

LA NORMALIZACIÓN DE RELACIONES CON EL GOBIERNO DE SIRIA Y SU EFECTO SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

THE NORMALIZATION OF RELATIONS WITH THE SYRIAN GOVERNMENT AND ITS EFFECT ON THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN POLICY

JOAN-MARC FERRANDO HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ÁRABES CON EL GOBIERNO DE BASHAR AL ASAD: EL REGRESO DE SIRIA A LA LIGA DE ESTADOS ÁRABES. III. LOS FACTORES DE LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ÁRABES CON EL GOBIERNO DE SIRIA. IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON SIRIA. V. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: El retorno de Siria a la Liga de Estados Árabes simbolizó la culminación de un proceso de normalización de las relaciones de los estados árabes con el gobierno de Bashar al Asad gestado durante años. El propósito era fomentar la participación del régimen sirio en la búsqueda de una solución para los problemas que el conflicto armado había exportado a toda la región. Este proceso, sin embargo, entra en contradicción con la posición sostenida por la Unión Europea desde 2011, de modo que la situación abre un nuevo escenario con implicaciones para el rumbo de la política exterior europea. Así pues, el objetivo de este trabajo es, por un lado, analizar el fenómeno de la normalización de las relaciones con el gobierno sirio, haciendo especial énfasis en los factores que impulsaron el cambio de posición de los estados árabes; y, por otro lado, plantear los efectos que la normalización regional ha producido en la política exterior de la Unión Europea hacia Siria.

ABSTRACT: *Syria's return to the League of Arab States symbolized the culmination of a process of normalization of Arab states' relations with the government of Bashar al-Assad that had been years underway. The aim was to foster the participation of the Syrian regime in finding a solution to the problems that the armed conflict had exported to the entire region. This process, however, contradicts the European Union's position since 2011, so the situation creates a new scenario with implications for the European foreign policy in Syria. Thus, the aim of this paper is, on the one hand, to analyze the phenomenon of the normalization of relations with the Syrian government, with special emphasis on the factors that drove the Arab states' change of position; and, on the other hand, to consider the effects that regional normalization has had on the European Union's foreign policy towards Syria.*

PALABRAS CLAVE: Siria, Unión Europea, política exterior europea, Liga de Estados Árabes

KEY WORDS: Syria, European Union, European foreign policy, League of Arab States

Fecha de recepción del trabajo: 9 de octubre de 2024. Fecha de aceptación de la versión final: 25 de noviembre de 2024.

* Profesor visitante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universitat Rovira i Virgili. ORCID: 0000-0001-6479-8494. E-mail: joanmarc.ferrando@urv.cat.

I. INTRODUCCIÓN

El presidente sirio Bashar al Asad regresaba triunfal a la escena árabe al asistir a la cumbre de la Liga de Estados Árabes (en adelante, Liga Árabe)¹ celebrada en Yeda el 19 de mayo de 2023². El anfitrión, el príncipe saudí Bin Salman, saludaba sonriente al líder de un régimen sobre el que pesan gravísimas acusaciones de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Muchos de los gobiernos que le dieron la bienvenida, incluyendo Arabia Saudí, en su día habían participado en la suspensión de Siria de la Liga Árabe por su brutal represión de los alzamientos populares allá en 2011. La cumbre árabe oficializó, por tanto, la normalización de relaciones entre los estados árabes y el gobierno de Siria.

El regreso de Bashar al Asad a la escena regional no era un hecho espontáneo, sino más bien anunciado³. Era el resultado de la diplomacia del “pasito a pasito”, es decir, de un proceso gradual de normalización basado en la reciprocidad que implicó avanzar hacia la rehabilitación del gobierno de Asad a cambio de que este se comprometiera a adoptar medidas para afrontar los problemas causados por más de una década de conflicto armado. El retorno a la Liga Árabe formaba parte de este programa de normalización dirigido a dar una respuesta estrictamente árabe a la crisis siria. Y, a su vez, era leído como un intento más de desescalada de los conflictos regionales⁴.

Este giro en la posición de los estados árabes y del Golfo Pérsico no parece haber suscitado cambios importantes en la política exterior de la Unión Europea. Desde el comienzo del conflicto en Siria ha mantenido una estricta postura focalizada en las sanciones políticas y económicas y el aislamiento internacional. Tras la cumbre de la Liga Árabe de mayo de 2023, muchos observaron que ni los Estados Unidos ni la Unión Europea modificarían su conducta respecto de Siria⁵. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en adelante, Alto Representante), Josep Borrell, se mostró tajante al señalar que no se daban las condiciones para un cambio en la política europea hacia Siria⁶.

Ahora bien, los cambios en las dinámicas regionales y en la evolución del propio conflicto armado en Siria han sido importantes desde el período de la Primavera Árabe. Para empezar, el gobierno de Bashar al Asad ha resistido en el poder, aupado por Rusia e Irán, y no ha modi-

1 La Liga de Estados Árabes, con sede en El Cairo, Egipto, está formada por 22 estados árabes. La participación de Siria en la organización regional se remonta hasta la fundación del organismo en 1945.

2 AL JAZEERA, “Assad gets warm reception as Syria welcomed back into Arab League”, 19 de mayo de 2023, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/5/19/assad-gets-warm-welcome-as-syria-welcomed-back-into-arab-league>.

3 ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I., “Syria and the Arab League: A Reconciliation Foretold”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2023, pp.245-247.

4 HEYDEMANN, S., “Syria’s normalization signals a new Middle Eastern order”, *Brookings*, 10 de mayo de 2023, disponible en <https://www.brookings.edu/articles/syrias-normalization-signals-a-new-middle-eastern-order/>.

5 CICARDI, F., “Al Asad regresa a la arena árabe”, *Afkar/Ideas*, núm.69, julio de 2023, pp.40-43, pp.42-43.

6 EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, “The conditions are not met to change the EU’s policy on Syria”, 18 de junio de 2023, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/conditions-are-not-met-change-eu-s-policy-syria_en.

ficado ni un ápice su comportamiento desde el inicio de la guerra. Y, sin embargo, la propuesta de la Unión Europea para la solución política de la crisis siria sigue anclada en la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad⁷, adoptada en un momento en que la supervivencia del régimen de Asad peligraba seriamente. Tras más de una década sin resultados claros en la solución del conflicto, en el seno de la Unión Europea han aparecido fisuras respecto de la conveniencia de mantener inalterada la política exterior hacia Siria. Ahora, un grupo de estados miembros ha empezado a cuestionar la eficacia de la política de aislamiento y sanciones en un momento de normalización de las relaciones con Asad por parte de los gobiernos árabes⁸.

Así pues, el propósito de este artículo es, por un lado, analizar el proceso de normalización de las relaciones con el régimen de Asad, haciendo énfasis en los factores que impulsaron el cambio de posición en los gobiernos árabes; y, por otro lado, plantear los efectos que la normalización regional ha producido en la política exterior de la Unión Europea hacia Siria. En este trabajo, como se verá, se sostiene que la normalización regional, con su punto culminante en la readmisión de Siria a la Liga Árabe, no ha provocado un cambio en la orientación de la política exterior europea a pesar de la constatación, por parte de ciertos estados miembros de la Unión Europea, de que no se habían obtenido los resultados esperados.

Por ello, en la sección II, se revisa el proceso de restablecimiento de las relaciones árabes. La suspensión de Siria en la Liga Árabe marcó una etapa de doce años de aislamiento internacional y regional para el gobierno de Bashar al Asad. Durante ese período, los estados de la región apostaron por las sanciones y el repudio del régimen sirio, pero el paso de los años y, sobre todo, la constatación de que Asad no caería, precipitaron un giro en la posición árabe. Los estados árabes percibieron que los problemas generados por el conflicto armado necesitarían la participación de la propia Siria para solucionarlos. Así pues, comenzó un proceso gradual de normalización caracterizado por la transacción, es decir, el retorno condicionado de Bashar al Asad a la escena regional a cambio de la activación de medidas que mitigaran las externalidades del conflicto armado.

Precisamente, la sección III del artículo pone el foco en los factores que cimentaron el cambio de posición de los estados árabes respecto de Siria. Como se verá, los problemas derivados de trece años de conflicto armado habían sido exportados a toda la región y habían tenido un efecto desestabilizador. En esencia, son seis los factores considerados en este apartado. En primer lugar, el retorno de los centenares de miles de personas desplazadas y refugiadas sirias que se encuentran en los países vecinos, principalmente Líbano y Jordania –y Turquía, pero no es un estado árabe–. A ellos habría que añadir otros miles de personas más que cruzan la frontera del Líbano hacia Siria huyendo de la invasión israelí iniciada en octubre de 2024. En segundo lugar, el auge del tráfico de drogas con origen en Siria, que se ha convertido en un lucrativo negocio para el régimen de Asad. En tercer lugar, el interés en reducir la influencia de Irán en

7 Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad, de 18 de diciembre. La resolución confirmaba la adhesión del Consejo de Seguridad a los principios establecidos en el Comunicado de Ginebra de 2012, emitido tras las conversaciones de paz celebradas en aquel entonces. En esencia, se configuraba un proceso de transición política dirigido por sirios que pusiera fin al conflicto armado.

8 TÜR, Ö., “Challenges Ahead for the EU in Syria – Aid, Sanctions and Normalisation”, *JOINT Brief*, núm.32, diciembre de 2023, pp.1-8, p.2.

Siria, siendo como es uno de los principales aliados de Asad. En cuarto lugar, las suculentas posibilidades de la reconstrucción de un país arrasado, máxime cuando sus aliados carecen de la capacidad suficiente para costearla. En quinto lugar, el cambio de posición del conflicto sirio en el orden de prioridades de la agenda estadounidense que, a pesar de todo, mantiene una postura contundente de rechazo a la normalización. Y, por último, el estancamiento del proceso de paz auspiciado por las Naciones Unidas, cuyo marco negociador, establecido en la Resolución 2254 (2015), ya no se ajusta a los acontecimientos en el terreno.

La interacción de estos factores propició la normalización de las relaciones con el gobierno de Asad. Cabe preguntarse, por tanto, en qué medida este proceso seguido por los estados árabes influyó en la posición de la Unión Europea. En este sentido, la sección IV del presente trabajo pretende ahondar en el replanteamiento de la política exterior respecto de Siria. Desde el comienzo del conflicto, la Unión Europea puso en marcha una serie de medidas agrupadas en tres grandes ámbitos: la adopción de medidas restrictivas contra un amplio elenco de actores, el envío de ayuda humanitaria y la apuesta por una solución negociada. Sus objetivos fundamentales, recogidos en la Estrategia para Siria de 2017, aunque válidos, no han sido revisados para adaptarlos a la nueva realidad imperante en la región. Como consecuencia, diversos estados manifestaron su descontento con la posición vigente. Por esta razón, la sección IV incluye un subapartado en el que se aborda la tensión entre la posición institucional de la Unión Europea y las críticas formuladas por estos estados miembros.

En último lugar, el trabajo propone, a modo de consideraciones finales, una revisión de algunos aspectos de la Estrategia de la Unión Europea para que la política exterior hacia Siria sea más coherente con los acontecimientos y tenga en cuenta el proceso de normalización regional del gobierno de Bashar al Asad operado en los últimos años.

II. LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ÁRABES CON EL GOBIERNO DE BASHAR AL ASAD: EL REGRESO DE SIRIA A LA LIGA DE ESTADOS ÁRABES

1. Antecedentes: la suspensión de Siria en la Liga de Estados Árabes

Los levantamientos populares de la “Primavera Árabe” forzaron a la Liga Árabe a tomar un papel activo en la gestión de las tensiones en los Estados, no siempre siguiendo los mismos criterios ni adoptando las mismas medidas⁹. Las protestas comenzaron en la República Árabe de Siria en marzo de 2011. El gobierno de Bashar al Asad desató una represión sangrienta contra la población civil recurriendo a la fuerza militar. En octubre, la Liga Árabe propuso un plan al gobierno sirio dirigido al cese de la violencia armada contra los civiles por todas las partes, la liberación de los detenidos y el libre acceso de los organismos de la Liga y los medios de comunicación al país. Ante el incumplimiento del gobierno de Asad, el 12 de noviembre de

9 Véanse las diferencias en la posición y las medidas adoptadas por la Liga Árabe en los casos de Libia y Siria contra sus respectivos gobiernos y las tomadas en el caso de Bahrein en DEBRE, M.J., “Legitimation, regime survival, and shifting alliances in the Arab League: Explaining sanction politics during the Arab Spring”, *International Political Science Review*, vol.42, núm.4, 2021, pp.516-530.

2011 el Consejo de la Liga Árabe votó la suspensión de Siria de todos los derechos inherentes a su condición de miembro de la organización¹⁰. La resolución también imponía sanciones políticas y económicas al gobierno sirio y llamaba a los miembros de la Liga a retirar sus embajadas de Damasco¹¹. En este sentido, Qatar y Arabia Saudí promocionaron el aislamiento del gobierno de Asad y su sanción en el marco de la organización regional¹². La razón principal de la decisión era poner fin a la violencia y presionar al gobierno sirio para forzar una transición política. La suspensión de Siria no era la primera ocasión en que la Liga Árabe activaba esta medida contra un estado miembro, pero representó una de las pocas veces que la organización suspendía un miembro por sus acciones en la esfera de sus asuntos internos¹³. Una cuestión extremadamente sensible dado que el respeto de la soberanía y el principio de no intervención forman parte de los principios fundamentales de la organización¹⁴.

Con el agravamiento de la guerra civil, la Liga Árabe endureció su postura respecto del gobierno de Bashar al Asad. Así, tras el fracaso de la misión de observación enviada a Siria, la Liga Árabe propuso en julio de 2012 un plan para la salida de Asad del poder. Pocos meses después, se adoptó una resolución en la cual la organización condenaba los ataques contra los civiles perpetrados por el gobierno y sus milicias, y donde instaba al Consejo de Seguridad a activar sus poderes en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas¹⁵. En paralelo, la Liga Árabe se reunió con representantes de la oposición siria en varias ocasiones¹⁶. Tal apoyo se tradujo en la concesión del asiento del gobierno oficial a la oposición siria en la cumbre celebrada en Doha en 2013¹⁷. Sin embargo, a pesar del entusiasmo inicial, al año siguiente

10 Dieciocho de los veintidós estados de la Liga votaron favorablemente a la resolución, mientras que Irak se abstuvo y Líbano, Yemen y Siria se opusieron. BATTY, D. y SHENKER, J., “Syria suspended from Arab League”, *The Guardian*, 12 de noviembre de 2011, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/12/syria-suspended-arab-league>.

11 Pocos días después, el 23 de noviembre de 2011, la Liga Árabe advirtió al gobierno de Asad de que pusiera fin a la violencia. El régimen sirio desoyó el aviso. Una semana después, la Liga adoptó nuevas medidas económicas, entre las que se contaban la congelación de activos, las prohibiciones de viajar y embargos de inversiones. ALJAGHOUB, M., ALJAZY, I. y BYDOON, M. S., “The Arab League” en ZYBERI, G. (Ed.), *An Institutional Approach to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Nueva York, 2013, p.307.

12 NEREIM, V. y ABDULRAHIM, R., “The Long Isolation of Syria’s al-Assad is Over”, *The New York Times*, 18 de mayo de 2023, disponible en <https://www.nytimes.com/2023/05/18/world/middleeast/syria-assad-arab-league.html>.

13 La Liga de Estados Árabes suspendió los derechos de membresía de Egipto entre 1979 y 1989 tras la firma de los Acuerdos de Camp David con Israel. Asimismo, la participación de Libia en la organización regional también fue interrumpida temporalmente entre febrero y agosto de 2011. Así pues, los casos de Libia y Siria representaron la primera vez que unos estados miembros eran suspendidos a causa de sus acciones en el ámbito de sus asuntos internos. DEBRE, M.J., “Legitimation, regime survival...”, *op. cit.*, p.517.

14 Véanse, por ejemplo, los artículos 2 (soberanía) y 8 (principio de no intervención) del Pacto de la Liga de Estados Árabes.

15 RISHMAWI, M., “The League of Arab States in the Wake of the “Arab Spring””, *CIHRS*, 2012, pp.49-62, p.58.

16 *Ibid.*, p.58.

17 BLACK, I., “Syrian opposition takes Arab League seat”, *The Guardian*, 26 de marzo de 2013, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/26/syrian-opposition-appeals-nato-support>.

esa situación se revirtió a causa de las divisiones internas de los estados miembros¹⁸. Desde entonces, la silla permaneció vacante hasta mayo de 2023.

A medida que el régimen de Asad fue sometiendo los bastiones de la oposición, y sobre todo cuando Alepo regresó bajo el control gubernamental en 2016, comenzó a instalarse la idea entre los estados árabes de que Asad no caería. Por supuesto, la situación bélica había cambiado mucho. El surgimiento de Estado Islámico en 2014, que facilitó la participación abierta de potencias extranjeras en el conflicto armado, la apertura de las conversaciones de paz en Astaná, ya en 2017, o la ruptura de las relaciones diplomáticas de diversos países del Golfo con Qatar, fueron desplazando la influencia de la Liga Árabe en el conflicto¹⁹.

La supervivencia de Bashar al Asad en el poder gracias a la ayuda militar, económica y diplomática de Rusia e Irán obligó a los estados árabes a revisar sus posiciones respecto de la crisis siria. En efecto, los gobiernos árabes percibieron que la política de aislamiento no había traído los resultados esperados. La influencia iraní sobre Siria había crecido a lo largo de una década de conflicto armado, hecho que incomodaba a las potencias suníes del Golfo²⁰. Se añadía, además, la exportación a toda la región de los problemas causados por la desestabilización sufrida en Siria durante más de una década, entre otros, el retorno de los desplazados y refugiados y la proliferación del tráfico de drogas²¹. Así las cosas, los estados árabes optaron gradualmente por una estrategia de acercamiento que les permitiera influir en el régimen sirio para que participara en la solución de estos asuntos y alejar a Bashar al Asad de la influencia iraní²². Una estrategia, como se verá a continuación, basada en la transacción, esto es, el condicionamiento de la normalización a la activación de medidas para paliar las externalidades de la crisis siria.

2. El retorno condicionado de Siria a la Liga Árabe

La normalización de las relaciones árabes con el gobierno sirio quedó oficializada con el regreso de la República Árabe de Siria a su condición de miembro de pleno derecho en la Liga de

18 AL JAZEERA, “Opposition fail to get Syria Arab League seat”, 27 de marzo de 2014, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2014/3/27/opposition-fail-to-get-syria-arab-league-seat>.

19 MACARON, J., “The Muted Arab Attempt to Restore Influence in Syria”, *Arab Center Washington DC*, 18 de marzo de 2020, disponible en <https://arabcenterdc.org/resource/the-muted-arab-attempt-to-restore-influence-in-syria/>. LOFT, P., *Syria's civil war in 2023: Assad back in the Arab League*, House of Commons Library, 9 de junio de 2023, disponible en <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9378/>. Sobre las consecuencias de la crisis de Qatar véase: SMITH, B., *The Qatar crisis and the regional ramifications*, House of Commons Library, 15 de octubre de 2019, disponible en <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8690/CBP-8690.pdf>.

20 DAOUD, D., “The Arab League thinks readmitting Syria will push out Iran. They’re wrong”, *Atlantic Council*, 16 de mayo de 2023, disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/the-arab-league-thinks-readmitting-syria-will-push-out-iran-theyre-wrong/>.

21 KARAHAMAD, M. Y SCHWAB, R., “Arab States’ Incentives Towards (not) Normalizing Relations with Syria – Islamists and Drug Trafficking?”, *Peace Research Institute of Frankfurt Blog*, 16 de mayo de 2023, disponible en <https://blog.prif.org/2023/05/16/arab-states-incentives-towards-not-normalizing-relations-with-syria-islamists-and-drug-trafficking/>. Sobre los factores principales del cambio de posición de los estados árabes respecto de Siria volveremos en la sección III.

22 NEREIM, V. y ABDULRAHIM, R., “The Long Isolation...”, *op. cit.*

Estados Árabes. Este paso decisivo se vino gestando, al menos, desde los primeros gestos de Emiratos Árabes Unidos a Damasco en 2018²³. El terremoto que afectó Turquía y el norte y el oeste Siria el 6 de febrero de 2023 aceleró este proceso de normalización de las relaciones. Según cifras de la ONU, el desastre natural causó en Siria 6.000 víctimas mortales; más de 10.000 personas resultaron heridas y casi 400.000 familias se vieron obligadas a desplazarse²⁴. El presidente Asad instó a la comunidad internacional a que facilitara la llegada de ayuda humanitaria al país. En este contexto, diversos estados árabes aprovecharon para descongelar sus relaciones con el gobierno sirio. Después del terremoto, los ministros de exteriores de Egipto, Jordania y Emiratos Árabes Unidos viajaron a Damasco²⁵. Túnez restableció sus relaciones diplomáticas con Siria tras once años²⁶. Sin embargo, Arabia Saudí y Jordania fueron los principales impulsores de la normalización de relaciones con el Gobierno sirio y los artífices de su retorno a la Liga Árabe²⁷.

El cambio de posición de Arabia Saudí ha sido radical en los últimos años –de armar a las facciones rebeldes en los inicios de la guerra civil siria en 2011 a buscar la fórmula para rehabilitar al Gobierno de Asad en el escenario regional–. Según CICARDI, Las razones de tal giro son tanto de índole interna como de posicionamiento exterior: Arabia Saudí quiere detener el tráfico de drogas hacia el Golfo Pérsico, reducir la influencia de Teherán sobre Bashar al Asad y posicionarse como un actor relevante para participar en la reconstrucción del país, que se prevé un gran negocio²⁸. Tras el terremoto, el ministro de exteriores saudí, Faisal bin Farhan al Saud, reconocía que había cierto consenso entre los países árabes de que el *statu quo* no era viable, por lo que abogaba por el diálogo con Damasco para abordar los problemas de la región²⁹. No obstante, el regreso de Asad a la Liga Árabe no hubiera sido posible sin el restablecimiento de las relaciones entre Irán y Arabia Saudí en marzo de 2023 gracias a la mediación de China. Esta reconstrucción de los lazos diplomáticos permitía la rebaja en las tensiones regionales, incluyendo los escenarios bélicos de Yemen y Siria³⁰. Apenas un mes después, el ministro de exteriores saudí se reunía con Bashar al Asad en Damasco³¹. En la reu-

23 Emiratos Árabes Unidos fue el primer estado del Golfo Pérsico en reabrir su embajada en Siria en 2018. Poco después lo hizo Bahréin, también en 2018. Ese mismo año, el entonces presidente de Sudán, Omar al Bashir, visitó Siria. Por su parte, Irak, Líbano y Egipto hicieron llamamientos para restaurar a Siria en la Liga Árabe. LOFT, P., *Syria's civil war in 2023...*, *op. cit.*, pp.19-21.

24 UNDP, “UNDP’s Response Türkiye-Syria Earthquakes”, disponible en <https://www.undp.org/turkiye-syria-earthquakes>.

25 AL JAZEERA, “Egypt foreign minister visits Syria for first time since 2011”, 27 de febrero de 2023, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/2/27/egypts-foreign-minister-visits-syria-for-first-time-since-war>.

26 MIDDLE EAST MONITOR, “Tunisia appoints envoy to Syria for first time in 11 years”, 28 de abril de 2023, disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20230428-tunisia-appoints-envoy-to-syria-for-first-time-in-11-years/>.

27 CICARDI, F., “Al Asad regresa a la arena árabe”, *op. cit.*, pp.40-43. ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I., “Syria and the Arab League...”, *op. cit.*, pp.245-247.

28 CICARDI, F., “Al Asad regresa a la arena árabe”, *op. cit.*, p.41.

29 MIDDLE EAST EYE, “Dialogue needed with Syria government, says Saudi foreign minister”, 20 de febrero de 2023, disponible en <https://www.middleeasteye.net/news/saudi-arabia-dialogue-syria-government-status-quo>.

30 CICARDI, F., “Al Asad regresa a la arena árabe”, *op. cit.*, p.41.

31 AL JAZEERA, “Saudi foreign minister meets Syria’s Assad in Damascus”, 18 de abril de 2023, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/18/saudi-foreign-minister-meets-syrias-assad-in-damascus>.

nión, el ministro saudí expresaba el deseo de encontrar una solución política al conflicto sirio que preservara “su identidad árabe y su retorno a su entorno árabe”³².

La restauración de Siria en la Liga Árabe tampoco hubiera sido posible sin la intervención de Jordania. El reino hachemí impulsó la normalización de relaciones con el objetivo de atajar la desestabilización producida por factores como la acogida de refugiados y el tráfico de drogas³³. En 2021, Jordania trazó un plan para solucionar el conflicto en el país vecino. Su propósito era incentivar la implementación de la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad, incluyendo el regreso de Siria a la Liga Árabe y la relajación progresiva de las sanciones, a cambio de que el gobierno de Asad diera pasos para facilitar el retorno seguro y voluntario de los refugiados, y garantizara el acceso de ACNUR a las áreas afectadas³⁴. La iniciativa jordana establecía tres prioridades fundamentales para solucionar los problemas humanitarios, políticos y de seguridad derivados de la guerra en Siria: (i) reducir la influencia de Irán; (ii) frenar el tráfico de drogas a través de la frontera; y (iii) acelerar el retorno seguro de los refugiados³⁵. La propuesta también buscaba ofrecer una respuesta netamente árabe a la crisis siria que limitara la influencia de otras potencias no árabes en la región³⁶.

Con esta hoja de ruta, en la que se condicionaba, al menos aparentemente, la rehabilitación de Siria en la Liga Árabe a la implementación de medidas, las rondas de contactos intergubernamentales aumentaron. A tal efecto, el 14 de abril de 2023 se celebró en Yeda una reunión de los ministros de exteriores de los países del Consejo de Cooperación del Golfo junto con Egipto, Irak y Jordania para discutir la readmisión de Siria a la Liga Árabe y un plan de paz liderado por estados árabes³⁷. La reunión concluyó sin acuerdo, dado que algunos países, como Qatar, sostenían que las condiciones que llevaron a la suspensión de Siria no habían cambiado³⁸. A principios de mayo, los ministros de exteriores de Arabia Saudí, Jordania, Irak, Egipto y su homólogo sirio concertaron en Amán “el inicio de reuniones encaminadas a resolver la crisis siria, en consonancia con la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad, y a abordar las consecuencias de las crisis humanitarias, políticas y de seguridad”³⁹. La declaración de Amán

32 Ibid.

33 En la siguiente sección se abordarán los factores que desencadenaron la normalización de las relaciones de los estados árabes con Siria.

34 ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I., “Syria and the Arab League...”, *op cit.*, p.246.

35 ERSAN, M., “Jordan’s plan for Syria normalisation: Refugees, drugs and militias”, *Middle East Eye*, 4 de abril de 2023, disponible en <https://www.middleeasteye.net/news/jordan-syria-plan-normalisation-refugees-drugs-militias>.

36 El ex ministro de información jordano, Mohammad Momani, aseguraba que los Estados árabes tenían interés en que Siria regresara al redil. Según otras fuentes del gobierno jordano, “[t]he initiative aims at responding to the current reality in Syria so that we don’t leave the region open to others while Arabs have been absent for years”. Ibid.

37 REUTERS, “Arab foreign ministers discuss Syria crisis at Saudi meeting”, 15 de abril de 2023, disponible en <https://www.reuters.com/world/middle-east/arab-foreign-ministers-discuss-syria-crisis-saudi-meeting-2023-04-15/>.

38 Ibid.

39 La traducción es nuestra. Entre otras cuestiones, los asistentes situaron el retorno de los refugiados como una prioridad. También acordaron reforzar la cooperación en esta materia, así como en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas desde Siria. SAUDI PRESS AGENCY, “Final Communique of Minis-

suponía el encumbramiento del enfoque de “paso a paso” incluido en la hoja de ruta jordana basada en promover un liderazgo árabe en los esfuerzos por resolver la crisis siria⁴⁰.

Poco después, el 7 de mayo de 2023, los gobiernos árabes votaron en El Cairo la readmisión de Siria a la Liga Árabe. En declaraciones posteriores a la cumbre, el Secretario General de la organización, Ahmed Aboul Gheit, justificaba la decisión aludiendo a que “el restablecimiento de Siria no significa la normalización de las relaciones entre los países árabes y Siria” puesto que “es una decisión soberana de cada país”⁴¹. Preguntado acerca de la posibilidad de que el presidente sirio acudiese a la cumbre de la Liga Árabe en Arabia Saudí, el Secretario General de la organización señaló que la decisión dependía de Siria, dado que, como miembro de pleno derecho, podía reocupar su asiento⁴². Y así lo hizo.

Por primera vez desde la suspensión del país en 2011, el 19 de mayo de 2023, Bashar al Asad asistió a la 32ª cumbre de la Liga Árabe celebrada en Yeda. El príncipe Mohammed bin Salman, en su discurso como representante del país anfitrión de la cumbre, expresó la satisfacción de contar con la presencia del presidente sirio⁴³. En su opinión, el regreso de Siria a la Liga Árabe contribuía a la estabilidad del país árabe y de la región⁴⁴. Para Bashar al Asad, este retorno suponía “el comienzo de una nueva fase de acción árabe por la solidaridad entre nosotros, por la paz en la región, el desarrollo y la prosperidad en lugar de la guerra y la destrucción”⁴⁵. La declaración de Yeda, adoptada al final de la cumbre, consagró esas ideas⁴⁶.

Así pues, la rehabilitación del gobierno de Bashar al Asad en la esfera regional confirmaba que era el vencedor de la guerra y, como tal, pasaba a ser el interlocutor adecuado para participar en la solución de los problemas que él mismo (aunque no en solitario) había contribuido a crear. Caber preguntarse, por tanto, cuáles fueron las variables cuya combinación posibilitó el cambio de posición de los gobiernos árabes.

terial Contact Group Meeting on Syria”, 2 de mayo de 2023, disponible en <https://www.spa.gov.sa/en/da880c2eaei>.

40 Ibid.

41 La traducción es nuestra. Qatar, por ejemplo, no se opuso a la decisión, aunque manifestó que no restablecería sus relaciones con el régimen de Asad. Al parecer no votó contra la readmisión de Siria en un intento por reparar las relaciones con otros países árabes, deterioradas tras la crisis de 2017. Por su parte, Kuwait se opuso a la normalización de las relaciones. LOFT, P., *Syria's civil war in 2023...*, *op. cit.*, p.22.

42 AL JAZEERA, “Arab League brings Syria back into its fold after 12 years”, 7 de mayo de 2023, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2023/5/7/arab-league-agrees-to-bring-syria-back-into-its-fold>.

43 SAUDI PRESS AGENCY, “Deputising for the Custodian of the Two Holy Mosques, HRH Crown Prince Chairs 32nd Regular Session of Arab League Council at Summit Level”, disponible en <https://www.spa.gov.sa/ja/3a41219ca5n>

44 Ibid.

45 La traducción es nuestra. WINTOUR, P., “Bashar al-Assad tells Arab League he hopes his return marks new era of peace”, *The Guardian*, 19 de mayo de 2023, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2023/may/19/syria-bashar-al-assad-receives-warm-welcome-on-arab-league-return>.

46 Vid. los numerales 3 y 6 de SAUDI PRESS AGENCY, “Jeddah Declaration: Arab Leaders Affirm the Importance of Promoting Joint Arab Action Based on Common Foundations, Values, Interests and One Destiny”, 19 de mayo de 2023, disponible en <https://www.spa.gov.sa/en/47e1778aaao>.

III. LOS FACTORES DE LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ÁRABES CON EL GOBIERNO DE SIRIA

El proceso de normalización de las relaciones de los estados árabes con el gobierno de Siria se explica por la interacción de numerosos factores. Algunos de los que se detallan en esta sección afectan también a la Unión Europea. Diversos autores atribuyen el fenómeno normalizador al cambio en las dinámicas en la región, pero sobre todo a los intereses y agendas de cada uno de los estados árabes involucrados⁴⁷. El regreso de Siria a la Liga de Estados Árabes supone simplemente la culminación de un proceso que lleva años gestándose. Para HEYDEMANN, la normalización del régimen de Bashar al Asad encapsula el deseo de los estados árabes de que la reintegración regional fuera más efectiva que las sanciones y el aislamiento y persuadiera al presidente sirio de la necesidad de abordar las preocupaciones regionales como el retorno de las personas desplazadas, el tráfico de drogas o la influencia iraní⁴⁸. Es cierto que, si bien no todos los problemas son considerados igual de prioritarios por los estados árabes, conjuntamente suponen una marea desestabilizadora de toda la región⁴⁹. El objetivo de la normalización consistía, en fin, en el acercamiento al gobierno de Bashar al Asad para tratar de hacerlo partícipe de la solución de los problemas que se derivaron de la crisis siria.

Un factor clave en la normalización de las relaciones árabes con el Gobierno de Siria ha sido el retorno de las personas desplazadas y los refugiados. Esta cuestión se sitúa en la cima de las prioridades de los estados árabes, especialmente para Jordania, que orientó su política de acercamiento al régimen de Asad con vistas a solucionar el problema⁵⁰. Según los datos de ACNUR, el conflicto armado sirio ha causado un total de 13,8 millones de personas sirias desplazadas por la fuerza, de las cuales 6,5 millones corresponden a personas refugiadas y solicitantes de asilo⁵¹. Los datos señalan que, en 2023, tras los terremotos de febrero, se alcanzó la cifra 7,2 millones de personas desplazadas de sus hogares dentro de Siria⁵². Los países vecinos han acogido a la mayoría de la población refugiada. En concreto, Turquía alberga 3,2 millones de refugiados, seguida del Líbano con 785.000 y Jordania con 650.000⁵³. En estos dos últimos estados, cuyas economías se han deteriorado en los últimos años, se ha instalado la percepción de que la población refugiada se ha convertido en una carga económica, e incluso se ha utilizado a los refugiados como chivos expiatorios para desviar la

47 CICARDI, F., “Al Asad regresa a la arena árabe”, *op. cit.*, pp.40-42; KARAHAMAD, M. y SCHWAB, R., “Arab States’ Incentives...”, *op. cit.*; KARDAS, S. y ARAS, B., “What Drove Syria Back into the Arab Fold?”, *Middle East Policy*, vol.30, núm.3, 2023, pp.70-80, p.78.

48 HEYDEMANN, S., “Syria’s normalization...”, *op. cit.*

49 KHALIFA, D. y HILTERMANN, J., “Normalising Relations with Syria: How Significant?”, *International Crisis Group*, 29 junio 2023, disponible en <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/syria/normalising-relations-syria-how-significant>.

50 ERSAN, M., “Jordan’s plan for Syria...”, *op. cit.*

51 ACNUR, *Tendencias globales del desplazamiento forzado en 2023*, junio de 2024, p.9.

52 *Ibid.*, p.9.

53 Los datos proporcionados por ACNUR contemplan los refugiados registrados por el propio organismo de Naciones Unidas. Sin embargo, las estimaciones de los gobiernos sitúan esas cifras muy por encima. *Ibid.*, p.18, incluidas las notas al pie.

atención pública de otros problemas políticos y sociales⁵⁴. La declaración de Amán consagró expresamente el interés por resolver esta cuestión con urgencia, indicándose la necesidad de cooperar con Siria para que facilitara el retorno seguro y voluntario de los refugiados acogidos por Jordania⁵⁵.

Sin duda, el desplazamiento de población causado por la guerra en Siria ha impactado en los estados vecinos. Durante años, los países de acogida se han encargado de la absorción, del control y de la gestión de los flujos migratorios. En ello ha tenido mucho que ver la política exterior europea activada tras la llegada masiva de personas desplazadas sirias a las fronteras de la Unión Europea entre 2015 y 2016. A partir de ese momento, la Unión Europea puso en marcha una política de “contención” de la migración basada en la externalización de la gestión migratoria⁵⁶. Una “gobernanza de los refugiados” en los estados vecinos destinada a reducir la migración hacia las fronteras europeas mediante la aportación de grandes cantidades de recursos a estos países de acogida⁵⁷. Con el envío masivo de ayuda se pretende la construcción de resiliencia en las poblaciones de estos estados y en las personas desplazadas, a través de la mejora de sus condiciones, como parte del enfoque regional de la Unión Europea para la contención temporal de la migración hasta su retorno a Siria⁵⁸. Los resultados de esta estrategia, sin embargo, no han sido muy positivos⁵⁹.

Antes de la normalización de las relaciones con Siria ya hubo personas sirias que regresaron a su país de origen debido a multiplicidad de factores⁶⁰. Los datos de ACNUR verificaban el retorno de 419.284 individuos desde el año 2016 hasta 2024⁶¹. Sin embargo, la actual situación en Siria sigue siendo grave. A pesar de la reducción de las hostilidades, el país permanece inmerso en el conflicto armado y en un contexto de inseguridad generalizada y violencia que constituyen un campo abonado para las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En un informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se advertía del alarmante patrón de abusos que sufren la inmensa mayoría de las personas que regresan a Siria⁶². Se registró, además, que algunas de las personas que habían regresado habían vuelto a abandonar el país por segunda vez, cruzando la frontera con el

54 CHEEMA, T.A.K., “International Accountability: The Normalization of the Syrian Regime and its Impact on Refugee Protection”, *York Law Review*, vol.4, 2023, pp.81-140, pp.93-96.

55 SAUDI PRESS AGENCY, “Final Communique of Ministerial...”, *op. cit.*

56 FAKHOURY, T., “The ‘Afterlife’ of Externalisation: How Policy Stories and Lived Experiences Shape EU External Policies”, *Externalizing Asylum*, 19 de julio de 2024, disponible en <https://externalizingasylum.info/the-afterlife-of-externalisation/>.

57 Ibid.

58 FAKHOURY, T. y STEL, N., “EU Engagement with Contested Refugee Returns in Lebanon: The Aftermath of Resilience”, *Geopolitics*, vol.21, nº3, 2023, pp.1007-1032. Sobre el envío de ayuda de la Unión Europea volveremos en la siguiente sección.

59 En el caso del Líbano, por ejemplo, más del 70% de los desplazados sirios viven por debajo del umbral de la pobreza, y solo el 20% tiene residencia legal. Ibid., pp.1012 y 1013.

60 ABBOUD, S., “‘The Decision to Return to Syria Is Not in My Hands’: Syria’s Repatriation Regime as Illiberal Statebuilding”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 37, nº1, 2023, pp.181-200, pp.183-185.

61 ACNUR, “Operational Update – Syria”, junio-julio de 2024, p.4.

62 ACNUDH, “We did not fear death but the life there”: *The Dire Human Rights Situation Facing Syrian Returnees*”, OHCHR Syria Country Office, febrero de 2024, pp.1-36.

Líbano o Turquía⁶³. El documento subrayaba el incremento de presión de los países vecinos sobre los refugiados y el aumento, en paralelo, de un discurso abiertamente hostil hacia ellos⁶⁴. El ACNUDH concluía que en el actual escenario de normalización de las relaciones con el régimen de Bashar al Asad era probable que se intensificara el retorno de población siria desde los países colindantes⁶⁵. También, el propio gobierno sirio está fomentando el regreso de personas, aunque el proceso de repatriación y asentamiento expone a graves riesgos de sufrir violaciones de los derechos humanos⁶⁶. Ahora, con la invasión del Líbano desde octubre de 2024 y los bombardeos por parte de las fuerzas israelíes, se ha producido un desplazamiento masivo de población hacia Siria. ACNUR estima que aproximadamente 528.000 personas habrían entrado en Siria desde la frontera libanesa, de las cuales el 71% son personas sirias mientras que el 29% son nacionales libaneses⁶⁷.

La segunda de las razones de los estados árabes para promover la normalización de las relaciones con el gobierno de Bashar al Asad fue poner freno al tráfico de narcóticos hacia el Golfo Pérsico. Según datos oficiales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en la última década, la región se ha convertido en el principal mercado de captagon –una anfetamina con un bajo coste de producción y cuyo uso recreacional ha crecido en los países de la región–⁶⁸. La República Árabe de Siria se ha posicionado como el principal país productor de esta droga⁶⁹. El régimen de Bashar al Asad estaría directamente involucrado en la producción y distribución de captagon con el fin de obtener recursos con los que sostener una economía hundida por trece años de conflicto armado y sanciones económicas –especialmente estadounidenses y europeas–⁷⁰. En 2021, Der Spiegel reveló que el gobierno, incluyendo los círculos del presidente sirio, protegía y participaba del tráfico de drogas⁷¹.

63 Ibid., pp.2-3.

64 Ibid., p.5.

65 Ibid., pp.29-30.

66 El profesor Abboud sostiene que el proceso de repatriación pretende diferenciar entre las personas retornadas leales y las desleales. Esto produce, por un lado, un efecto desincentivador en las personas que desean retornar, pues los candidatos a regresar deben demostrar su lealtad o sufrir abusos de los derechos humanos. Y, por otro lado, este proceso supone una forma de desnacionalización de facto. ABOUD, S., “The Decision to Return...”, *op. cit.*, pp.187 y ss.

67 ACNUR, “Response to displacement from Lebanon to Syria”, disponible en <https://www.unhcr.org/sy/displacement-from-lebanon-to-syria>.

68 UNODC, *World Drug Report 2024: Key findings and Conclusions*, United Nations Publications, 2024, pp.30-31, disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR_2024/WDR24_Key_findings_and_conclusions.pdf.

69 Las principales áreas de producción y distribución se sitúan en Siria, y, en menor medida, en el Líbano. El tráfico de captagon se dirige hacia los países del Golfo Pérsico, en especial Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, a través de Jordania e Irak. Ibid., p.30.

70 Desde la captura por parte del Gobierno en el año 2018 de importantes zonas controladas por las facciones opositoras, las ganancias derivadas de la producción y tráfico de drogas han aumentado. Las estimaciones de los ingresos generados por estas actividades alcanzaban los 5.700 millones de dólares en 2021, aunque otras fuentes elevan esas cifras. ALGHANNAM, H., “Border Traffic: How Syria Uses Captagon to Gain Leverage Over Saudi Arabia”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 9 de julio de 2024, disponible en <https://carnegieendowment.org/research/2024/07/border-traffic-how-syria-uses-captagon-to-gain-leverage-over-saudi-arabia?lang=en¢er=middle-east>.

71 El informe señalaba que Maher al Asad, el hermano pequeño del presidente y comandante de la 4ª División, estaba involucrado en los envíos de captagon camuflados entre otros productos. DIEHL, J., AL-NAJJAR,

Los países del entorno han decomisado millones de pastillas ocultas en cargamentos de todo tipo⁷². Jordania y Arabia Saudí –pero también Irak o Emiratos Árabes Unidos– se han visto especialmente afectados por la llegada masiva de captagon. De ahí su interés en buscar una solución que involucrara a Siria. Por su parte, el gobierno de Asad ha utilizado la lucha contra el tráfico de drogas como un instrumento de presión en aras de facilitar su rehabilitación en el ámbito regional y poner fin a años de aislamiento y sanciones⁷³. Los estados árabes incluyeron explícitamente en la declaración Amán la voluntad de reforzar la cooperación con Siria para contrarrestar el tráfico de narcóticos⁷⁴. Además, Siria se comprometía a constituir junto con Irak y Jordania unos operativos conjuntos para identificar los lugares de producción y las rutas de contrabando y poner en marcha las medidas necesarias para impedir el tráfico⁷⁵. Sin embargo, desde la normalización de las relaciones, no parece que el gobierno de Bashar al Asad haya tomado medidas eficaces para resolver el problema⁷⁶.

El tercer factor de importancia en el proceso de rehabilitación del gobierno de Bashar al Asad ha sido la preocupación por la creciente influencia iraní a lo largo de trece años de conflicto armado. La declaración de Amán reflejaba, en parte, esa incomodidad con la intervención iraní en suelo sirio, aunque también con la presencia militar de otras potencias en el terreno. El documento subrayaba el apoyo árabe a Siria para que recuperara el control del territorio y pusiera fin a la presencia de grupos armados, organizaciones terroristas y potencias extranjeras⁷⁷.

La política de acercamiento diplomático con el régimen sirio también buscaba rebajar el peso de Irán en Siria. No obstante, la supervivencia de Bashar al Asad se debe a la intervención iraní en el conflicto armado. Desde las primeras etapas de la guerra, el gobierno de Teherán ha invertido muchos recursos económicos, militares y políticos en sostener en el poder a su aliado. Irán movilizó a las fuerzas de Hezbolá y formó otras milicias chiíes, alcanzando la cifra de hasta 50.000 combatientes en el momento álgido⁷⁸. Asimismo, se ha documentado la ayuda financiera por valor de millones de dólares y el apoyo logístico militar en forma de entrenamiento de tropas, creación de milicias pro-gubernamentales y suministros de armas y equipos⁷⁹. Por esta razón, algunos analistas señalan que no parece razonable pensar que el gobierno de Siria pudiera des-

M. y REUTER, C., “Syrian Drug Smuggling: The Assad Regime Would Not Survive Loss of Captagon Revenues”, *Der Spiegel*, 21 de junio de 2022, disponible en <https://www.spiegel.de/international/world/syrian-drug-smuggling-the-assad-regime-would-not-survive-loss-of-captagon-revenues-a-b4302356-e562-4088-95a1-45d557a3952a>.

72 UNODC, *World Drug Report 2024...*, *op. cit.*, p.30.

73 ALGHANNAM, H., “Border Traffic...”, *op. cit.*

74 SAUDI PRESS AGENCY, “Final Communique of Ministerial...”, *op. cit.*

75 Ibid.

76 TABLER, A.J., “A Year of Arab Engagement with Assad Has Failed”, *Washington Institute for Near East Policy*, 15 de mayo de 2024, disponible en <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/year-arab-engagement-assad-has-failed>. Con todo, hay indicios que señalan una reducción del contrabando de drogas hacia Jordania, pero se debería más a la ofensiva israelí contra Gaza y el Líbano (incluidos los bombardeos de las posiciones de Hezbolá en Siria) que a voluntad del régimen de Asad de cumplir con sus compromisos. THE SYRIAN OBSERVER, “Is Assad Realigning His Position?”, 13 de noviembre de 2024, disponible en <https://syrianobserver.com/foreign-actors/is-assad-realigning-his-position.html>.

77 SAUDI PRESS AGENCY, “Final Communique of Ministerial...”, *op. cit.*

78 ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I., “Syria and the Arab League...”, *op. cit.*, p.246.

79 LOFT, P., *Iran's influence in the Middle East*, House of Commons Library, Research Briefing, 25 de julio de 2024, disponible en <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9504/CBP-9504.pdf>.

embarazarse de la presencia iraní por el mero restablecimiento de contactos diplomáticos con los estados árabes, incluso con el retorno a la Liga Árabe⁸⁰. Más aún, HEYDEMANN sostiene que la reincorporación de Siria en el círculo árabe no manifestaría tanto el interés por reducir la influencia de Irán, sino más bien la aceptación de Teherán como un actor regional clave⁸¹. En este sentido, el acercamiento diplomático con Bashar al Asad sería una muestra más de la desescalada de las tensiones con Irán, como lo fue el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Arabia Saudí en marzo de 2023⁸². Por su parte, el régimen de Damasco parece querer alejarse cautelosamente de la influencia de su aliado para no convertirse en un objetivo de Israel, aunque tampoco puede abandonar su posicionamiento anterior⁸³.

A los factores anteriores se añaden las posibilidades económicas derivadas de la reconstrucción del país. La República Árabe de Siria está completamente hundida tras más de trece años de conflicto armado y las previsiones apuntan a un empeoramiento de la situación en este 2024⁸⁴. La economía se ha contraído un 54% desde 2011, y la inflación se ha disparado, mientras que la moneda se devalúa continuamente. En este escenario, los índices de pobreza y de inseguridad alimentaria han crecido dramáticamente. Según datos de las Naciones Unidas, 16,7 millones de personas sirias necesitan ayuda humanitaria⁸⁵.

El coste de la reconstrucción de Siria se ha calculado en 400.000 millones de dólares⁸⁶. Esta astronómica cifra es inasumible para el gobierno de Bashar al Asad, de modo que el régimen requiere de la participación de terceros en este proceso. Los principales aliados de Asad, Rusia e Irán, no están en disposición de afrontar la carga económica de reconstruir Siria, pues tienen otras prioridades –como la guerra en Ucrania o el aumento de las tensiones con Israel–⁸⁷. En consecuencia, la política de normalización de los estados árabes podría responder, también, a las interesantes perspectivas económicas. Bajo la perspectiva de los gobiernos árabes, la reconstrucción equivale a la estabilización de Siria y, por tanto, ello contribuye a la mitigación de los problemas derivados. Además, los estados árabes son los únicos con suficiente capacidad económica para participar en la reconstrucción de Siria. No obstante, las sanciones implementadas por Estados Unidos –y en menor medida por la Unión Europea– son el principal impedimento para desbloquear miles de millones de dólares, dado que limitan los potenciales beneficios económicos⁸⁸.

80 DAUD, D., “The Arab League thinks...”, *op. cit.*

81 HEYDEMANN, S., “Syria’s normalization...”, *op. cit.*

82 LOFT, P., *Syria’s civil war in 2023...*, *op. cit.*, p.22.

83 THE SYRIAN OBSERVER, “Is Assad Realigning...”, *op. cit.*

84 WORLD BANK, “Syria Economic Monitor: Conflict, Crises and the Collapse of Household Welfare”, primavera de 2024, disponible en <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099515505222471242/idu12e419274142fc14ff31baf411ef0c0aef81c>.

85 UNOCHA, “Syrian Arab Republic”, disponible en <https://www.unocha.org/syrian-arab-republic>.

86 Según algunas fuentes, las estimaciones más bajas sitúan el coste de la reconstrucción en 250.000 millones mientras que las más altas lo elevan hasta 1 billón. ASSENBURG, M., “Reconstruction in Syria: Challenges and policy options for the EU and its member states”, *Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP-Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*, julio de 2020, pp.1-35, p.5.

87 ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I., “Syria and the Arab League...”, *op. cit.*, p.247.

88 ASSENBURG, M., “Reconstruction in Syria...”, *op. cit.*, pp.12-16. También KHALIFA, D. y HILTMANN, J., “Normalising Relations...”, *op. cit.*

A pesar de la presión estadounidense, la normalización de los estados árabes con el gobierno sirio se ha visto posibilitada por un cambio en la política exterior de Estados Unidos. El conflicto armado ha dejado de estar entre sus prioridades. La política estadounidense respecto del régimen de Bashar al Asad se ha fundamentado principalmente en la imposición de sanciones y en el aislamiento internacional. Esta línea de acción se ha mantenido con pocas variaciones desde el mandato de Barack Obama, pasando por las administraciones de Donald Trump y de Joe Biden⁸⁹. Los analistas han criticado duramente estas políticas por su tibieza⁹⁰.

El gobierno de Biden ha lanzado mensajes contradictorios con respecto del proceso de normalización de relaciones iniciado por los estados árabes. Oficialmente, los Estados Unidos se oponen a la normalización del régimen de Asad, pero no impiden que sus aliados regionales avancen en esa dirección⁹¹. El ejemplo más claro fueron las declaraciones de Barbara Leaf, la subsecretaria de estado para los asuntos de Oriente Próximo, quien animó a los estados árabes a “conseguir algo” a cambio de la rehabilitación regional de Asad⁹².

Ello contrasta con las sanciones impuestas por las sucesivas administraciones estadounidenses, cuyo fin se orientó a castigar y a disuadir los esfuerzos por normalizar al régimen sirio. Así fue, sobre todo, con la adopción de la *Caesar Syria Civilian Protection Act*, firmada por presidente Trump en 2019, que ponía en el punto de mira a las entidades no estadounidenses que facilitaran la reconstrucción de Siria fuera del marco político de transición dibujado en la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad. Tales sanciones, que completaban las implementadas por el gobierno de Obama, expiran en diciembre de 2024. Por esta razón, la administración Biden está tratando de sacar adelante otra propuesta legislativa denominada *Assad Regime Anti-Normalization Act*, con la que se espera endurecer las sanciones y alargar el plazo de su aplicación hasta 2032⁹³. Según algunos analistas, la inefectiva política de sanciones y aislamiento para derrocar a Bashar al Asad ha provocado la disminución del papel de los Estados Unidos en la región, lo cual ha obligado a los gobiernos árabes a adoptar una posición más pragmática para afrontar los cambios regionales, más allá de las prioridades estadounidenses⁹⁴. En la actualidad, el apoyo incondicional de Estados Unidos a la guerra de Israel en

89 KHOURY, N., “Biden’s Syria Policy: Steady Non-commitment and Persistent Failure”, *Arab Center Washington DC*, 20 de septiembre de 2020, disponible en <https://arabcenterdc.org/resource/bidens-syria-policy-steady-non-commitment-and-persistent-failure/>.

90 Ibid.; ROGIN, J., “Biden is letting Assad off the hook, with dangerous consequences”, *The Washington Post*, 30 de abril de 2024, disponible en <https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/04/30/biden-assad-syria-sanctions/>.

91 KHOURY, N., “Biden’s Syria Policy...”, *op. cit.*

92 IDLBI, Q., “Can Arab League states ‘get something’ for readmitting Assad?”, *Atlantic Council*, 19 de mayo de 2023, disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/can-arab-league-states-get-something-for-readmitting-assad/>.

93 La ley fue aceptada por el Congreso en febrero de 2024. La proposición se encuentra en el Senado. Vid. SYRIA JUSTICE AND ACCOUNTABILITY CENTRE, “Assad Regime Anti-Normalization Act passes the House”, 7 de marzo de 2024, disponible en <https://syriaaccountability.org/assad-regime-anti-normalization-act-passes-the-house/>.

94 KARDAS, S. Y ARAS, B., “What Drove Syria Back...”, *op. cit.*, pp.77-79. En opinión de Heydemann, este distanciamiento entre Estados Unidos y los estados árabes podría suponer “la formación de un marco de

Gaza y el Líbano y la victoria electoral de Donald Trump podrían modificar la política exterior estadounidense hacia Siria⁹⁵.

A estos factores cabría añadir el estancamiento del proceso de paz auspiciado por las Naciones Unidas, cuyo marco de implementación se contiene en la Resolución del Consejo de Seguridad 2254 (2015), de 18 de diciembre. La Resolución 2254 proponía la transición política negociada para poner fin al conflicto, así como la redacción de una nueva constitución y la celebración de elecciones libres en Siria. A tal fin, las Naciones Unidas promovieron las conversaciones de paz en Ginebra, que han resultado ser un fracaso. Con el tiempo, los cambios en el terreno habían dado una posición de fuerza a Bashar al Asad –sobre todo tras la intervención militar rusa en 2015 y ante la preocupación internacional por derrotar al grupo terrorista Estado Islámico–, lo cual se tradujo en la intransigencia del gobierno sirio para negociar⁹⁶. Ante los escasos avances en Ginebra, se abrió en Astaná un nuevo proceso de negociación de un alto el fuego en 2017, auspiciado en este caso por Rusia, Turquía e Irán, que tampoco ha solucionado la crisis siria⁹⁷. Por su parte, el Enviado Especial de las Naciones Unidas para Siria, Geir Pedersen, ha tratado en varias ocasiones de revitalizar, sin demasiado éxito, los esfuerzos por retomar las negociaciones con la implicación de todas las partes relevantes con arreglo a la Resolución 2254⁹⁸. Verdaderamente, como apunta ÁLVAREZ-OSSORIO, el marco negociador establecido en Ginebra, y adoptado en la Resolución 2254, fue superado por los acontecimientos, aunque la comunidad internacional siguió aferrándose a él⁹⁹. Este marco de negociación inoperante es al que alude repetidamente Estados Unidos.

También la Unión Europea se ha adherido a esta posición, firmemente alineada con la postura estadounidense, y cuyo pilar fundamental es la no normalización del régimen de Asad. Ahora bien, el giro en la posición de los gobiernos árabes obliga a repensar la política exterior de la Unión Europea ya que ha permanecido invariablemente orientada por la Estrategia para Siria adoptada en 2017. Como se verá en la siguiente sección, la falta de resultados tras más de una década de sanciones y aislamiento contra el gobierno de Asad ha minado la posición colectiva produciendo una corriente crítica dentro de los estados miembros a favor del acercamiento a Damasco.

seguridad post-Guerra Fría, post-Pax Americana organizado localmente” (la traducción es nuestra). HEY-DEMANN, S., “Syria’s normalization...”, *op. cit.*

95 NELSON, M., “What does the US presidential election mean for Syria?”, *Syria Direct*, 4 de noviembre de 2024, disponible en <https://syriadirect.org/what-does-the-us-presidential-election-mean-for-syria/>.

96 ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I., *Siria. La década negra (2011-2021)*, Ed. Catarata, Madrid, 2022, pp.177-182.

97 *Ibid.*, pp.182-184.

98 UNITED NATIONS PRESS, “‘Piecemeal Diplomacy’ Will Not End Syria Conflict, United Nations Envoy Tells Security Council”, 20 de septiembre de 2024, disponible en <https://press.un.org/en/2024/sc15827.doc.htm>.

99 ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I., *Siria. La década negra...*, *op. cit.*, p.181.

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON SIRIA

1. La política exterior de la Unión Europea frente al conflicto armado sirio

La Unión Europea siempre había mantenido buenas relaciones comerciales y diplomáticas con la República Árabe de Siria. Un buen ejemplo fue la celebración del Acuerdo de Cooperación en 1977 entre las Comunidades Europeas y Siria, cuyo objetivo era liberalizar el comercio entre ambas partes, en especial la exportación del petróleo y otros productos derivados. Años después, la Unión Europea negoció la conclusión de un Acuerdo de Asociación con Siria, aunque este jamás llegó a firmarse¹⁰⁰. Por lo general, la cuestión del respeto de los derechos humanos no preocupaba demasiado a la Unión Europea, que mantuvo una política contemplativa cuando no condescendiente con las violaciones graves de los derechos humanos por parte del régimen represivo de los Asad en Siria¹⁰¹.

A partir de 2011 se produce, a pesar de un titubeo inicial, el cambio en la posición de la Unión Europea hacia una línea de oposición al gobierno de Bashar al Asad, sobre todo con el endurecimiento de la represión contra el alzamiento popular. Desde entonces la Unión Europea mantiene una postura contraria al régimen sirio y apuesta por una transición política sin Bashar al Asad en el poder. En términos generales, la respuesta de la Unión Europea al conflicto armado en Siria durante esta década se ha articulado en torno a la aplicación de medidas restrictivas contra una miríada de actores, el envío de ayuda humanitaria y la apuesta persistente por una salida negociada por la vía diplomática a la crisis¹⁰².

En mayo de 2011, el Consejo de la Unión Europea adoptó una serie de medidas restrictivas dirigidas contra altos cargos del régimen con el objetivo de conseguir que el Estado o las

100 Las negociaciones se iniciaron en 1998 y terminaron en 2004. El Acuerdo de Asociación quedó paralizado principalmente por razones de carácter político. En cambio, la Unión Europea sí que firmó Acuerdos de Asociación Euromediterráneos con siete países del sur del Mediterráneo. En 2008, el gobierno de Asad y la Unión Europea volvieron a negociar la firma de una versión revisada del Acuerdo de Asociación, pero en 2009 las autoridades sirias pidieron un período adicional de tiempo para examinar el texto. LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E., “La Estrategia global de la Unión Europea para Siria”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J. (Dirs.), *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales: retos y problemas seleccionados*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp.123-186, pp.130-134. FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el Mediterráneo”, *Revista General de Derecho Europeo*, vol.33, 2014, pp.1-60, p.9. Una revisión de los Acuerdos Euromediterráneos en PÉREZ SALOM, R., “La revisión de los Acuerdos Euromediterráneos a la luz de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y ESTEVE MOLTÓ, J.E. (Dirs.), *Retos y oportunidades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea: aportaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Tirant Lo Blanch, 1ª edición, Valencia, 2023, pp.139-167.

101 FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis siria...”, *op. cit.*, pp.12-13.

102 VAN VEEN, E., DI PIETRANTONIO, A., EZZEDINE, N. y NAPOLITANO, P., *Band-aids, not bullets. EU policies and interventions in the Syrian and Iraqi civil wars*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, La Haya, Febrero 2021, p.23. Disponible en: <https://www.clingendael.org/pub/2021/eu-relevance-in-the-syrian-and-iraqi-civil-wars/3-eu-institutional-policies-and-interventions-in-the-syrian-civil-war/>. En general, vid. también FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis siria...”, *op. cit.*, pp.15 y ss.

personas sancionadas modificaran su conducta y cumplieran con sus obligaciones internacionales¹⁰³. También suspendió toda cooperación bilateral con el gobierno de Siria¹⁰⁴. El régimen de sanciones se basó en la restricción de viajes, la congelación de activos de individuos y entidades afines al gobierno, ampliándose progresivamente al comercio de petróleo y productos derivados; oro, metales preciosos y otros bienes de lujo; embargos de armas; la exportación de equipos y tecnologías que pudieran ser utilizados con finalidades represivas; las inversiones en industrias petroleras sirias; y el tráfico de bienes culturales¹⁰⁵. En la actualidad, las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea afectan a un total de 316 personas, incluyendo al presidente Bashar al Asad, y 86 entidades y se han prorrogado hasta 1 de junio de 2025¹⁰⁶. Sin embargo, desde febrero de 2023, se introdujo una excepción humanitaria adicional para facilitar la entrega de ayuda humanitaria tras el terremoto que asoló Siria y Turquía¹⁰⁷.

Precisamente, el envío de ayuda ha sido el segundo gran ámbito de actuación de la política exterior europea ante el conflicto armado de Siria. La Unión Europea y sus miembros se han convertido en los máximos donantes de ayuda internacional. Desde el comienzo de la crisis en 2011 se han movilizado más de 33.300 millones de euros para apoyar a la población siria, tanto dentro del país como en la región¹⁰⁸. Con el fin de reforzar la asistencia a los refugiados

103 Decisión 2011/273/PESC del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 121 de 10.5.2011, p. 11/14; y Reglamento (UE) n.º 442/2011 del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 121 de 10.5.2011, p. 1/10.

104 El Acuerdo de Cooperación fue suspendido parcialmente “hasta que las autoridades sirias pongan fin a las sistemáticas vulneraciones de los derechos humanos y pueda volver a considerarse que respetan el Derecho internacional general y los principios que forman la base del Acuerdo de cooperación”. Decisión 2011/523/UE del Consejo, de 2 de septiembre de 2011, por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria, DO L 228 de 3.9.2011, p. 19/21; y modificado por la Decisión 2012/123/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012, que modifica la Decisión 2011/523/UE por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria, DO L 54 de 28.2.2012, p. 18/19.

105 Para una lista de los bienes y sectores sujetos a restricciones, vid.: <https://sanctionsmap.eu/#/main>. Sobre las medidas restrictivas de la Unión Europea vid. FERRER LLORET, J., “Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra las violaciones graves de los derechos humanos en el Mediterráneo: ¿una potencia normativa?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm 42., diciembre 2021, pp.1-39.

106 Decisión (PESC) 2024/1510 del Consejo, de 27 de mayo de 2024, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, DO L 2024/1510; Reglamento (UE) 2024/1497 del Consejo, de 27 de mayo de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 36/2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, DO L 2024/1497; y Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1517 del Consejo, de 27 de mayo de 2024, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, DO L 2024/1517. Para una lista completa de las personas y entidades sancionadas: <https://sanctionsmap.eu/#/main/details/32,34/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>.

107 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Terremoto en Turquía y Siria: la UE modifica las medidas restrictivas vigentes relativas a Siria para facilitar la prestación rápida de ayuda humanitaria”, 23 de febrero de 2023, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/02/23/earthquake-in-turkiye-and-syria-eu-amends-restrictive-measures-in-place-regarding-syria-to-facilitate-the-speedy-delivery-of-humanitarian-aid/>.

108 Más información en la página web del Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/syria/#assistance>.

y desplazados por la crisis siria, en diciembre de 2014 se creó el Fondo fiduciario regional en respuesta a la crisis siria (conocido como Fondo Madad) que movilizó hasta su cese de actividades un total de 2.380 millones de euros¹⁰⁹.

La ayuda internacional y la recaudación de fondos también se ha canalizado a través de la organización de las Conferencias “Apoyar el futuro de Siria y su región”. Desde 2017 se celebran conferencias anuales con el objetivo de apoyar a la población siria, fomentar su resiliencia, y movilizar a los países vecinos y a la comunidad internacional para buscar una solución política integral al conflicto armado en Siria de conformidad con la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad. La VIII Conferencia de Bruselas sobre “Apoyar el futuro de Siria y su región”, celebrada entre el 30 de abril y el 27 de mayo de 2024, logró que los 800 participantes se comprometieran a aportar un total de 7.500 millones de euros, que incluye una contribución de 2.120 millones de euros de la propia Unión Europea para los años 2024 y 2025¹¹⁰.

Sin embargo, el envío de ayuda se ha utilizado como un instrumento para desplegar una política destinada a mantener a los potenciales solicitantes de asilo en los estados vecinos de acogida¹¹¹. Mediante el discurso de la construcción de resiliencia, es decir, el envío de ayuda orientado a la estabilización de las instituciones y la economía del estado de acogida y a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales y de los desplazados, se ha encubierto la externalización de la política de contención migratoria a través de la celebración de acuerdos con estos estados¹¹². En definitiva, la resiliencia se ha convertido en el eje que legitima y hace operativa la externalización por parte de la Unión Europea de la acogida y de la protección de los refugiados a los países de acogida regionales¹¹³.

El tercer eje de la respuesta de la Unión Europea al conflicto armado en Siria ha sido la apuesta por una solución política negociada. Esta posición a favor de un acuerdo político constituía en 2013 una prioridad para la acción europea dentro de una estrategia más amplia para abordar las consecuencias *ad intra* y *ad extra* de la crisis siria¹¹⁴. La expansión del grupo Dáesh en

109 El Fondo Madad acabó en diciembre de 2021, pero alguno de sus proyectos se alargará hasta junio de 2025. El Fondo Madad fue sustituido por el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, otramante conocido como “Europa Global”. La cooperación de la Unión Europea en favor de la población de Siria se enmarca en este mecanismo. Más información en: https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en.

110 EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, “Supporting the future of Syria and the region”, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/syria-brussels-viii-conference-2024_en.

111 FAKHOURY, T., “The ‘Afterlife’ of Externalisation...”, *op. cit.*

112 Ibid.

113 FAKHOURY, T. y STEL, N., “EU Engagement with...”, *op. cit.*, pp.1023-1024.

114 La Comisión y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad plantearon en el documento titulado *Hacia un enfoque global de la UE para la crisis siria* que la respuesta global de la Unión Europea a la crisis siria debía aspirar a: (a) apoyar una solución política que aporte una solución sostenible a la crisis; (b) evitar la desestabilización regional debida a las repercusiones del conflicto en los países vecinos; (c) abordar la dramática situación humanitaria y asistir a las poblaciones afectadas; y (d) abordar las consecuencias del conflicto en la Unión Europea. *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre Hacia un enfoque global de la UE para la crisis en Siria*, Bruselas, de 24 de junio de 2013, COM/JOIN (2013), 22 final, pp.2-4.

2014 desplazó la atención de la crisis política en Siria hacia la lucha contra el terrorismo. La Unión Europea, así como muchos de sus estados miembros, se incorporaron a la Coalición Internacional contra el Dáesh liderada por los Estados Unidos¹¹⁵. Entonces, las consecuencias del conflicto armado en Siria –en particular los potenciales ataques terroristas en suelo europeo y los desplazamientos masivos de población– eran percibidas como una amenaza para la seguridad interna de la Unión Europea¹¹⁶. En este contexto, el Consejo solicitó a la Alta Representante la elaboración de una estrategia regional global para Siria e Irak, así como para la amenaza del EIIL-Dáesh, en concordancia con los principios del Comunicado de Ginebra de 2012 y las resoluciones del Consejo de Seguridad que priorizaban la lucha contra el terrorismo internacional¹¹⁷. Los elementos centrales de esa estrategia regional ponían el foco en las razones que justificaban una intervención más intensa en los conflictos de la región, dado que muchos de ellos tenían repercusiones directas en la propia Unión Europea¹¹⁸. Los objetivos generales de esta estrategia eran: por un lado, “luchar contra la amenaza que representan Dáesh y otros grupos terroristas para la estabilidad regional e internacional”; y, por otro lado, “crear las condiciones para una transición política integradora en Siria y una estabilidad duradera en Siria, Irak y en los países de la región”¹¹⁹. El Consejo adoptó esta estrategia regional en marzo de 2015¹²⁰. Al año siguiente, sin embargo, el Consejo revisó la estrategia regional conjunta para Siria e Irak, aunque consideraba que los objetivos trazados en los documentos anteriores seguían siendo válidos¹²¹. En esencia, se reiteraba el apoyo de la Unión Europea a una solución política del conflicto sobre la base de la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad, la urgencia de hacer frente a la amenaza terrorista, el mantenimiento de las medidas restrictivas mientras durase la represión y la necesidad de promover la rendición de cuentas por los crímenes internacionales que se estaban cometiendo en Siria.

La Unión Europea no tuvo una estrategia singularizada para Siria hasta el año 2017. En marzo de ese año, la Comisión y la Alta Representante presentaron los *Elementos para una Estrate-*

115 La Coalición cuenta con 87 participantes, entre los cuales está la Unión Europea y muchos de miembros, así como los gobiernos árabes y la Liga de Estados Árabes. Más información: <https://theglobalcoalition.org/en/partners/>.

116 OSIEWICZ, P., “The EU and the Syrian conflict: A decade on, what comes next?”, *Middle East Institute*, 30 de julio de 2021, disponible en <https://www.mei.edu/publications/eu-and-syrian-conflict-decade-what-comes-next>.

117 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Conclusiones del Consejo sobre la crisis del EIIL-Daesh en Siria e Irak”, Luxemburgo, 20 de octubre de 2014, ST 14463 2014 INIT.

118 Entre las razones que se citan están la vulneración de los valores de la Unión Europea y los derechos humanos; el riesgo de desintegración de los estados afectados; la presión migratoria; el control de territorios por parte del Dáesh y el riesgo de contagio hacia países vecinos; o los ciudadanos europeos que se integraron en las filas del Dáesh. *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Elementos de una estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa Daesh*, Bruselas, 6 febrero 2015, JOIN (2015) 2 final, pp.3-4.

119 Ibid., p.7

120 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Conclusiones del Consejo sobre la estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL (Daesh)”, Bruselas, 16 de marzo de 2015, ST 7267 2015 INIT.

121 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Conclusiones del Consejo sobre la estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL (Daesh)”, Bruselas, 23 de mayo de 2016, ST 9105 2016 INIT.

gia de la Unión Europea para Siria, cuyo objetivo era diseñar una hoja de ruta para que la Unión Europea desempeñara un papel más importante en la consecución de una solución política en Siria¹²². Este documento, junto con las conclusiones del Consejo de 3 de abril de 2017, constituyen propiamente la estrategia específica para Siria¹²³. Así pues, los objetivos estratégicos de la Unión Europea se agrupan en seis ámbitos: (a) poner fin a la guerra mediante una auténtica transición política; (b) promover una transición constructiva e integradora en Siria; (c) salvar vidas atendiendo a las necesidades humanitarias de la población más vulnerable; (d) promover la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión; (e) promover la rendición de cuentas y facilitar un proceso de reconciliación nacional; y (f) reforzar la capacidad de recuperación de la población y la sociedad sirias¹²⁴.

La Estrategia para Siria insistía en la necesidad de una transición política negociada con las partes, en concordancia con las resoluciones del Consejo de Seguridad y el Comunicado de Ginebra de 2012, y que incluyera un diálogo con las principales potencias regionales y mundiales para identificar una base común sobre la que cimentar el proceso de reconciliación y reconstrucción¹²⁵. Para ello, la Unión Europea se proponía reforzar su apoyo a la oposición moderada y promover los procesos de rendición de cuentas por los crímenes de guerra y las violaciones del Derecho Internacional¹²⁶. Una vez la transición democrática se hubiera realizado, entonces la Unión Europea participaría en la reconstrucción mediante el levantamiento de las medidas restrictivas, la reanudación de la cooperación internacional y la movilización de la financiación¹²⁷. Esta posición se ha mantenido inalterada desde 2017.

Lamentablemente, la Estrategia de la Unión Europea no ha sido capaz de adaptarse a los cambios ocurridos en el terreno y en el escenario regional. El régimen de Bashar al Asad permanece en el poder y controla aproximadamente el 60% del territorio del estado. La crisis siria ha exportado sus problemas a los países vecinos, lo cual, con el paso de los años, ha producido una corriente en los gobiernos árabes orientada a la normalización de las relaciones, cuya culminación fue el retorno de Siria a la Liga Árabe. Mientras tanto, la Unión Europea persiste en su creencia de que la solución política sin Bashar al Asad en el poder y con un papel reforzado de los grupos de oposición, tal y como encumbraba la Resolución 2254, todavía es factible.

La política exterior de la Unión Europea respecto de Siria no le ha otorgado un papel relevante en la gestión del conflicto, con la salvedad, quizás, de su eficacia en el envío de ayuda humanitaria¹²⁸. Asimismo, la política de aislamiento y sanciones ha demostrado tener poca capacidad para influir en el comportamiento del gobierno de Bashar al Asad, en el de otras po-

122 *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Elementos para una Estrategia de la UE para Siria*, Estrasburgo, 14 de marzo de 2017, COM(JOIN) 11 final.

123 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de la UE para Siria", Luxemburgo, 3 de abril de 2017, ST 7652 2017 INIT, p.2.

124 *Ibid.*, p.2.

125 *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Elementos para una Estrategia de la UE para Siria*, Estrasburgo, 14 de marzo de 2017, COM(JOIN) 11 final, pp.8-10.

126 *Ibid.*, pp.10-12

127 *Ibid.*, pp.15-16.

128 VAN VEEN, E., DI PIETRANTONIO, A., EZZEDINE, N. y NAPOLITANO, P., *Band-aids, not bullets....*, *op. cit.*, p.32.

tencias y en la dinámica del conflicto¹²⁹. Ello parece señalar una mayor capacidad de la Unión Europea para gestionar el posconflicto que la intervención directa en conflictos¹³⁰. Y, en todo caso, revela una acuciante necesidad de reformular la política exterior europea relacionada con la Estrategia para Siria para adaptarla al nuevo escenario en el que el gobierno de Bashar al Asad ha ido saliendo progresivamente del aislamiento. En estas circunstancias, el debate sobre el rumbo que deben tomar las relaciones con el gobierno de Siria ha hecho aparecer grietas internas en la posición colectiva de la Unión Europea. En este sentido, un grupo de estados miembros ha mostrado su apoyo a una modificación profunda de las relaciones, lo cual choca directamente con la postura institucional.

2. Fisuras en la posición de la Unión Europea: ¿Cambios a la vista en la política exterior hacia Siria?

La normalización regional de las relaciones con Siria obliga a la Unión Europea a repensar su política exterior. El retorno de Bashar al Asad del ostracismo, con el beneplácito de los estados árabes, perjudica, en general, la posición de todos aquellos actores que todavía sostienen una salida negociada e inclusiva –que, por cierto, no mantenga a Asad en el poder– al conflicto en Siria. Es el caso de la Unión Europea. No obstante, la Unión Europea tampoco puede desconocer la realidad y actuar como si el escenario no hubiera cambiado, máxime cuando algunos de los problemas regionales que propiciaron el cambio de política en los gobiernos árabes –la cuestión de los desplazados y refugiados– le afectan directamente. Con todo, la normalización regional de las relaciones abre la posibilidad de replantear la política exterior europea hacia Siria.

Ahora bien, la posición institucional, por el momento, no ha variado. De hecho, la noticia de la readmisión de Siria en la Liga Árabe no fue bien recibida por la Unión Europea. El Alto Representante, Josep Borrell, señaló que era una decisión soberana, pero observó que había sido tomada sin que el régimen sirio hubiera realizado ningún esfuerzo serio para resolver el conflicto¹³¹. Por esta razón, en junio de 2023, se pospuso a petición de la Unión Europea una reunión de nivel ministerial con la Liga Árabe¹³². Tal y como lo expresó el mismo Alto Representante tras la oficialización de las relaciones árabes con el gobierno de Siria: “Para la Unión Europea y sus estados miembros, las condiciones para la normalización con el régimen sirio están lejos de cumplirse. Sólo estaremos dispuestos a ayudar en la reconstrucción de Siria cuando esté en marcha una transición política integral y creíble”¹³³. Una solución que, por su-

129 ASSENBURG, M., “Reconstruction in Syria...”, *op. cit.*, p.6.

130 ABU-WARDA, N., “La política de la Unión Europea en Oriente Medio, historia y actualidad”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, nº 45, 2020, pp.499-526, p.517.

131 EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, “Egypt: Press remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell after meeting with Secretary-General of the League of Arab States, Ahmed Aboul Gheit”, 18 de junio de 2023, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/egypt-press-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-after-meeting-secretary-general_en

132 Ibid.

133 La traducción es nuestra. EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, “The conditions are not met...”, *op. cit.*

puesto, debía ir alineada con la hoja de ruta marcada en la Resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad. En otras palabras, la posición institucional de la Unión Europea se mantiene inalterada en las tres negativas: no normalización, no reconstrucción y no levantamiento de las sanciones hasta que no se produzca una transición política. Esta firmeza no augura cambios en la política hacia Siria habida cuenta de los acontecimientos¹³⁴.

Sin embargo, han ido apareciendo brechas internas en la posición común de la Unión Europea. Los gobiernos de Austria, Chipre, Grecia, Italia, Hungría y Polonia han instado a un cambio de política y han realizado movimientos individuales con el objetivo de reestablecer lazos diplomáticos con el gobierno sirio¹³⁵. De todos ellos, Italia lidera los mayores esfuerzos en favor de la normalización de las relaciones. Sus gobiernos llevan años estableciendo contactos con el gobierno de Siria al margen de la posición colectiva europea¹³⁶. No obstante, el gesto más destacado fue la reapertura de la embajada italiana en Damasco en julio de 2024 anunciada por el gobierno de Giorgia Meloni. Tal decisión, que resquebrajaba todavía más la posición europea, respondía a tres grandes objetivos: (i) impulsar la repatriación de las personas desplazadas y refugiadas sirias al tiempo que satisfacía los sectores más conservadores y populistas del espectro político; (ii) la disminución del tráfico de narcóticos que pasaban por Italia; y (iii) aumentar los canales de comunicación con Damasco para posicionarse como potencial mediador europeo en la solución del conflicto sirio¹³⁷. Nótese, además, que tales propósitos coincidían parcialmente con los objetivos que los gobiernos árabes pretendían conseguir con el restablecimiento de las relaciones con el régimen de Bashar al Asad.

Asimismo, las fisuras en la posición europea se agrandan debido a que ciertos estados europeos han asumido la idea de que Siria es un “país seguro” para el retorno la población refugiada¹³⁸. Dinamarca pasó a designar algunas áreas bajo control gubernamental como zonas seguras para el retorno pocas semanas después de que el terremoto azotara Turquía y Siria¹³⁹. Los tribunales alemanes también se han sumado a esta tendencia al considerar que no hay un peligro general para los civiles derivado del conflicto armado sirio¹⁴⁰, a pesar de los informes

134 TÜR, Ö., “Challenges Ahead...”, *op. cit.*, p.3.

135 Estos estados se suman a otros que nunca cerraron su embajada en Damasco –como la República Checa– o bien rebajaron el nivel de sus contactos con el gobierno sirio –como Bulgaria–. LISTER, C., “Is the EU Starting to Wobble on Freezing Out Assad?”, *Foreign Policy*, 27 de octubre de 2022, disponible en <https://foreignpolicy.com/2022/10/27/eu-syria-policy-assad-migration/>. También, ASSENBURG, M., “Reconstruction in Syria...”, *op. cit.*, p.24-25.

136 Entre 2016 y 2019, hubo diversos contactos entre las autoridades italianas y representantes gubernamentales sirios. Por ejemplo, la reunión de Mohammad Dib Zeitoun, antiguo jefe de la Dirección General de Seguridad –entidad gubernamental acusada de perpetrar detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones forzadas a gran escala– con autoridades italianas; o la visita a Roma en 2018 de Ali Mamlouk, ex jefe de la Oficina de Seguridad Nacional siria. Ambas personas en la lista de sanciones de la Unión Europea. Vid. HAID, H., “Why Italy is quietly boosting ties with al-Assad”, *Al Majalla*, 28 de julio de 2023, disponible en <https://en.majalla.com/node/296366/opinion/why-italy-quietly-boosting-ties-al-assad>.

137 Ibid.

138 CHEEMA, T.A.K., “International Accountability...”, *op. cit.*, pp.97-105.

139 BERNILD, M., “Syrian Refugees in Denmark at Risk of Forced Return”, *Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/news/2023/03/13/syrian-refugees-denmark-risk-forced-return>.

140 HOLLEIS, J., “Will EU’s normalization push with Syria help Bashar Assad?”, 27 de julio de 2024, disponible en <https://www.dw.com/en/will-eus-normalization-push-with-syria-help-bashar-assad/a-69773524>.

de organismos internacionales que alertan de los graves abusos de los derechos humanos que siguen cometiéndose en las zonas controladas por el régimen. Recientemente, el gobierno de los Países Bajos anunció sus planes de declarar como “zonas seguras” diversas partes de Siria¹⁴¹. La situación de seguridad, lejos de mejorar, ha empeorado a causa de la escalada bélica regional y los constantes bombardeos israelíes sobre objetivos iraníes o de sus aliados¹⁴².

En efecto, hay estados miembros de la Unión Europea que cuestionan abiertamente la política exterior europea hacia Siria. En julio de 2024, ocho estados miembros –Austria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Italia y República Checa– enviaron una carta al Alto Representante en la cual instaban a las instituciones a revisar y evaluar la posición de la Unión Europea respecto de Siria¹⁴³. Los firmantes solicitaban una política hacia Siria más activa, más operativa y orientada a la obtención de resultados con el objetivo de aumentar el peso político de la Unión Europea y mejorar la efectividad del envío de ayuda humanitaria¹⁴⁴. Apostaban, también, por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas europeas y la designación de una decena de “zonas seguras” en territorio bajo el control del gobierno sirio donde pudiera retornar la población refugiada¹⁴⁵. Estos estados aseveraban que la política respecto de Siria no había cumplido satisfactoriamente sus objetivos después de trece años de conflicto armado y que la Unión Europea no podía ignorar el hecho de que Asad permanecía en el poder mientras la oposición estaba fragmentada o en el exilio¹⁴⁶. Los ministros de asuntos exteriores de Italia y Austria, en una declaración conjunta, insistían en la urgente necesidad de replantear el enfoque sobre Siria, centrandlo el debate en torno a cómo generar las condiciones tanto para evitar la llegada de personas a Europa como para facilitar el regreso de los desplazados a Siria¹⁴⁷.

Sin embargo, aunque el diagnóstico pueda ser correcto, y la política exterior de la Unión Europea respecto de Siria no haya dado los frutos deseados –esencialmente desalojar a Bashar al Asad del gobierno y promover una transición política democrática–, los estados firmantes de la carta camuflan su interés en desembarazarse de la población refugiada bajo la asunción de que el triunfo del régimen transforma las áreas bajo su control en zonas seguras. De acuerdo con su punto de vista, la renovación de los lazos diplomáticos con el gobierno sirio traería

141 MIDDLE EAST MONITOR, “Hundreds of Syrians protest in Netherlands against decision to potentially rule parts of Syria as ‘safe’”, 28 de octubre de 2024, disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20241028-hundreds-of-syrians-protest-in-netherlands-against-decision-to-potentially-rule-parts-of-syria-as-safe/>.

142 JABER, H., “Italy’s Normalization with Assad’s Regime: Any Lessons from Arabs’ Experience?”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 26 de septiembre de 2024, disponible en <https://carnegieendowment.org/sada/2024/09/italys-normalization-with-assads-regime-any-lessons-from-arabs-experience?lang=en>.

143 MIDDLE EAST MONITOR, “8 member states call on EU to ‘review and assess’ Syria policy”, 23 de julio de 2024, disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20240723-8-member-states-call-on-eu-to-review-and-assess-syria-policy/>.

144 Ibid.

145 HOLLEIS, J., “Will EU’s normalization...”, *op. cit.*

146 MIDDLE EAST MONITOR, “8 member states call on EU...”, *op. cit.*

147 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Italy and Austria: «Syria, Europe shall change its strategy» (Il Messaggero)”, 22 de julio de 2024, disponible en https://www.esteri.it/en/sala_stampa/archivionotizie/interviste/2024/07/italia-e-austria-siria-leuropa-cambi-strategia-il-messaggero/.

estabilidad al país y sería, por tanto, un paso más para facilitar el retorno seguro y voluntario de la población refugiada. Algunos autores, por el contrario, han sugerido que esa lectura de la situación es errónea, pues la normalización de las relaciones con el régimen de Bashar al Asad lo único que conseguirá es la consolidación de una dictadura sanguinaria y no solucionará la cuestión del retorno de los desplazados¹⁴⁸. En efecto, dada la experiencia árabe con la normalización del gobierno de Siria, no hay nada que sugiera que el restablecimiento de las relaciones diplomáticas impulse al régimen de Bashar al Asad a corregir su comportamiento¹⁴⁹.

En el fondo, la disensión entre las instituciones de la Unión Europea y los estados miembros refleja la necesidad de una revisión de la Estrategia para Siria sin que por ello queden invalidados sus objetivos estratégicos. En este sentido, hay al menos tres grandes posiciones al respecto. En primer lugar, la Unión Europea puede mantenerse firme en la imposición de medidas restrictivas y en la política de aislamiento hasta que el régimen cambie su actitud¹⁵⁰. Esta posición es la que, por el momento, se está adoptando. En el extremo opuesto se encuentra la postura que aboga por la normalización de las relaciones para dar mayor estabilidad, por la relajación de las sanciones y la participación de la Unión Europea en la reconstrucción del país sin ninguna contraprestación por parte del régimen de Asad. Esta posición sostiene que tal enfoque permitirá la creación de las condiciones favorables para el retorno rápido de las personas desplazadas. Este posicionamiento debe ser descartado, puesto que certificaría el fracaso de la política exterior hacia Siria durante una década y desacreditaría a la Unión Europea como actor relevante en la región¹⁵¹. También hay quien apuesta por una posición intermedia que combine algunos elementos de la estrategia seguida los últimos años –principalmente, el mantenimiento de las sanciones– con la presión indirecta sobre los gobiernos árabes a través de incentivos económicos y políticos para que resitúen el cambio político en Siria en su agenda¹⁵². De este modo, la Unión Europea se adaptaría a los acontecimientos y podría recuperar un rol relevante como actor en la búsqueda de una solución política al conflicto sirio. Con todo, el debate acerca del rumbo que debe tomar la política exterior europea en Siria dista mucho de estar resuelto.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de normalización de las relaciones árabes con el gobierno de Asad culminó con el retorno de Siria a la Liga de Estados Árabes. El giro en la posición de los gobiernos respecto de su homólogo sirio se debió, principalmente, a los cambios en las dinámicas regionales y,

148 HODŽIĆ, R., “Normalising al-Assad’s regime is against Europe’s interests”, *Euronews*, 10 de septiembre de 2024, disponible en <https://www.euronews.com/2024/09/10/normalising-al-assads-regime-is-against-europes-interests>.

149 De hecho, los escasos cambios operados por el gobierno de Bashar al Asad, como la reducción del tráfico de narcóticos en la frontera con Jordania, se deben a su reposicionamiento regional como aliado incondicional de Irán en el conflicto con Israel, en un intento por acercarse al eje árabe de la moderación. THE SYRIAN OBSERVER, “Is Assad Realigning...”, *op. cit.*

150 HODŽIĆ, R., “Normalising al-Assad’s regime...”, *op. cit.*

151 TÜR, Ö., “Challenges Ahead...”, *op. cit.*, p.7.

152 Ibid. También, JABER, H., “Italy’s Normalization with Assad’s Regime...”, *op. cit.*

sobre todo, a las agendas internas de esos estados, afectados por las consecuencias desestabilizadoras derivadas de la guerra. Fue, sin duda, una opción pragmática orientada a atraer a Bashar al Asad a negociar y a solucionar los problemas que trece años de conflicto armado habían exportado a toda la región.

Sin embargo, un año después, hay dudas sobre los progresos cosechados con la restauración de las relaciones¹⁵³. La declaración de Bahreín, aprobada tras la trigésimo tercera cumbre de la Liga Árabe, celebrada en mayo de 2024, insistía en la necesidad de poner fin a la crisis siria y de implementar la Declaración de Amán¹⁵⁴. También se hacían referencias a la cuestión del retorno seguro y voluntario de la población refugiada¹⁵⁵. No obstante, el foco de atención se había desplazado hacia la situación en la Franja de Gaza¹⁵⁶.

La diplomacia árabe del “pasito a pasito” no ha funcionado. La influencia de Irán y la presencia de sus fuerzas en territorio sirio no ha disminuido, como tampoco se han reducido la producción y el tráfico de drogas, ni las violaciones de los derechos humanos de las personas desplazadas que han regresado a Siria¹⁵⁷. Es más, con la normalización de Bashar al Asad se ha lanzado un peligroso mensaje de impunidad según el cual las graves violaciones de los derechos humanos, así como la comisión masiva de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, pueden ser olvidados si el autócrata sobrevive lo suficiente (o se convierte en un mal menor).

En este sentido, la normalización del gobierno sirio por parte de la Unión Europea supondría no solo un fracaso político, sino también un desastre moral¹⁵⁸. La Unión Europea, no obstante, puede extraer valiosas lecciones de los cambios operados en la región para reorientar su política exterior.

La Estrategia para Siria de 2017 ha quedado obsoleta y debería ser replanteada y actualizada a la luz de los acontecimientos. Bashar al Asad ha sobrevivido a la guerra y los estados árabes han procedido a normalizar sus relaciones con el gobierno sirio. Ante estos hechos, no es razonable mantener una política exterior europea sin modificaciones. Los objetivos estratégicos siguen siendo válidos, pero exigen una reconfiguración. La transición política total, basada en la Resolución 2254 (2015), con un papel reforzado de la oposición moderada tal y como prevé la Estrategia para Siria no parece viable cuando tales grupos están fragmentados y el proceso de paz auspiciado por las Naciones Unidas lleva tiempo estancado. Ocurre lo mismo con la política de aislamiento internacional, que, sin duda, será difícil de sostener, no solo porque los actores regionales clave están normalizando relaciones, sino también porque en el interior de la Unión Europea se está esparciendo la disensión sobre la conveniencia de esta posición. Por su parte, la política de medidas restrictivas practicada por la Unión Europea desde el inicio del

153 TABLER, A.J., “A Year of Arab Engagement...”, *op. cit.*

154 BAHREIN NEWS AGENCY, “Bahrain Declaration of 33rd Arab Summit issued”, 17 de mayo de 2024, pár.6, disponible en <https://www.bna.bh/en/BahrainDeclarationof33rdArabSummitissued.aspx?cms=q-8FmFJgiscL2fwIzON1%2BDkDWpuy78XecE7hmfWw%2FYSI%3D>.

155 Ibid.

156 Ibid.

157 JABER, H., “Italy’s Normalization...”, *op. cit.*

158 HODŽIĆ, R., “Normalising al-Assad’s regime...”, *op. cit.*

conflicto sirve como un potente instrumento disuasorio, y, junto con las sanciones estadounidenses, ha dañado la economía siria, pero no ha cumplido con su objetivo de desalojar al gobierno de Asad del poder. La nueva Estrategia para Siria debe tener en cuenta estas realidades.

Asimismo, la Unión Europea debería reforzar sus mecanismos de presión. Podría condicionar el envío de recursos económicos a los gobiernos árabes a que devuelvan a sus agendas la solución política negociada de la crisis siria. Y, en paralelo, seguir promoviendo e impulsando los procesos de rendición de cuentas por los graves crímenes internacionales cometidos. En otras palabras, la Unión Europea debe recomponer su Estrategia para Siria de manera que se adapte al nuevo escenario internacional y redefina, en función de este último, su rol para poder influir en la solución de una tragedia que ya dura demasiados años.

