



FUNDACIÓN  
alternativas

**MEMORANDO OPEX Nº 243/2019**

**TÍTULO: NUEVOS CONFLICTOS EN SIRIA. REHABILITACIÓN, RECONSTRUCCIÓN, RETORNO Y SUS DILEMAS POLÍTICOS**

**AUTORÍA: GABRIEL GARROUM PLA**, investigador doctoral del Departamento de Estudios de la Guerra, King's College London.

**FECHA:** 09/05/2019

**Panel:** Oriente Medio y Norte de África

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>



**Director de OPEX:** Diego López Garrido

**Coordinadora del Panel:** Itxaso Domínguez de Olazábal

**ISSN:** 1989-2845

**Edición:** Mateo Peyrouzet García-Siñeriz

**Maquetación:** Paula Carretero Oya

## **RESUMEN**

Este informe busca explorar el estado actual del conflicto en Siria, con un especial énfasis en profundizar en algunas de las tendencias más recientes que dicho conflicto ha adoptado, así como en sus consecuencias políticas. Así, se argumenta que en la actual situación sobre el terreno, con las fuerzas leales a Bashar al-Assad en control de más de la mitad del país y sus principales ciudades, la atención se ha trasladado hacia tres cuestiones, a saber: a) la potencial rehabilitación diplomática del gobierno de Bashar al-Assad; b) la reconstrucción material del país, y c) el retorno de los refugiados a su país de origen. Estos tres elementos se influyen y retroalimentan entre sí, dando lugar a uno de los dilemas sociopolíticos más importantes para el futuro de Siria, y también para la política exterior de la Unión Europea y sus Estados miembros en Oriente Medio.

## **ABSTRACT**

This report seeks to explore the current state of the Syrian conflict, with a special emphasis on some of the most recent trends that this conflict has adopted, as well as its political consequences. Thus, it is argued that in the current situation on the ground, with the forces loyal to Bashar al-Assad in control of more than half of the country and its main cities, attention has shifted to three issues, namely: a) the potential diplomatic rehabilitation of the Bashar al-Assad government; b) the material reconstruction of the country, and c) the return of refugees to their country of origin. These three elements influence and feed each other, producing one of the most important sociopolitical dilemmas for the future of Syria, and for the European Union and its member states' foreign policy in the Middle East.

## **INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA**

Este mes de marzo se cumplieron ocho años desde el inicio del conflicto en Siria, una de las tragedias humanitarias y políticas de mayor calado de las últimas décadas. Desde el verano de 2012 el país vive un escenario de guerra civil, con una pluralidad de actores armados, fragmentación de soberanías e intensos combates en zonas urbanas; no obstante, las dinámicas han ido fluctuando a lo largo de los años. Si alrededor de 2013 parecía que la caída de Damasco y Aleppo era inevitable a largo plazo, la situación a partir de 2014, con el ascenso y expansión del grupo autodenominado 'Estado Islámico' hasta 2017, dibujaba un panorama muy diferente. No es objetivo de este documento analizar la trayectoria de la contienda, o por qué las fuerzas leales a Bashar al-Assad han conseguido, desde mediados de 2014, retomar el control territorial de más de la mitad del país (cuando apenas controlaban un quinto en 2014) y de las principales ciudades (cuando apenas controlaban las regiones costeras y el centro de Damasco alrededor de 2013). Sí que resulta necesario, sin embargo, realizar un análisis de los factores que rodean la instantánea actual del conflicto sirio y las ramificaciones de la circunstancia determinante: el gobierno de Bashar al-Assad y su constelación de aliados no han sido desbancados del poder.

Después de que las fuerzas gubernamentales recuperaran el control sobre la periferia de Damasco (abril 2018) y la provincia de Daraa (julio 2018), la guerra civil en Siria pareció entrar en una nueva fase. Esta fase, potenciada por la casi total desaparición del territorio controlado por el autoproclamado califato del grupo autodenominado 'Estado Islámico', vendría caracterizada por una estabilización del conflicto. El conflicto se vio además limitado a dos áreas geográficas: la provincia de Idlib y el territorio nororiental controlado por las Fuerzas Democráticas Sirias, lideradas por las milicias kurdas. A pesar de dicha aparente estabilización, las dinámicas regionales (p.ej. la política exterior de Turquía) e internacionales (p.ej. el anuncio de retirada de las tropas estadounidenses) siguen empujando al país a un horizonte de posibilidades marcadamente conflictivo y convulso.

A partir de mediados de 2018, y con el escenario señalado sobre el terreno, nuevas preocupaciones empiezan a marcar el debate sobre el futuro de Siria. Los dos debates centrales que habían ocupado la agenda occidental durante estos años (cómo desbancar a Bashar al-Assad del poder y cómo terminar con el 'Estado Islámico') han desaparecido casi por completo. Han sido reemplazados por debates de índole mucho más pragmática, pero con posibles consecuencias políticas extremadamente

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

relevantes. De hecho, buena parte del futuro de Siria, y de la relación de los países occidentales con el país, dependerá de la trayectoria que tomen dichos debates. Este documento identifica tres elementos, a su vez entrelazados entre sí, que son y serán clave, tanto para el devenir del pueblo sirio como para la estrategia de los actores regionales e internacionales que han participado en el mismo.

En primer lugar, hay que destacar el debate en torno a la incipiente tendencia a la normalización diplomática con la figura de Bashar al-Assad. En segundo lugar, debemos tomar muy en serio el debate acerca de la política de reconstrucción material en Siria. Finalmente, y, en tercer lugar, cabe destacar la irrupción del debate acerca del retorno de refugiados sirios a su país de origen, especialmente desde países de la región como Líbano, Turquía o Jordania.

Los tres ejes mencionados, con consecuencias políticas cuyo alcance está aún por determinar, se entretajan y retroalimentan mutuamente de manera evidente. Esta matriz, en la que se enlazan cuestiones humanitarias, materiales y diplomáticas, es decisiva para el devenir del país y su articulación a nivel local.

## **¿CAMINO A UNA REHABILITACIÓN INTERNACIONAL DE BASHAR AL-ASSAD?**

El tabú que en su momento representaba lidiar con Damasco desaparece progresivamente a nivel internacional. La inmensa presión sobre la figura de Bashar al-Assad existente desde 2012 parece haberse diluido, dando paso a una creciente normalización de las relaciones diplomáticas. Los últimos meses de 2018 y los primeros de 2019 han traído noticias favorables para Damasco, tanto en el terreno militar (comentado de manera breve anteriormente) como sobre todo en el terreno diplomático.

Estos cambios no deben entenderse como una medida posconflicto, puesto que las hostilidades no han finalizado y no se ha articulado ningún tipo de acuerdo político entre las partes contendientes. No son por ello menos relevantes si se tiene en cuenta su capacidad para condicionar un posible rendimiento de cuentas por los niveles de violencia perpetrados en Siria hasta el momento y cómo debe afrontarse un escenario posconflicto. La posible normalización del régimen se erige, pues, como un elemento decisivo previo a un eventual acuerdo de resolución del conflicto.

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

El 16 de diciembre, el ahora ya expresidente de Sudán, Omar al-Bashir, se convirtió en el primer mandatario de la Liga Árabe en visitar oficialmente Siria desde el inicio de la guerra civil. La visita de al-Bashir, a pesar de encontrarse acusado de crímenes contra la humanidad y genocidio por la Corte Internacional de Justicia, es relevante no sólo en si misma, sino especialmente por lo que indica. Dicha visita había obtenido necesariamente el visto bueno tanto de Arabia Saudí como de Estados Unidos, por lo que se [entiende](#) que fue un movimiento ejecutado con cierto respaldo internacional.

Varios países del Golfo Pérsico también han dado pasos clave para la normalización de sus relaciones con Damasco. Los Emiratos Árabes Unidos se convirtieron, el 27 de diciembre, en el primer país que decidió reabrir su embajada en suelo sirio. Decisiones con el mismo contenido fueron anunciadas el mismo día por Bahreín y por Kuwait los días siguientes. La motivación estratégica oficial que explicaría dicho movimiento fue esgrimida por el Ministro de Asuntos Extranjeros de los Emiratos Árabes Unidos: afirmó que, dado el expansionismo de Irán y Turquía en la región, el rol y la presencia del mundo árabe en Siria se habían vuelto todavía más necesarios. Los oficiales de Bahreín justificaron su decisión de idéntica forma, apelando a la necesidad de reactivar el rol de los países árabes en relación con Siria, preservar su soberanía e integridad territorial, y evitar interferencias regionales en sus asuntos domésticos.

Dichas decisiones diplomáticas son tremendamente relevantes, puesto que potencias del Golfo Pérsico como Arabia Saudí o Qatar formaban parte de la lista de principales partidarios de las fuerzas rebeldes sirias desde el inicio del conflicto. Los movimientos diplomáticos de varios países del Golfo Pérsico proyectan una narrativa de normalización del status quo, una solidificación de las políticas contrarrevolucionarias que han aparecido en la región como respuesta a las llamadas 'Primaveras Árabes'. Estos países estarían, además, utilizando su influencia diplomática para asegurarse una posición favorable a nivel económico y en relación con la reconstrucción material del país, como se comentará en la siguiente sección.

A esta tendencia diplomática regional habría que sumarle la mejora de las relaciones entre Túnez y Siria, la reapertura de la frontera entre Jordania y Siria, y las crecientes presiones para la readmisión de Siria en la Liga Árabe.

Esta presión en pos de la rehabilitación, o como mínimo la normalización, de la figura de Bashar al-Assad en el plano diplomático internacional no se limita al

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

entorno de Oriente Medio. El gobierno sirio nunca ha estado totalmente aislado internacionalmente, y podría decirse que ésta es una de las causas que explican que Bashar al-Assad no fuera derrocado, como ocurrió con otros líderes árabes. Al evidente apoyo ruso e iraní hay que añadirle el apoyo, en mayor o menor medida, de países no occidentales como los llamados BRICS. Por otro lado, los gobiernos occidentales y la comunidad internacional no han jugado todas sus cartas; su inacción en los momentos más crudos de la guerra, ya fuera por voluntad política o incapacidad, dificulta imaginar una oposición a dicha normalización en el medio y largo plazo.

Tanto Washington como las principales capitales europeas son conscientes de que una normalización de las relaciones diplomáticas con el gobierno sirio es posible a largo plazo, pero debe mantenerse limitada en el corto y medio plazo. Algunos países de ámbito europeo sí han mostrado su predisposición a reabrir sus embajadas en un futuro cercano. El caso más evidente es el de Italia, que desde el inicio del conflicto no ha dejado de presentar un perfil muy bajo a la hora de condenar al gobierno sirio. No obstante, la mayoría de países europeos siguen mostrándose reacios, por no decir que muestran una oposición frontal, a hablar de cualquier tipo de normalización o rehabilitación internacional del gobierno de Bashar al-Assad.

A principios de febrero, Federica Mogherini, Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, recalcó que únicamente una solución política, bajo mandato de Naciones Unidas, podría desembocar en una normalización de las relaciones con Damasco. La todavía oposición de la Unión Europea y de Estados Unidos al gobierno de Bashar al-Assad manifestada, entre otros canales, a través de duras sanciones como respuesta a los abusos contra los derechos humanos, sigue representando uno de los factores que imposibilitarían una rehabilitación internacional plena a corto plazo. No obstante, la posible readmisión de Siria en la Liga Árabe y la introducción de algunos cambios en la constitución siria, aunque estos no sean sustanciales, representarían factores decisivos para dicha rehabilitación.

Turquía también se encuentra, de momento, en una posición delicada. A pesar de que el presidente turco Recep Tayyip Erdogan ha cesado de pedir la marcha de al-Assad, el conflicto entre ambos ejecutivos es tan intenso que una normalización de las relaciones es impensable. Incluso si se llega a algún tipo de acuerdo que permita que se reanude el comercio transfronterizo, las disputas territoriales (p.ej. Afrin o Yarábulus) y estratégicas (Idlib) se aventuran insalvables en el corto plazo.

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

Para Turquía, garantizar la seguridad fronteriza y limitar el territorio controlado por las milicias kurdas siguen siendo las prioridades en Siria.

Rusia, en cambio, sigue presionando para que los países del ámbito europeo acepten participar en tareas humanitarias en territorios controlados por fuerzas gubernamentales en Siria. Para [Rusia](#), este movimiento supondría un paso más en la aceptación internacional del gobierno sirio y, muy especialmente, el abrir la posibilidad de una participación occidental en la reconstrucción del país.

En resumen, haber dejado de considerar la necesidad de una transición política en Siria como una prioridad de primer orden ha forzado a los países occidentales a debatir otros asuntos como la decisión de participar en la reconstrucción, aunque sea a pequeña escala, o la gestión de los refugiados. Esta aparente tendencia a la "normalización por interrelación", fruto de un cambio claro en las prioridades de la agenda internacional, tiene importantes consecuencias, como se explorará más adelante.

## **LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN EN SIRIA**

Según [estudios](#) del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 33% de los hogares sirios han sido dañados o destruidos por las hostilidades. En áreas que han sufrido estados de sitio, como en la periferia de Damasco (Guta) o el este de Aleppo, los niveles de destrucción son todavía más severos. Según [estimaciones](#) de Naciones Unidas, la guerra en Siria ha comportado un coste de 388.000 millones de dólares americanos y harían falta unos 48.000 millones en inversión a corto plazo sólo para el sector de la vivienda. El volumen de desplazados internos es de más de 400.000 familias, y el nivel de destrucción de infraestructuras básicas llega a más del 50%. Las redes económicas del periodo preguerra, formales e informales, se han visto totalmente destruidas, lo que ha fomentado el aumento de economías de guerra basadas en la corrupción y la coerción, y el incremento masivo de la pobreza en Siria. La pregunta, pues, parece evidente: ¿cómo reconstruir Siria? Aún más importante: ¿qué actores deben participar en dicha reconstrucción?

La tendencia en materia urbanística del gobierno sirio en las últimas décadas fue la de tolerar el desarrollo de áreas de vivienda irregular, entendidas como respuesta barata y rápida a las tendencias demográficas y al crecimiento desbocado

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

de las principales ciudades del país. Dicha tolerancia vino también acompañada de dos tendencias esenciales para la aplicación de una agenda de corte neoliberal: la modernización a través de la demolición de barrios enteros, y el desarrollo a través de la introducción de mejoras en infraestructuras y servicios. Una de las explicaciones más desarrolladas de las movilizaciones en contra de Bashar al-Assad a partir de 2011 es la que subraya el factor socioeconómico. Así, si uno se fija en la localización de las principales movilizaciones y territorios controlados por las fuerzas rebeldes, las periferias y semi-periferias urbanas de Aleppo y Damasco destacan considerablemente. Los mayores niveles de destrucción coinciden casi absolutamente con los territorios que estuvieron en algún momento controlados y administrados por fuerzas rebeldes.

Es en este escenario en el que los instrumentos legales, materiales, económicos y políticos relacionados con la reconstrucción empiezan a jugar un papel clave en la consolidación del control territorial gubernamental y en la articulación de un futuro óptimo para los intereses económicos y políticos del círculo más próximo al régimen sirio. La política de reconstrucción debe entenderse como un conglomerado de elementos, desde leyes hasta materiales de obra, relacionados entre sí y con efectos sociopolíticos de gran calado.

En relación con los mecanismos legales, se ha hablado mucho recientemente acerca de la Ley nº10 promulgada por el gobierno sirio el 2 de abril de 2018. *Grosso modo*, dicha ley permite a las autoridades locales identificar zonas bajo su demarcación administrativa en las que se puedan llevar a cabo proyectos de reconstrucción o remodelación y crear empresas de desarrollo urbanístico para que implementen los proyectos inmobiliarios. Una vez que un área determinada ha sido designada conforme a dicha ley, y se ha emitido el decreto de desarrollo inmobiliario pertinente, los propietarios de viviendas en esa zona deben presentar pruebas que testifiquen su derecho a la propiedad y adquirir participaciones del proyecto urbanístico público-privado a implementar. Más allá de los polémicos plazos que se estipularon para presentar las pruebas de propiedad, este último factor resulta problemático en si mismo. Entre otros motivos, porque el gran número de refugiados y desplazados internos dificulta sustancialmente que se pueda efectuar dicha demostración de propiedad, aunque esta pueda ser llevada a cabo por un familiar legalmente habilitado. El proceso de reclamación de la propiedad presenta potencial para vulneraciones, abusos y discriminaciones, especialmente si tenemos en cuenta que gran parte de las áreas que serán objeto de estas reconversiones urbanísticas



**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación, Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

se encontraban en manos de los grupos rebeldes durante gran parte del transcurso de la guerra civil.

Aunque las acusaciones de sustitución demográfica con intenciones sectarias son difíciles de corroborar, sí parece evidente que los planes de reconstrucción y gentrificación urbanística que ya se han empezado a desarrollar (los casos de Marota City y Basilia City en las afueras de Damasco son paradigmáticos) acentúan las desigualdades entre sirios y favorecen aquellos segmentos con alto capital económico y político, que pueden hacerse un hueco en estas viviendas de obra nueva en zonas de primer nivel alrededor de la capital, como por ejemplo Qabun.

El debate en torno a cómo y quién debe financiar la reconstrucción material en Siria está relacionado con el entorno legal y político que se acaba de mencionar. Para empezar, los consejos locales no tienen los recursos e influencia necesarios para intervenir y regular de manera efectiva el mercado de la construcción, el cual es testigo de una importante inflación y escasez de materiales debido a las crecientes restricciones en las exportaciones a Siria provocadas por las sanciones. Esto fuerza a parte de la población local a financiar su propia reconstrucción, ya sea de su vivienda o anterior negocio. La mayoría de la reconstrucción que se ha visto en Alepo en el último año alrededor de la Ciudadela es, pues, a través de financiación puramente privada. En este sentido, las asociaciones de beneficencia, tanto musulmanas como cristianas, han visto impulsado su rol social y político, esenciales hoy para muchas familias que desean reconstruir sus hogares.

Naciones Unidas, por su parte, ha [expresado](#) a través de su portavoz en Damasco Fadwa Baorud que solo participa en “pequeñas rehabilitaciones” en áreas como la distribución de agua potable, infraestructura sanitaria o reparación de elementos básicos como puertas y ventanas.

Ante la [negativa](#) de los Estados Unidos y de la Unión Europea a participar en dicha reconstrucción a gran escala en el corto plazo, los países tradicionalmente aliados a Damasco como Rusia, Irán y China, así como los países del Golfo Pérsico que buscan restablecer lazos con Siria, serían los principales contribuidores. No obstante, aunque estos países podrían financiar una parte de la reconstrucción, seguramente de manera selectiva en aquellas áreas de mayor interés económico y estratégico que dicte el gobierno sirio, la cantidad ingente de recursos que se requiere para reconstruir el país no parece estar disponible.

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación, Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

Las experiencias recientes en política de reconstrucción en la región sugieren cautela en lo que a la obtención de resultados tangibles se refiere. Un año después de la celebración de la Conferencia de Kuwait para la reconstrucción de Irak, en la que decenas de gobiernos y organizaciones [prometieron](#) 30.000 millones de dólares, ciudades como Mosul siguen sin experimentar mejoras sustanciales. El desarrollo y ejecución concreta de los proyectos, así como las motivaciones políticas de los países donantes del Golfo (especialmente Kuwait) siguen generando [tensiones](#) entre los diferentes actores y administraciones involucradas.

La factura de alrededor de [400.000 millones de dólares](#) que se considera que costaría reconstruir Siria requiere más que la participación rusa e iraní, ambos países con dificultades económicas internas importantes (especialmente en el caso de Irán). Por ejemplo, Rusia desea posicionarse como uno de los principales actores en todo este proceso de reconstrucción material, pero a su vez necesita que Siria se conecte al mercado financiero global, que capital extranjero empiece a entrar en el país y que muchos otros gobiernos inviertan en la economía siria.

La agenda rusa en la reconstrucción de Siria, que destaca por su orientación pragmática, contrasta con la posición iraní, cuya agenda política es más radical. Representantes iraníes del sector de la construcción [anunciaron](#) recientemente la firma de un memorando de entendimiento con el gobierno sirio para la construcción de 200.000 viviendas en los alrededores de Damasco. Dichas iniciativas están dirigidas a traducir la presencia militar iraní en Siria en influencia continua sobre el terreno una vez finalice la guerra. Teherán busca así compensar las pérdidas económicas como resultado de su participación en la guerra y fortalecer su presencia geopolítica en la región.

Una de las potenciales actuaciones es la creación de un "cinturón chiita" alrededor de Damasco que garantice la seguridad al gobierno sirio y permita la expansión de la influencia iraní hasta la frontera libanesa. No obstante, tanto el gobierno sirio como Rusia rechazan la posibilidad que Irán transfiera masivamente población chiita a los suburbios de Damasco, como ya hizo en su día Teherán en el sur de Beirut. De hecho, el incremento de influencia iraní alrededor de Damasco ha propiciado una escalada de tensión con Israel, incluyendo el [bombardeo](#) de posiciones iraníes por parte de la aviación israelí. Moscú ve en el equilibrio de poder entre Israel e Irán en la zona una necesidad estratégica indispensable para mantener la estabilidad regional.

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación, Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

En lo que al Líbano se refiere, la clara voluntad del ejecutivo liderado por Saad Hariri de participar en la reconstrucción de Siria se puede ver limitada por las [presiones](#) y amenaza de sanciones por parte de Estados Unidos en su intento de limitar el acercamiento de los países árabes al gobierno de Bashar al-Assad. El puerto libanés de Trípoli puede convertirse en un elemento logístico imprescindible para la reconstrucción de Siria, especialmente para la canalización de fondos e inversiones provenientes de China en materia de infraestructuras, comercio y construcción inmobiliaria. Estos desarrollos en Siria pueden ser cruciales para China en su intención de expandir su influencia económica global en el marco de la llamada "Nueva Ruta de la Seda".

## **¿RETORNAN LOS REFUGIADOS A SIRIA?**

La guerra civil en Siria representa una crisis humanitaria a gran escala, con más de 6 millones de civiles desplazados internamente y 5 millones y medio de refugiados en los países vecinos de Irak, Líbano, Jordania y Turquía. Con la reciente reducción de las hostilidades en varios puntos del país y el supuesto incremento de seguridad en las grandes ciudades de Alepo y Damasco, se ha abierto la posibilidad a un retorno masivo de refugiados a Siria. Según [ACNUR](#), se prevé que alrededor de 250.000 sirios vuelvan a su país de origen en 2019 a pesar de los todavía existentes obstáculos a un retorno seguro y efectivo, tal y como se comentará más adelante.

Este es un tema espinoso, puesto que la situación de vulnerabilidad e inseguridad en que viven gran parte de los refugiados sirios está ampliamente documentada. No sólo la situación de muchos es precaria en los países receptores, sino que su posible retorno a Siria se está instrumentalizando – y percibiendo – como un arma política, y múltiples informes ya alertan acerca de las consecuencias de un retorno prematuro a un escenario todavía inseguro, materialmente frágil y convulso como es la Siria actual.

Más allá de los cambios en la situación sobre el terreno en Siria, las presiones sociales y políticas sobre los refugiados sirios en países como Turquía, Jordania o el Líbano han incrementado considerablemente en los últimos tiempos. Más de 3 millones y medio de sirios viven en condición de refugiados en Turquía, en lo que se ha convertido en la mayor población de refugiados del mundo según [Naciones Unidas](#). Las tensiones sociales y políticas, no obstante, representan el pan de cada día de millares de sirios en Turquía: presión sobre las ONGs trabajando con refugiados

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

sirios, desmantelamiento de campos de refugiados y crecientes hostilidades socioculturales con la población local turca. En el caso de Jordania, desde la reapertura de la frontera, alrededor de 9.000 refugiados han vuelto a Siria según [ACNUR](#). Tanto las autoridades jordanas como las libanesas han alentado el retorno de refugiados a Siria, no solo como un movimiento señalando la normalización de sus relaciones con Damasco, sino también como una acción que se percibe como necesaria desde los ejecutivos de ambos países, con el fin de aliviar sus tensiones demográficas y económicas.

En los varios casos de retorno de refugiados sirios a su país de origen en el último año, el retorno se presenta como voluntario en la gran mayoría de versiones. No obstante, lo más relevante de éstas es la gran cantidad de obstáculos descritos que separan a estos sirios de un retorno seguro, y evitan que muchas otras familias sirias puedan incluso poder optar a esa posibilidad. Existen cuatro elementos clave que condicionan sustancialmente el retorno de refugiados sirios a su país de origen.

En primer lugar, las condiciones de seguridad en la mayor parte del país siguen siendo precarias. Este panorama se agrava en el caso de los territorios antiguamente controlados por fuerzas rebeldes, paradigmáticamente Guta y el este de Aleppo. Han sido documentados escenarios de venganza, coerción e intimidación por parte de antiguos vecinos o fuerzas gubernamentales, y no es descabellado pensar que puedan seguir sucediendo en el futuro, incluso en un escenario de retorno más estructurado.

En segundo lugar, los refugiados se enfrentan a importantes impedimentos logísticos y materiales para que dicho retorno sea llevado a cabo de una forma segura. Las dificultades logísticas incluyen problemas con el acceso a documentación civil y retrasos en el acceso a documentos para demostrar derechos de propiedad, entre otras. En el caso de las inseguridades materiales, cabe destacar la extensa destrucción de infraestructuras básicas e interrupción de servicios básicos en muchas áreas, así como los peligros, todavía existentes, de explosión por minas en algunas zonas de Siria. Además de dichos factores, el acceso restringido de actores humanitarios, incluso en estas áreas de retorno, dificultan la implementación de un retorno supervisado, seguro y con garantías para los refugiados y desplazados.

En tercer lugar, porque el gobierno sirio controla el proceso de retorno a su favor. Lejos de ser un elemento político esencial de las negociaciones internacionales con otros gobiernos involucrados en el conflicto como Irán o Turquía, el debate sobre el retorno de los refugiados aparece como una mera nota al pie. La propia política de

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

reconstrucción esbozada anteriormente no fomenta el retorno de refugiados y desplazados internos a sus áreas originales, especialmente en las periferias y semi-periferias de las grandes ciudades. Las medidas legales que sustentan dicha política de reconstrucción son especialmente problemáticas para fomentar el retorno. En relación con estos dos factores, la política socioeconómica adoptada en las áreas más dañadas por la guerra parece incentivar la inversión privada y la creación de grandes y lucrativos proyectos urbanísticos en vez de producir un ecosistema sostenible para los refugiados y desplazados internos (el retorno selectivo por motivos políticos o económicos también es una tendencia de la que estar muy pendientes).

Finalmente, en algunos casos dicho retorno se ve directamente bloqueado y supeditado a otras consideraciones y preferencias. Dicha tendencia fue [documentada](#) por Human Rights Watch el pasado octubre, haciendo referencia a la demolición repentina de varias secciones de Qabun, barrio periférico situado al noreste de Damasco. Tanto en Qabun como en Daraya se evidenció que el gobierno imponía restricciones de acceso a los civiles a la hora de entrar en sus barrios, lo que se consideró una decisión arbitraria ante la falta de una razón de seguridad o una alternativa para los civiles y las comunidades desplazadas.

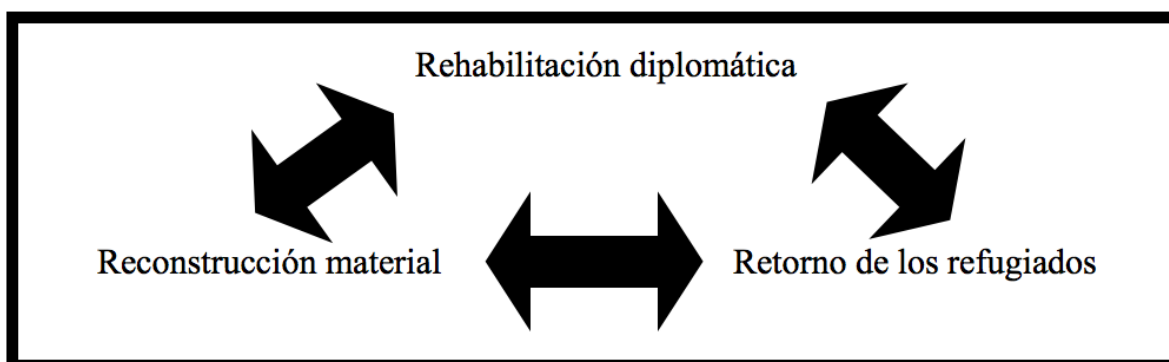
## **EL FUTURO DE SIRIA: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La progresiva aceptación del status quo en Siria a nivel internacional resulta clave para la normalización política de la figura de Bashar al-Assad. Dicha normalización y aceptación de Siria como actor internacional abre las puertas a que varios países, más allá de los aliados tradicionales de Damasco, vuelvan a entablar relaciones diplomáticas y económicas con el país. La habilitación para participar en la reconstrucción material del país es, así, uno de los efectos clave de la aceptación del status quo político en Siria. A su vez, cuantos más países participen en la reconstrucción, especialmente aquellos que no exigen reforma política alguna, más argumentos tiene Damasco para presentar la rehabilitación como un hecho inevitable. En este sentido, una readmisión del país en la Liga Árabe ocho años después de su expulsión significaría el primer acto de normalización con Damasco al más alto nivel. Esta posible reincorporación no allanaría inmediatamente el camino para que el resto de la comunidad internacional reanude relaciones con el gobierno sirio, pero sí supondría un primer paso crucial en dicho largo proceso de rehabilitación internacional. No obstante, la reincorporación de Siria en la Liga Árabe no fue incluida

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación, Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

en la agenda de la última cumbre de la organización celebrada en Túnez a finales de marzo de este año.

Por otro lado, poner en marcha la reconstrucción material es un requisito indispensable para argumentar que el retorno de los refugiados está justificado. No solo se expone que las hostilidades han cesado en muchos puntos de Siria, sino que además se están dando pasos de gigante en mejorar las condiciones materiales. Esta apariencia de normalidad, fomentada en gran parte por la *reconstrucción-espectáculo* de partes del centro de Aleppo, se presenta como argumento clave para atraer el retorno de sirios y también turistas internacionales. A su vez, el retorno voluntario de refugiados legitima dicha tendencia y empuja a acelerar el proceso de reconstrucción. Los países de la región que más refugiados acogen son los primeros interesados en recalcar los avances de Siria para volver a la normalidad, puesto que de este modo se les abre la posibilidad de aliviar sus propias presiones internas.



El desafío para los políticos europeos parece claro: cómo participar en la reconstrucción de Siria, en tanto que elemento necesario para la mejora de las condiciones de vida de los sirios, sin colaborar en la consolidación del status quo político y la rehabilitación de la figura de al-Assad. Abstenerse de participar en dicha reconstrucción no parece aliviar el dilema, puesto que solo garantizaría que todas las decisiones y proyectos sean desarrollados por el gobierno sirio, sin capacidad para introducir mecanismos de presión o participación de organizaciones no gubernamentales, abriendo la puerta a abusos y desigualdades. Existen además potenciales repercusiones que se derivarían de una inacción occidental en la reconstrucción, entre ellas la persistencia de la grave situación humanitaria, la imposibilidad de garantizar un retorno seguro y en condiciones favorables para los refugiados, y la previsible agudización de las desigualdades socioeconómicas presentes en el país desde antes de que estallara el conflicto.

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

De entrada, no parece plausible que una participación europea en la reconstrucción de Siria pueda derivar en algún tipo de capacidad política para presionar y reformar el gobierno de Bashar al-Assad, sobre todo si sus aliados, especialmente Rusia, no fuerzan dicha apertura. No sería el primer caso en el que el gobierno receptor se muestra tremendamente hábil en declarar que acepta algún tipo de concesión política para luego dejarlo en papel mojado. Por otro lado, una entrada masiva de capital para la reconstrucción fomentaría un más que posible incremento de corrupción y la aparición de círculos político-económicos que se beneficiarían de dicho capital para sus propios objetivos personales.

No obstante, los países europeos donantes deberían hacer valer su influencia a la hora de hacer cumplir los criterios técnicos y objetivos concretos de su participación en la reconstrucción. Esto daría lugar a una agenda transaccional mucho más pragmática y potencialmente efectiva, centrada en monitorizar y ofrecer apoyo condicional para objetivos humanitarios limitados y concretos.

Dentro de este potencial marco de actuación, algunas de las recomendaciones a tener en cuenta para los países de la Unión Europea serían las siguientes:

- ❖ Debido al incremento de la capacidad de decisión de Rusia e Irán en la región desde el inicio de las negociaciones de Astaná en 2017 y el anuncio de retirada de las tropas norteamericanas desplegadas en Siria, la UE debe tener como primera prioridad volver a convertirse en un actor relevante en el tablero estratégico de Oriente Medio. Eso no significa revertir la influencia de Rusia en Oriente Medio, lo que parece una tarea plausible; de hecho, el eje Moscú-Damasco-Erbil-Teherán se ha visto reforzado. Pero se debe tener en cuenta que participar en la reconstrucción de Siria en el corto plazo, aunque de manera limitada y concreta, puede representar un movimiento estratégico esencial para que los países de la Unión Europea vuelvan a tener relevancia en el *dossier* sirio y regional en el medio plazo. La celebración a principios de marzo de la conferencia "Bruselas III" para apoyar el futuro de Siria y la región representó otro paso en este sentido. Los países participantes anunciaron que se destinarían al conflicto más de 6.000 millones de euros para el año 2019 destinados, entre otros objetivos, a cubrir parte de la asistencia humanitaria necesaria en países vecinos como el Líbano, Jordania o Turquía. Cabe decir, no obstante, que buena parte de dichos fondos van destinados a cumplir los términos del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía firmado en marzo de 2016. A pesar de que el mayor

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación,  
Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

desafío sigue siendo conectar estos canales de apoyo humanitario con sus objetivos políticos a largo plazo, es importante que los principales donantes europeos no cesen en su presión al gobierno sirio para que conceda algún tipo de gesto en línea con las ideas de reconciliación nacional y rendición de cuentas.

- ❖ Desmarcarse, en la medida de lo posible, de una agenda centrada en los intereses de Estados Unidos. La Unión Europea debe poner en obra una política lo más independiente posible, incluso si ésta contradice la posición norteamericana (como ya se ha visto en las negociaciones con Irán). La primacía de un discurso "securitizado" centrado exclusivamente en la lucha contra el terrorismo o la gestión de la "crisis migratoria" / "crisis de los refugiados" debe dar paso a una agenda que intensifique la cooperación con varios de los países de la región, especialmente el Líbano. Por ejemplo, revisar la calidad y cantidad de asistencia europea al Líbano con voluntad de mejorar el sistema de legalización de los sirios residentes, hacer efectivos los umbrales y parámetros establecidos por ACNUR en relación con el retorno de refugiados, mejorar la flexibilidad y predictibilidad de los fondos de ayuda destinados al Líbano e incrementar la cuota europea de acogida de los refugiados sirios residentes en Líbano.
  
- ❖ Abrir un debate sincero y estructurado en los países europeos que tenga como interlocutores privilegiados a sus respectivas poblaciones de refugiados, y en el que se aborden principalmente temas como los horizontes políticos en Siria y los potenciales peligros de un retorno prematuro y sin supervisión internacional. Debería considerarse, además, iniciar debates con países regionales como el Líbano, Jordania y Turquía sobre los efectos a corto plazo de presionar para un retorno de los refugiados sirios.
  
- ❖ En este sentido, orientar cualquier participación europea en la reconstrucción de Siria hacia la protección y asistencia de los refugiados y desplazados internos. La asistencia europea en el caso de Siria no debe ir ligada a la búsqueda de objetivos políticos de gran calado (cambio de régimen o descentralización política), puesto que se encontrará con la oposición del propio gobierno sirio y presumiblemente también la de sus aliados. Los potenciales donantes europeos pueden, sin embargo, ejercer toda su presión para que su participación en la reconstrucción priorice exclusivamente un retorno seguro de los refugiados, y que las condiciones materiales sobre el terreno cumplan los parámetros y principios establecidos por Naciones Unidas en relación a la asistencia humanitaria en Siria. Si el gobierno sirio rechaza una participación europea en la reconstrucción bajo estas



**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación, Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

prioridades y parámetros, los estados miembros de la UE deben abstenerse de ser partícipes en dicho proceso de reconstrucción.

- ❖ Una de las vías que tendría la Unión Europea para contrarrestar la influencia de Turquía, Irán y Rusia en todo este proceso sería presionar para que la cuestión del retorno seguro y con condiciones materiales sostenibles sobre el terreno se erija como núcleo de cualquier negociación en Siria. Entre otras medidas concretas, la Unión Europea puede presionar para poner fin al reclutamiento forzoso de los retornados, conseguir implementar un sistema de garantías contra cualquier tipo de represalia por motivos políticos o introducir la presencia de observadores internacionales que monitoricen dicho proceso de retorno. En este sentido, el Director de ACNUR Filippo Grandi [recalcó](#) la necesidad de garantizar un retorno totalmente voluntario de los refugiados a Siria, libre de politizaciones y centrado en mejorar las condiciones humanitarias sobre el terreno.
  
- ❖ Centrarse en desarrollar pequeños proyectos de reconstrucción, con objetivos limitados y concretos. Una estrategia focalizada en la reconstrucción local será más efectiva si los recursos se escalan a las necesidades y capacidades locales. En este sentido, la UE podría modificar el actual ámbito de actuación de llamado "[Fondo Madad](#)" para empezar la financiación de proyectos en Siria incluso antes del cese total de hostilidades. Actualmente, el "Fondo Madad" sólo permite aprobar proyectos en países vecinos como Turquía y Líbano en campos como la educación, la salud, el desarrollo de infraestructuras de tratamiento de aguas y residuos o en proyectos de apoyo socioeconómico. La introducción de estos fondos en Siria debería incluir el desarrollo de directrices que sean sensibles a las dinámicas y efectos sociales del conflicto y que aseguren que la asistencia llega a las comunidades locales. Este último punto puede ser reforzado con la introducción de mecanismos *bottom-up* que contribuyan a la toma de decisiones y permitan a las comunidades locales supervisar los proyectos.
  
- ❖ En este sentido, se podría presionar para el desarrollo de un programa de reconstrucción y gobernanza multilateral en al-Raqa, ciudad que no se encuentra todavía bajo el control de Damasco. Una perspectiva centrada en intervenciones de carácter local y objetivos concretos puede encontrar en la localidad un buen punto de partida gracias a la coalición de fuerzas que actualmente gobiernan el noreste de Siria.

**Memorando Opex N° 243/2019. Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación, Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos**

- ❖ Recordar que la reconstrucción de Siria, y el retorno efectivo y seguro de los refugiados sirios, no perfila una solución rápida y fácil. Es importante que la comunidad internacional no entre en una carrera para decidir qué actor empieza antes a participar en la reconstrucción, o qué actor lo hace con los mayores fondos. Esto podría resultar contraproducente, tanto para la población a la que se pretende ayudar como para la credibilidad política de los donantes.

## **Memorandos Opex de reciente publicación**

- 242/2019: **Libye : dépasser l'insécurité.** Barah Mikail.
- 242\*/2019: **Superar la inseguridad en Libia.** Barah Mikail.
- 241/2019: **El Pacto Mundial sobre Migración: algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos.** Gema Serón
- 240/2019: **La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española.** Beatriz Novales.
- 239\*/2019: **The Union for the Mediterranean (UfM) ten years after its foundation - How to overcome the frustrated ambitions.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 239/2019: **La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 238/2019: **Elecciones en la República Democrática del Congo: ¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?** Iker Zirion Landaluze.
- 237/2018: **Situación económica en EEUU y su impacto en las Mid Term Elections 2018.** Alexandre Muns Rubiol.
- 236/2018: **La situación en Yemen y la respuesta europea al conflicto.** Leyla Hamad Zahonero.
- 235/2018: **Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 234/2018: **El desafío de la insurgencia yihadista en Mali.** David Nieves Bullejos.
- 233/2018: **Elecciones presidenciales en Colombia: previsiones y desafíos tras la primera vuelta.** Erika Rodríguez Pinzón.
- 232/2018: **Putin: nuevo mandato y su impacto para la política exterior de Rusia.** Javier Morales Hernández.
- 231/2018: **La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas.** Ainhoa Marín.
- 230/2018: **Las guerras comerciales de Trump: China, México y Europa. Posibles escenarios y consecuencias.** Alexandre Muns Rubiol
- 229/2018: **¿Qué pasa en Turquía? Restricción de libertades y desequilibrio de poderes.** Antonio Ávalos Méndez
- 228/2018: **La cuestión kurda en Siria e Irak tras caída de ISIS.** David Meseguer
- 227/2018: **La Inversión Socialmente Responsable en España como herramienta de transformación social: Una aproximación al estado de la cuestión.** Realizado por ECODES, y coordinado por Cristina Monge y Leo Gutson.
- 226/2018: **La Argentina de Macri: perspectivas para el nuevo año político.** Mario Scholz

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>