

La articulación de la oposición siria a la luz del Proceso de Ginebra (2011-2016). Origen y limitaciones de su actividad

The structuring of the Syrian opposition in light of the Geneva Process (2011-2016).
Origins and limitations of its activity

Lucía BAZAGA CEBALLOS
Universidad Complutense de Madrid
lbazaga@ucm.es
<https://orcid.org/0000-0002-0168-4016>

Recibido 20/10/2020. Aceptado 24/09/2021

Para citar este artículo: Lucía BAZAGA CEBALLOS (2021): “La articulación de la oposición siria a la luz del Proceso de Ginebra (2011-2016). Origen y limitaciones de su actividad” en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 31, pp. 88-107.

Para acceder a este artículo: <https://doi.org/10.15366/reim2021.31.005>

Resumen

Este artículo reconstruye la composición y las alianzas de los tres grupos opositores sirios que, bajo el amparo de la comunidad internacional, se dieron entre 2011 y 2016: el CNS, la CNFROS y el ACN. El objetivo es valorar cómo la injerencia de las potencias extranjeras en el desarrollo de la oposición al régimen de Bashar al-Assad ha influido en el propio devenir del Proceso de Ginebra, la vía planteada por Naciones Unidas para otorgar una solución política al conflicto. Para evitar la reproducción de una visión reduccionista, el método seguido se ha basado en la puesta en relación de los planos doméstico, regional e internacional que han intercedido en el conflicto. De este modo, se ha vislumbrado cómo la oposición arrastró consigo dos problemas fundamentalmente: carecía de legitimidad dentro de Siria y tenía una dependencia total de sus patrocinadores. En consecuencia, la injerencia extranjera pareció determinar la asimetría del conflicto y la forma en que las partes enfrentadas se relacionaron, de tal forma que el Proceso de Ginebra se planteó como un juego de suma cero de difícil solución que acabó por ceder el papel de árbitro del conflicto al máximo valedor del régimen, Rusia.

Palabras clave: Consejo Nacional Sirio (CNS), Coalición Nacional para las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria (CNFROS), Alto Comité de Negociaciones (ACN), Proceso de Ginebra, Naciones Unidas

Abstract

This paper reconstructs the composition of the three Syrian opposition groups— the Syrian National Council (SNC), the National Coalition of Syrian Revolutionary and Opposition Forces (SNC) and the High Negotiations Committee (HNC)— and the alliances that were forged between 2011 and 2016, under the umbrella of the international community. Its aim is to assess how the interference of foreign powers in the development of the opposition to the Bashar al-Assad regime has influenced the evolution of the Geneva Process, a set of initiatives proposed by the United Nations in an attempt to provide a political solution to the conflict. Relating the domestic, regional and international contexts that have intervened in the conflict, as a way of surmounting any reductionist approaches to the issue, shows how the opposition was affected by two main problems: its lack of legitimacy within Syria and a total dependence on its sponsors. Foreign interference seemed to determine the conflict's asymmetry and the way in which the opposing camps interrelated, so that the Geneva Process was seen as a zero-sum game difficult to resolve, which ended up giving Russia, the regime's staunchest supporter, the role of arbitrator of the conflict.

Keywords: Syrian National Council (SNC), National Coalition of Syrian Revolutionary and Opposition Forces (SNC), High Negotiations Committee (HNC), Geneva Process, United Nations

Introducción

En octubre de 2019 tuvo lugar el primer encuentro del Comité Constitucional de Siria, órgano promovido por Naciones Unidas al que se le otorgó la facultad de revisar la Constitución de 2012, su enmienda o la elaboración de una nueva. El objetivo del Comité sería la creación de un documento bajo el amparo de la resolución 2254 del Consejo de Seguridad en el que no interfirieran los intereses de las potencias extranjeras. Esta nueva constitución, de darse, tendría que ser aprobada por el parlamento sirio, cuyo control por parte del partido Baaz de Bashar al-Assad y sus aliados fue ratificado en las elecciones parlamentarias de julio de 2020. Las posibilidades de que cualquier estrategia promovida por la ONU y encaminada a la transformación del conflicto sea independiente y beneficiosa para todas las partes son limitadas en la medida en que, primero, nos encontramos ante una guerra profundamente condicionada por su internacionalización y, segundo, el papel desempeñado por Naciones Unidas a través del Proceso de Ginebra se ha visto circunscrito desde 2016 a la puesta en marcha del Proceso de Astaná que, capitaneado por Rusia, ha primado la vía militar en detrimento del acuerdo político.

El hecho de que el Proceso de Astaná se haya impuesto a la vía política planteada por la ONU se debe en buena medida a las condiciones en que se desarrolló el Proceso de Ginebra entre 2011 y 2016. El modo en que se planteó desde el principio la relación entre las partes enfrentadas en el conflicto: por un lado, el régimen de Bashar al-Assad y, por otro, la oposición política legitimada por

la comunidad internacional para representar a la población civil en la mesa de negociaciones, se presenta como uno de los principales elementos que condicionó el Proceso de Ginebra, así como la defensa de cada bando de objetivos irreconocibles que han dinamitado cualquier hipotético acercamiento a una solución negociada. Mientras el régimen se negaba a reconocer como interlocutores válidos a las tres agrupaciones opositoras que se dieron en este periodo de tiempo: el Consejo Nacional Sirio (CNS), la Coalición Nacional para las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria (CNFROS) y el Alto Comité de Negociaciones (ACN); estos grupos demandaban la salida de Bashar al-Assad del poder como condición *sine qua non* a cualquier acuerdo. La negación total del adversario, que transformó cualquier posibilidad de negociación en un juego de suma cero, no fue ni fortuita ni ajena a las potencias extranjeras. Por el contrario, el apoyo que prestaron estas a las partes en disputa a nivel militar, diplomático y propagandístico alimentó las demandas que estas fueron planteando, de tal forma que su fuerza dependió de la fuerza de sus patrocinadores.

Por todo lo expuesto, el objetivo principal de esta investigación es revisar la configuración de las coaliciones opositoras a partir de la evolución del Proceso de Ginebra en el periodo que abarca desde 2011 hasta 2016. En consonancia, un segundo objetivo es visibilizar las relaciones de poder que se establecen entre las potencias extranjeras directamente implicadas en la configuración de estos grupos opositores. Por ello, la hipótesis de partida se plantea en los siguientes términos: en qué medida la injerencia extranjera en la conformación y desarrollo de los grupos opositores ha limitado la eficacia de la propuesta de Naciones Unidas para la resolución del conflicto sirio mediante el Proceso de Ginebra.

Para llevar a cabo este estudio se ha adoptado un enfoque holístico que toma en consideración el entrecruzamiento de los planos doméstico, regional e internacional que interceden en el desarrollo de la actividad de los grupos opositores. Esto permitirá superar visiones fragmentarias que abordan de forma superficial el Proceso de Ginebra sin profundizar en el estudio de la oposición (Asseburg et al, 2018; Hinnebusch et al, 2016), lo que ha dificultado hasta el momento la comprensión del proceso de mediación, los retos a los que sus mediadores se han enfrentado y las posibilidades de resolución del mismo.

En cuanto a la metodología empleada, cabe señalar que es descriptiva y se basa en una revisión de las fuentes primarias y secundarias en inglés y español que abordan la problemática planteada: informes y resoluciones de Naciones Unidas, sitios web de las coaliciones, análisis y monografías de expertos en revistas científicas y *think tanks*, así como noticias en medios de comunicación que han permitido reconstruir la secuencia de hechos que se describen.

Organización de fuerzas en los primeros meses del levantamiento popular de 2011. De la formación del CNS al Comunicado de Ginebra

Cuando las revueltas populares estallan en marzo de 2011 existe, por un lado, una oposición legislativa -en el sentido que le otorga al término Courtenay R. Conrad (2011: 1175), legalizada e integrada en el sistema a través del Frente Nacional Progresista (FNP)¹; y, por otro lado, una oposición ilegal y perseguida por el régimen, extrasistema, que bien ejercía su actividad de forma clandestina en el interior del país, bien lo hacía desde el exilio. Esta última liderará en la primera

¹ El FNP nace en 1972 como un paraguas bajo el que confluyeron el Partido Baaz y las fuerzas políticas oficialistas. Antes de las elecciones parlamentarias de 2012 todos los partidos que componían el FNP eran minoritarios y compartían una línea ideológica muy similar.

década de los 2000, con escaso éxito, dos iniciativas encaminadas a regenerar la vida política del país: la Primavera de Damasco y la Declaración de Damasco².

El devenir de ambos proyectos, que suponen el precedente inmediato de la actividad de la oposición en 2011, hace suponer que, cuando las revueltas tienen lugar, la relación entre régimen y oposición extrasistema es de desconfianza, un factor que explica en parte la mala predisposición para la negociación. Dos elementos más influirían en la falta de entendimiento: que el régimen se asentara sobre un autoritarismo cerrado (Szmolka, 2011: 21) y la tendencia de la oposición a la fragmentación.

La posición del régimen quedó plasmada por Bashar al-Assad en la Asamblea del Pueblo el 30 de marzo de 2011³, apenas unos días después de que las revueltas hubiesen comenzado, a través de un discurso en el que señaló un aspecto determinante en la estrategia propagandística del régimen: la existencia de una conspiración contra Siria para desestabilizar el país y sectarizar la sociedad. El empleo de un relato de corte nacionalista que apelaba a una identidad común pretendía justificar la violencia ejercida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado contra los manifestantes, negando así las condiciones materiales, contextuales y sociales que habían impulsado las protestas y promoviendo la polarización de la sociedad para asegurar la supervivencia del régimen. Álvarez-Ossorio (2016: 38-39) lo explica:

el régimen intentó manipular la heterogeneidad confesional de la sociedad siria dentro [de] la lógica del “divide y vencerás”. Al considerar que Siria era objeto de una conspiración regional para promover una guerra sectaria y catalogar a todos los manifestantes como yihadistas, el régimen pretendía cohesionar a las minorías confesionales ante una amenaza compartida y, en especial, a todas aquellas que no profesaban el islam sunní: los alauíes, los cristianos, los drusos y los ismaelíes, que representaban una cuarta parte de la población.

² El ascenso a la presidencia de Bashar al-Assad tras la muerte de su padre, Hafez al-Assad, en el 2000 fue visto por algunos como una oportunidad para introducir cambios en el país. Surgió así la Primavera de Damasco, un proyecto promovido por una pequeña élite de intelectuales y figuras clave de la oposición del interior de Siria que mediante foros de discusión intentaron promover cierto aperturismo político. La iniciativa se materializó en dos manifiestos: la Declaración de los 99 y la Declaración de los 1.000, en los que se pedía, entre otras demandas, la abolición del Estado de Emergencia y la Ley Marcial, la liberación de los presos políticos o el establecimiento de un Estado de Derecho. La respuesta del régimen fue el cierre de los foros, el arresto de figuras clave del movimiento y el aumento de medidas coercitivas. Posteriormente, en 2005, tuvo lugar la Declaración de Damasco como respuesta al descontento de algunos sectores de la sociedad sobre la participación de Siria en el Líbano y su conflicto con Estados Unidos sobre Iraq y Palestina. El objetivo era aunar a la oposición del interior y fuera de Siria, así como a miembros de la sociedad civil e intelectuales, y reivindicó, entre otras cosas, una democracia basada en elecciones libres o el reconocimiento de los derechos del pueblo kurdo. La disparidad de grupos que se incluyeron como los HH.MM., los partidos kurdos y asirios o destacados disidentes de la Primavera de Damasco como Michel Kilo y Riad Seif, hizo muy difícil conciliar las diferentes posturas políticas, por lo que el grupo estuvo presidido por los desacuerdos y las luchas por el liderazgo. Fue además perseguido por el régimen y diversas personalidades fueron arrestadas, lo que motivó que en 2009 la Declaración intentase establecer un nuevo liderazgo en el exilio, perdiendo así una alta representación de la histórica oposición, que rehusó continuar en la iniciativa. Estos proyectos son ampliamente desarrollados en: George, Alan. 2003. *Syria. Neither bread nor freedom*. Londres: Zed books; y Yassin-Kassab, Robin y al Shami, Leila. 2016. *País en llamas. Los sirios en la revolución y en la guerra*. Madrid: Capitán Swing.

³ Se puede acceder al discurso completo en el siguiente enlace: https://al-bab.com/albab-orig/albab/arab/docs/syria/bashar_assad_speech_110330.htm [consulta: 4 de febrero de 2020]

Todos ellos resultarían claramente perjudicados en el caso de que se implantase un eventual Estado islámico regido por la *Sharía*.

La contundente estrategia del régimen contrastaba con la fragilidad de la oposición en el interior del país, asediada por la división desde el comienzo del conflicto. Así, se consolidó el Comité Nacional de Coordinación⁴, a la par que crecía el número de grupúsculos que comenzaron a formarse como consecuencia de las dinámicas propias del conflicto. De este modo, hubo grupos de índole civil que al principio abogaban por mantener el carácter pacífico de las manifestaciones, como fue el caso de los Comités de Coordinación Local (CCL), mientras que otros comenzaron a apreciar la imposibilidad de derrocar al régimen sin corresponder la violencia que este empleaba.

La polarización, la falta de entendimiento sobre aspectos tan fundamentales como el apoyo o el rechazo a una intervención extranjera o los métodos que se debían seguir para alcanzar los objetivos del levantamiento, así como la rápida sectarización en el campo de batalla y la consiguiente aparición de grupos salafistas, fueron factores que dificultaron la capacidad de las agrupaciones opositoras que se conformaron en el exilio para defender una alternativa al régimen de al-Assad en el seno de la comunidad internacional, realidad a la que se sumaron los problemas de estos grupos derivados de su propia composición y la falta de entendimiento entre sus miembros.

El Consejo Nacional Sirio

La primera de estas agrupaciones fue el Consejo Nacional Sirio que, formado en octubre de 2011 en Estambul, aglutinó a buena parte de los actores políticos exiliados. Su importancia radicó en ser el primer grupo de la oposición que obtuvo el reconocimiento de la comunidad internacional como representante legítimo del pueblo sirio, un hecho que se consagró en la primera Conferencia del Grupo de Amigos de Siria, celebrada el 24 de febrero de 2012 en Túnez.

No obstante, una de las principales características que definía al CNS es que estaba formado por una élite orientada hacia Occidente sin apenas presencia en el interior del país (O'Bagy, 2012a: 10). Esto explica que los llamamientos a la desobediencia civil por parte de estas personalidades antes de que estallasen las revueltas fuesen concebidos como "actos marginales llevados a cabo por una pequeña élite en minoría numérica y desconectada del resto del pueblo" (Ruiz de Elvira, 2011: 35), lo que plantea la primera problemática a la que se enfrentó Naciones Unidas: el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de una oposición que, sin embargo, no va a estar legitimada por la mayoría de la población.

En su programa político⁵ el Consejo marcaba como objetivo la creación de un Estado democrático, plural y civil en el caso de que al-Assad fuese derrocado, apostando por conservar la naturaleza pacífica de la revolución. Para ganar apoyos en el interior su estrategia se basó en la construcción de un relato propio sobre el pasado y el presente de Siria, apelando al imaginario colectivo sobre el papel que el país juega en la región⁶. Puesto que para alcanzar sus objetivos necesitaban también la aprobación de la comunidad internacional, el CNS se esforzó por esbozar una composición

⁴ En paralelo a la creación del CNS, en el interior de Siria también se constituyó una oposición representada por el Comité Nacional de Coordinación: una agrupación de partidos y personalidades influyentes que, a diferencia del CNS, abogaba por el diálogo con el régimen. Con sede en Damasco, dentro del Comité destacará la presencia del Órgano de Coordinación Nacional para el Cambio Democrático.

⁵ Se puede acceder al programa político en el siguiente enlace: <http://www.syriancouncil.org/en/mission-statement.html> [consulta: 19 de julio de 2018]

⁶ Reivindicaron la recuperación del Golán sirio, así como la continuidad del apoyo al pueblo palestino en un discurso que se asemejaba mucho al que el Partido Baaz ha utilizado desde su ascenso al poder para legitimarse ante la sociedad.

heterogénea, si bien las discrepancias estuvieron presentes desde su creación. Así, una de las posturas clave fue la de no mantener ningún diálogo con el régimen de al-Assad mientras no cesase la violencia, circunstancia que, como se ha indicado, lo alejó del Comité Nacional de Coordinación.

A pesar del esfuerzo invertido, El CNS estuvo condicionado desde su constitución por tres hechos fundamentales: su falta de perspectiva sobre el desarrollo de los acontecimientos sobre el terreno, la cuestión kurda y el protagonismo de los Hermanos Musulmanes (HH.MM.), aspectos que se convirtieron en una crítica constante que asumió su primer presidente, Burhan Ghalioun, una de las figuras más características de la oposición en la diáspora y signatario de la Primavera y la Declaración de Damasco (Carnegie Middle East Center, 2012a).

Si bien Ghalioun intentó alejar los recelos hacia el CNS en diversos foros internacionales como la primera Conferencia del Grupo de Amigos de Siria⁷, estos estaban fundamentados en la sobrerrepresentación de los HH.MM. en sus órganos. Hay que señalar que antes de la creación del Consejo, la Hermandad ya había promovido diferentes conferencias en las que se había puesto de relieve el carácter arabo-islámico de Siria, lo que había provocado el abandono de algunos de los kurdos asistentes (Ramírez, 2015: 199-201). Por otro lado, contaban en el momento con una amplia red de partidarios en la región y, especialmente, en los países del Golfo, lo que les permitía el acceso a fondos gracias a sus conexiones. Esto, en la práctica, se tradujo en la monopolización de las finanzas y los recursos del CNS por parte de los Hermanos (O'Bagy, 2012a: 16).

Por otro lado, el Consejo se había formado en Turquía, donde el AKP mantenía buenas relaciones con los HH.MM., más aún cuando Ankara decidió romper relaciones con el régimen de al-Assad para brindarle su apoyo a la oposición (Álvarez-Ossorio, 2017: 181). Esta circunstancia sirvió de pretexto para que dos de los tres partidos que conformaban el bloque kurdo abandonasen el Consejo, ante la negativa de este de reconocer sus demandas de federalismo debido a la presión de Turquía y la hostilidad de los HH.MM. hacia la etnia, según denunciaron sus portavoces (Carnegie Middle East Center, 2013a).

Junto a Turquía, Qatar también tuvo una influencia muy significativa en la creación del Consejo, prestándole apoyo político, militar e ideológico. Cuando las revueltas estallaron ostentaba la presidencia de la Liga Árabe, el primer actor que medió en el conflicto exigiendo a al-Assad el cese de la violencia contra la población. Ante el recrudecimiento de la campaña militar, Qatar fue el primer país árabe en retirar a su embajador de Damasco, a lo que siguió la expulsión de Siria de la Liga, imponiendo al régimen sanciones económicas para presionarlo e inclinar la balanza a favor de los rebeldes.

El vínculo entre Qatar y los HH.MM. se circunscribe a su disputa con Arabia Saudí por la influencia ideológica sobre la región, utilizando la televisión qatarí *Al Jazeera* como herramienta de *soft power* para difundir una visión moderada del islam, para lo que cuenta con una alta presencia de personalidades cercanas a los HH.MM. en sus programas (Ramírez, 2015: 222). En el terreno militar, Qatar entró en escena primero apoyando económicamente al Ejército Libre Sirio (ELS) y a las milicias

⁷ El discurso se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.syriancouncil.org/en/news/item/585-president-of-snc-delivers-a-speech-at-friends-of-syria-conference.html> [consulta: 20 de julio de 2018]

próximas a la Hermandad, y posteriormente canalizando su ayuda a la formación salafista *Ahrar al-Sham* y al *Frente al-Nusra* -la rama siria de Al Qaeda- (Álvarez-Ossorio, 2017: 185-186).

La relación entre la Hermandad y las potencias regionales que facilitaron la formación del CNS se tradujo en una sobrerrepresentación de esta en sus órganos, de tal forma que fue la facción más grande dentro del Consejo al copar una cuarta parte de los 310 escaños previstos en un principio en la Asamblea General. Había además un segundo bloque islamista compuesto por el Grupo de los 74, formado en su mayoría por antiguos miembros de la Hermandad (Carnegie Middle East Center, 2013a).

Lo paradójico de esta sobrerrepresentación era, en primer lugar, que los HH.MM. habían permanecido inactivos en Siria desde que se aprobara la ley de emergencia 49/1980⁸, la cual condenaba a cualquier persona que formase parte de la organización a la pena de muerte; y, en segundo lugar, en sus años de actividad dentro de Siria habían tenido poca capacidad para atraer a la población, frente a un Partido Baaz con grandes apoyos. Estos dos elementos –su ausencia durante más de tres décadas en el país y su escasa aceptación- explican que careciesen de capacidad para movilizar a la sociedad cuando estallaron los levantamientos en 2011 (Álvarez-Ossorio y Ramírez, 2013: 124-125), a pesar de sus intentos por volver a la arena política desde 2001 como una nueva fuerza democrática (Ramírez, 2015: 137-188). A esto se unía su escasa capacidad para movilizar milicias propias con un peso significativo (Bustos, 2018: 772), por lo que la importancia de los HH.MM. en el CNS se debió a los privilegios que le otorgaron las potencias regionales y no al reconocimiento por parte del resto de grupos opositores o de la propia población civil. A esta circunstancia hay que añadir la incapacidad del Consejo para incluir grupos como los alauíes, a lo que se sumaba la disparidad de posturas en su seno en relación con el ELS. Todo ello dio como resultado el abandono del proyecto por parte de actores clave como los CCL o Kamal Labwani y Suhair Atassi, ambos con un papel importante en la Primavera de Damasco (O’Bagy, 2012a: 33). Tras la renuncia de Ghalioun como presidente y la breve permanencia en el cargo de Abdul Basit Sida, el 10 de noviembre de 2012 George Sabra, opositor de izquierdas cristiano y figura clave también de la Primavera y la Declaración de Damasco, fue elegido el nuevo presidente del CNS. Como ya había ocurrido con anterioridad, su elección fue considerada un intento de aplacar los reproches por la influencia islamista en el CNS.

Cambios estratégicos en Siria a partir de 2012 y apoyos del régimen

Para contrarrestar al CNS, el régimen puso en marcha una estrategia encaminada a ganar legitimidad entre la población y cumplir las demandas de sus principales patrocinadores. El 26 de febrero de 2012, dos días después de que el CNS fuese reconocido por la comunidad internacional, el régimen celebraba un plebiscito para aprobar una nueva constitución, a pesar del boicot de la oposición. Y, apenas tres meses después de su aprobación, se celebraron elecciones parlamentarias, las cuales dieron una amplia victoria al FNP, aunque con una baja participación.

A pesar de las irregularidades en el proceso, estas elecciones pusieron en evidencia el enorme peso que el Baaz tenía en Siria, único partido en el poder en los últimos casi cincuenta años. Por otro lado, las elecciones no solo fueron una victoria en términos discursivos para el régimen, sino también para sus aliados: Rusia, China e Irán, que aplaudieron las elecciones como un paso importante hacia una resolución del conflicto. En el caso de Rusia, que en ese momento ya había

⁸ La promulgación de esta ley tiene lugar tras las revueltas islamistas que se produjeron entre 1979 y 1982 y que dieron lugar a una serie de asesinatos sectarios perpetrados por el brazo armado de los HH.MM. Concluyeron con lo que se ha conocido como la “masacre de Hama”: el asesinato de alrededor de 20.000 personas por el régimen como medida coercitiva para cualquiera que fuese sospechoso de apoyar a la Hermandad.

vetado en dos ocasiones en el Consejo de Seguridad junto con China una acción contra Bashar al-Assad, la reforma de la constitución y la convocatoria de elecciones le valió para reforzar ante la comunidad internacional su defensa de la soberanía de Siria. El boicot que llevó a cabo la oposición contra el proceso sirvió para reforzar esta narrativa: mientras que al-Assad cumplía con las demandas internacionales de introducir reformas, la oposición las socavaba (O'Bagy, 2012b: 4).

Este apoyo de Rusia al mantenimiento del *statu quo* en Siria se debía fundamentalmente a dos motivos: la relación que ya existía antes de 2011 entre Damasco y Moscú y un cambio en los objetivos del Kremlin en su Política Exterior sobre la región a partir de 2011, pasando Siria a ser de interés prioritario (Rodkiewicz, 2017: 14-15).

Pero además de los intereses comerciales y geoestratégicos de Rusia en Siria (Kozhanov, 2018; Pérez del Pozo, 2016; Pérez Triana, 2017), a nivel político el Kremlin consideraba que su intervención le proporcionaría legitimidad internacional al demostrar que Rusia podía recuperar su influencia y competir con Estados Unidos en Oriente Medio (Rodkiewicz, 2017: 15-16). Esta estrategia fue facilitada por el propio país americano, cuya limitada implicación en la cuestión siria coincidió con un cambio en su estrategia sobre Oriente Medio, marcada por el interés del presidente Obama de acabar con el intervencionismo de su antecesor. Esto se tradujo en la práctica en una política de contención encaminada a evitar que la guerra afectase a sus principales aliados en la región (Álvarez-Ossorio, 2016: 163-164) más que a provocar un cambio de régimen, a pesar de su apoyo al CNS.

El Comunicado de Ginebra: la hoja de ruta de las negociaciones

Ante el recrudecimiento de la guerra y las posturas cada vez más enfrentadas de los contendientes, el 30 de junio de 2012 se reunió en Ginebra el Grupo de Acción para Siria, presidido por el Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes, Kofi Annan. El encuentro dio como resultado el Comunicado de Ginebra, que se convirtió a la postre en el documento marco al que mirarían todos los actores internacionales, y muy especialmente la oposición, para alcanzar una resolución del conflicto. El mismo marcaba los pasos a seguir para llevar a cabo una transición democrática: la creación de un órgano rector transitorio; la participación de todos los sirios en un proceso de Diálogo Nacional; la elaboración de una nueva constitución como paso previo a la celebración de elecciones libres; y la inclusión plena de las mujeres en el proceso de transición. Además, el grupo instó a las partes a la implementación del plan de paz propuesto por Kofi Annan, aprobado por el Consejo de Seguridad el 5 de abril de 2012.

El pragmatismo por el que abogaba el Grupo de Acción, sin embargo, distaba mucho de lo que se estaba pidiendo en las calles de Siria, y se empezó a poner en evidencia la postura irreconocible no solo de las partes enfrentadas, sino también de los actores regionales e internacionales involucrados. Al término de la reunión del grupo, la entonces secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, afirmó que Bashar al-Assad debía salir del poder. Sin embargo, Rusia se había opuesto desde el principio a una transición dirigida desde el exterior y logró que el comunicado final no incluyera una referencia explícita al cese en el poder de al-Assad (EFE, 2012).

La estructura interna de la CNFROS y el papel de las potencias internacionales como factores determinantes en el fracaso de Ginebra II

El 1 de noviembre de 2012 Riad Seif, quien había sido figura destacada en las iniciativas de la oposición del primer lustro de los 2000, presentó la Iniciativa Nacional Siria. El Plan Riad Seif⁹ planteaba la necesaria reorganización de la oposición tanto interna como en el exterior bajo un mismo paraguas, a tenor de las crecientes disputas en el seno del CNS, su pérdida de apoyos por parte de los grupos rebeldes y las reticencias que todo ello había provocado entre sus patrocinadores. Si bien el proyecto se presentaba como novedoso, lo cierto es que supondría la continuación de lo que ya se había planteado en el Consejo, aunque incluía novedades como el apoyo al ELS. Con el nuevo plan de acción demarcado, el CNS y el resto de grupos opositores se reunieron el 8 de noviembre de 2012 en Doha para acordar la creación de la Coalición Nacional para las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria, que fue reconocida como representante legítima del pueblo sirio por el Consejo de Cooperación del Golfo, la Liga Árabe y el Grupo de Amigos de Siria.

Bajo el paraguas de la nueva agrupación se concentraron partidos de diferente ideología, representantes de grupos étnicos y personalidades independientes. Como ocurriera con su predecesor, la CNFROS inició su andadura con una alta representación de los HH.MM., situándose de nuevo en la órbita de Qatar y Turquía. De hecho, el AKP turco, junto con Muhammad Badía -guía supremo de la organización internacional de los HH.MM.- a través del entonces presidente egipcio, Muhammad Mursi, fueron actores clave para que la Hermandad, que había mantenido un alto control sobre el CNS, cediese en la creación de la CNFROS (Ramírez, 2015: 203). El importante papel de los HH.MM. en su creación se concretó con la presidencia de Moaz al-Jatib, antiguo imán de la mezquita de los Omeyas muy próximo a estos (Ortiz de Zárate, 2013).

En la CNFROS confluyeron cuatro bloques políticos que ya habían formado parte del CNS: el Partido Democrático de la Unión Árabe Socialista, el movimiento Juntos por una Siria Libre y Democrática, el Bloque Nacional Democrático y la Alianza Nacional. También contó con la participación de los CCL, el ELS, el Movimiento revolucionario, el Foro de Negocios Sirio, la Asociación de Académicos Sirios, la Congregación Nacional para los Trabajadores Sirios Libres en Instituciones Estatales¹⁰ y diversas figuras independientes, entre las que cabe destacar a Suhair al-Atassi quien, con posterioridad, jugó un papel importante en la Comisión General de la Revolución Siria -una coalición de más de cuarenta grupos revolucionarios locales-, antes de que fuese elegida una de los dos vicepresidentes de la Coalición (Carnegie Middle East Center, 2012b).

En cuanto a los grupos étnicos, la CNFROS contó con representación de los asirios, bajo la figura de Senharib Merza, así como de los turcomanos y del Consejo Nacional Kurdo. Todos estuvieron legitimados por Ankara y, especialmente en el caso del Consejo, el apoyo prestado pasaba por su instrumentalización por parte del gobierno turco para contrarrestar el peso que comenzaba a adquirir el partido kurdo sirio PYD, que había sido designado por este como grupo terrorista por sus vínculos con el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) (Álvarez-Ossorio, 2017: 183-184). Sin embargo, la nueva coalición seguía sin representación del Comité Nacional de Coordinación y de las principales sectas sirias, y la representación de las mujeres, como ya pasaba en el CNS, fue prácticamente anecdótica.

⁹ El documento puede consultarse en el siguiente enlace: <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=49872> [consulta: 20 de septiembre de 2020]

¹⁰ Este grupo estaba formado por funcionarios públicos que habían desertado en los primeros meses de 2011. Su figura más representativa fue Riad Hijad, que había sido primer ministro de Siria entre junio y agosto de 2012 y se convirtió posteriormente en el presidente del ACN.

En este contexto, su marco de actuación quedó definido el 15 de febrero de 2013 en El Cairo. El documento elaborado¹¹ hizo hincapié en dos elementos: a nivel doméstico, pedían la salida del poder de al-Assad y de los responsables de seguridad del régimen como condición previa a cualquier iniciativa de resolución política del conflicto; y, a nivel internacional, rechazaban la mediación de Rusia e Irán, pedían al Grupo de Amigos de Siria que facilitasen los medios necesarios para inclinar la balanza a favor de la oposición en el terreno y exigían que el Consejo de Seguridad garantizase la celebración de un proceso político a través de una resolución que fuese vinculante.

El llamamiento que desde la Coalición se hizo a las potencias extranjeras para que interviniesen en el conflicto contrastó con la postura de al-Jatib, el entonces presidente, que ya en marzo de 2013, durante la Cumbre de Doha, mostró su rechazo a la injerencia de las potencias extranjeras y las condiciones impuestas por estas a cambio de su ayuda a la oposición y los grupos rebeldes. Cinco días antes, además, fue elegido el primer ministro del gobierno en el exilio, Ghassan Hitto (Carnegie Middle East Center, 2013b), una decisión que al-Jatib consideraba prematura (BBC, 2013). A esto se unía el hecho de que el recién nombrado primer ministro era un empresario kurdo que había pasado los últimos treinta años en Estados Unidos y que, por lo tanto, no había llevado a cabo ninguna actividad opositora antes de 2012. Su candidatura fue respaldada por los HH.MM. y por el secretario general de la Coalición, Mustafa Sabbagh, un empresario con fuertes vínculos con Qatar, lo que molestó a Arabia Saudí, que pretendía colocar a la CNFROS bajo su esfera de influencia.

Ante la disparidad de posturas, en abril de 2013 al-Jatib presentó su renuncia, lo que motivó que la Coalición se reuniese en Estambul en julio para reorganizar su liderazgo. La elección del nuevo presidente, que coincidió con el golpe de estado perpetrado en Egipto contra el dirigente de los HH.MM. Muhammad Mursi, se tradujo en un enfrentamiento entre Qatar y Arabia Saudí del que salió victorioso este último, al lograr que Ahmad Assi al-Jarba, cercano a la familia real saudí (Ortiz de Zárate, 2013), fuese elegido el nuevo presidente de la CNFROS. Cabe suponer, teniendo en cuenta esta circunstancia, que la renuncia en paralelo de Hitto fue una consecuencia de la toma del control de la Coalición por parte de Arabia Saudí, que desplaza no solo a Qatar, sino a la Hermandad y sus personalidades afines. En un contexto más amplio, este hecho parece ser la antesala del enfrentamiento directo que enturbió las relaciones de ambos países en 2017, con una ruptura diplomática que fue seguida de un bloqueo terrestre, aéreo y marítimo sobre Qatar impulsado por Arabia Saudí y sus Estados satélite: los Emiratos Árabes Unidos, Bahréin y Yemen, además de Egipto. No obstante, se vislumbraban las tensiones ya desde 2014, año en el que, como recoge Rafael Bustos (2018: 768), estos mismos países designaron a la Hermandad Musulmana como grupo terrorista (Egipto ya lo había hecho en 2013 tras el golpe de estado).

Además de las disputas internas, motivadas por la influencia de los patrocinadores, la CNFROS tuvo que hacer frente a su incapacidad para administrar las zonas controladas por el ELS y, mucho más allá, las ocupadas por facciones islamistas radicales como el Frente Islámico, una agrupación constituida el 22 de noviembre de 2013 por diferentes brigadas que habían formado parte previamente del ELS, o grupos yihadistas como *al-Nusra* o el recién constituido *Daesh*, que no reconocieron a la Coalición (Middle East Institute, 2013).

¹¹ El documento puede consultarse en el siguiente enlace: <http://en.etilaf.org/coalition-documents/political-framework.html> [consulta: 20 de septiembre de 2020]

A esta circunstancia se unió el hecho de que a partir de 2013 se produjo un punto de inflexión en el conflicto. El apoyo a la oposición de las potencias occidentales quedó en entredicho a partir del ataque químico del régimen sobre Ghouta, bajo control del ELS, el 21 de agosto. El empleo de armas químicas contra la población había sido una de las líneas rojas marcadas por la Administración Obama, que preveía una intervención sobre el terreno en caso de que dicha barrera fuese traspasada. Sin embargo, la falta de respuesta puso en evidencia que su postura era mantener al régimen pues, cabe suponer, no confiaba en que una oposición desestructurada pudiese evitar una situación similar a la de Iraq tras su invasión en caso de que al-Assad cayese.

El hecho fue aprovechado por Rusia, que se convirtió en mediador entre el régimen y Estados Unidos. Así, el 14 de septiembre los dos estados acordaron un plan para destruir el arsenal de armas químicas en manos del régimen, amparado por el Consejo de Seguridad a través de la resolución 2118, a la par que el régimen sirio se comprometía a suscribir la Convención Internacional para la Prohibición de Armas Químicas. Esto, en la práctica, significaba la cesión por parte de Estados Unidos de la cuestión siria a Rusia, que pasó a ocupar el vacío de poder que Washington dejaba en la región. Se concretó así uno de los objetivos de la Política Exterior del Kremlin: posicionarse como uno de los polos de influencia de la comunidad internacional.

Asistimos este año a una victoria diplomática del Kremlin, que se convirtió en el socio indispensable que determinó el desarrollo de la guerra, y por ende también una victoria para el régimen de al-Assad, que comenzó a ser visto como “un interlocutor imprescindible de las potencias internacionales, recobrando así parte de la legitimidad perdida” (Ortiz de Zárate, 2013), en detrimento de una oposición apoyada por un Estados Unidos centrado en la seguridad internacional, un objetivo que comenzó a copar el relato sobre la guerra en Siria.

El fracaso de Ginebra II

Kofi Annan renunció al cargo de mediador en agosto de 2012, al considerar que era imposible una resolución pacífica debido a la intransigencia del régimen, la escalada de la campaña militar de la oposición y la división en el seno del Consejo de Seguridad (RTVE, 2012). Hasta mayo de 2014 su sucesor fue Lakhdar Brahimi, cuyos esfuerzos se materializaron en Ginebra II, el primer intento de la ONU de sentar en la misma mesa al régimen y la CNFROS en enero de 2014. La ausencia de actores con un importante peso en la guerra auguraba unos resultados nulos de antemano. En primer lugar, no existía consenso dentro de la CNFROS sobre la conveniencia de su participación en la iniciativa de Naciones Unidas, de tal forma que algunos grupos rebeldes consideraban el diálogo con el régimen un atentado contra los principios de la revolución (Lund, 2014a). En segundo lugar, los kurdos fueron excluidos de las negociaciones a pesar de que ya controlaban una parte importante del norte de Siria (Van Wilgenburg, 2014), un hecho motivado seguramente por la presión ejercida por Turquía. Además, esto ponía en evidencia la falta de representación de la etnia en el seno de la CNFROS. Por último, Ginebra II se celebró con la ausencia de Irán, un actor fundamental en el conflicto, al ser retirada su invitación a participar por la negativa de este a comprometerse con el Comunicado de Ginebra (Sayigh, 2014). A esto hay que añadirle la presión ejercida por la oposición y, especialmente, por Estados Unidos, socio de Arabia Saudí (Berenguer, 2014), el gran competidor de Irán por la hegemonía de la región para que este no participase. Al no contar con el respaldo de estos actores, cualquier acuerdo alcanzado habría sido parcial y muy limitado.

Por su parte, el régimen y la CNFROS partían de posturas irreconciliables, en un juego de suma cero en el que cualquier negociación estaba supeditada a los logros en el campo de batalla. Por un lado, el régimen llevaba a Ginebra una agenda clara en la que el principal objetivo era discutir la mejor

forma de luchar contra el terrorismo (Lund, 2014b), reforzando así su estrategia de deslegitimación de cualquier grupo opositor al catalogarlo como terrorista y valiéndose para ello de la confianza adquirida de la comunidad internacional tras la firma del desarme en 2013. Por su parte, la CNFROS estableció la premisa de que cualquier proceso de transición debía partir de la renuncia de al-Assad, una exigencia que el régimen rechazaba.

La previsibilidad del fracaso de Ginebra II, que concluyó finalmente sin ningún acuerdo relevante y con la negativa del régimen a emprender una nueva ronda de negociaciones (The Guardian, 2014), convirtió la iniciativa en una oportunidad para que Estados Unidos recuperase la credibilidad como mediador tras el acuerdo firmado con Rusia un año antes. Sin embargo, mientras la estrategia de Washington resultaba ambigua, Moscú acudió a las negociaciones con unos objetivos bien demarcados: proteger a su aliado, sabotear el proceso al insistir en que debía participar la oposición leal a al-Assad, remarcar su negativa a una intervención en Siria y reforzar la propaganda del régimen al negar la existencia de grupos rebeldes que no fuesen terroristas (Shabaneh, 2013), en una batalla centrada en el control sobre el relato.

Cambio de paradigma en el proceso de paz. El Alto Comité de Negociaciones y Ginebra III

La estrategia de Rusia se vio reforzada con el auge del *Daesh* en Iraq y Siria, especialmente a partir de junio de 2014 con la autoproclamación del Califato. Esto, unido a los atentados terroristas en capitales europeas, motivó un giro definitivo en el discurso y la agenda exterior de las potencias occidentales, situándose la lucha contra el grupo en un lugar prioritario y relegando las demandas de la oposición a un plano secundario. Este hecho se consagró con la creación, en septiembre de ese mismo año, de la coalición internacional liderada por Estados Unidos, en la que no participaron ni Rusia ni Irán.

Como respuesta a la intervención de Estados Unidos, el Kremlin emprendió una ofensiva diplomática al convocar una reunión entre el régimen y la oposición a finales de enero de 2015. Siguiendo la hipótesis planteada por Aron Lund (2015a), esta iniciativa estuvo motivada por el temor de Moscú a que Washington pudiese ampliar sus objetivos en Siria e incluir a las fuerzas progubernamentales en los bombardeos, siendo estas conversaciones, por tanto, un golpe diplomático preventivo, además de configurarse como la antesala del Proceso de Astaná, la segunda vía de negociaciones que se vislumbró a finales de 2016 bajo patrocinio de Rusia, Irán y Turquía.

Mientras que Naciones Unidas, Estados Unidos y el régimen recibieron la propuesta de forma positiva, prácticamente ningún grupo de la oposición la aceptó, lo que resultó en un diálogo entre el régimen y la oposición leal - entendida esta como aquellos grupos moderados y personas que tienen una relación estrecha con Rusia y, en algunos casos, con el régimen sirio- (Lund, 2015b), que el Kremlin intentó legitimar a través del Comunicado de Ginebra para que la comunidad internacional aceptase los resultados. A la ofensiva diplomática le siguió la militar en septiembre de 2015, con una intervención directa en suelo sirio. En un giro de una política defensiva a otra de carácter ofensivo, la presencia de Rusia en Siria la catapultó como socio indispensable para una

resolución del conflicto y eliminó cualquier posibilidad remota de una intervención de las potencias occidentales, que no se enfrentarían a Rusia en Siria. Con una oposición debilitada en el campo de batalla, Moscú propuso la creación de un mecanismo político que pusiese fin a la guerra en los mismos términos que meses atrás, esto es, favoreciendo al régimen y sus propios intereses (Rodkiewicz, 2017: 21). Esta vez sí logró la aprobación de la comunidad internacional a través del Comunicado de Viena del 14 de noviembre de 2015, al que seguirá la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad.

A través del Comunicado de Viena, el Grupo Internacional de Apoyo a Siria (GIAS), motivado por la intervención militar de Rusia, instó a la ONU a convocar una nueva ronda de conversaciones entre el régimen y la oposición. Un elemento fue determinante: la petición de reunir un espectro lo más amplio posible de la oposición, pero descartando a los grupos “terroristas”. Sin acuerdo entre los miembros del GIAS sobre qué grupos designar como tales, la ambigüedad del término permitía a Rusia e Irán legitimar sus acciones militares contra grupos rebeldes de cualquier posicionamiento y, como se constató, los bombardeos de Rusia durante las primeras semanas de intervención fueron dirigidos a un amplio espectro de grupos rebeldes que suponían una amenaza para el régimen, siendo escasos los ataques contra el *Daesh* (Jordán, 2015: 10). De esta forma, la estrategia de Moscú se llevó al plano diplomático, ganando terreno a la oposición.

La Resolución 2254 del Consejo de Seguridad estableció una hoja de ruta para la transición: creación de un gobierno transitorio en 6 meses, redacción de una nueva constitución y celebración de elecciones en el plazo de 18 meses. De acuerdo con la interpretación de Mohamed Hosam Hafez (2018), el orden del cronograma implicaba que el régimen estuviese presente en la negociación para la redacción de la nueva constitución, así como en la campaña electoral, mientras ostentaba el control del aparato estatal. Por otro lado, esta resolución vaciaba de contenido el Comunicado de Ginebra de 2012, en tanto que disminuía la centralidad del órgano ejecutivo transitorio a favor de la reforma constitucional y las elecciones nacionales como marco para la transición.

La propuesta del Kremlin tuvo un doble resultado: por un lado, la creación de una cortina de humo propagandística para justificar la intervención militar y, especialmente, los ataques contra la oposición moderada; y, por otro lado, socavó la credibilidad de Washington ante los ojos de la oposición contraria a al-Assad y sus aliados regionales al aprobar la fórmula de negociaciones propuesta por Moscú (Rodkiewicz, 2017: 23). Tres elementos más minaron la confianza en la Administración Obama como garante de una solución al conflicto: el acuerdo nuclear con Irán en julio de 2015, socio indispensable del régimen; el pacto en octubre entre Rusia y Estados Unidos sobre el espacio aéreo sirio, lo que dejaba la imagen de los aviones de ambos ejércitos sobrevolando el terreno conjuntamente; y la creación de las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), una alianza de mayoría kurda respaldada por Estados Unidos para luchar contra el *Daesh*.

El Alto Comité de Negociaciones

La influencia que Rusia había ganado en detrimento de la de Estados Unidos supuso un punto de inflexión en la diplomacia del conflicto e influyó profundamente en la atomización de la oposición, ganando mayor visibilidad internacional aquella que era afín al régimen, así como los grupos combatientes que servían a los intereses de las potencias occidentales independientemente de que no jugasen ningún papel político en la resolución del conflicto.

La primera consecuencia de este nuevo contexto fue la creación de una nueva coalición opositora. Basándose en el Comunicado de Viena, el 10 de diciembre de 2015 la oposición acudió a una conferencia patrocinada por Arabia Saudí en Riad, la cual fue acogida con entusiasmo por Estados

Unidos, que esperaba que un avance en la resolución del conflicto permitiese que los esfuerzos se concentrasen en el *Daesh* (BBC, 2015). La reunión dio como resultado la formación del ACN bajo la coordinación de Riad Hijab, que designó una delegación de 34 miembros para acudir a Ginebra III. Incluía, como novedad, al Comité Nacional de Coordinación, lo que motivó que algunos grupos como *Ahrar al-Sham* no suscribiesen el acuerdo alcanzado (Lund, 2015c). De hecho, y a pesar de los esfuerzos por aglutinar al mayor número posible de grupos combatientes, la conferencia de Riad se desarrolló con la ausencia de importantes actores con un papel protagónico en la guerra. De nuevo, las fuerzas kurdas dominantes sobre el terreno, representadas a través del YPG - el brazo armado del PYD-, fueron excluidas debido a la presión de Turquía, al considerar que eran la herramienta a través de la que operaba el PKK en Siria. A esto hay que añadir que el PYD colaboraba, además de con Estados Unidos, con el régimen y sus aliados, lo que le valió el enfrentamiento con los grupos rebeldes y las poblaciones árabes locales (al-Haj Saleh, 2018: 362-363).

En paralelo a la conferencia de Riad se celebraron dos encuentros más de opositores (Lund, 2015c). Por un lado, el PKK intentó reconfigurar su enfoque político a través de las FDS en un encuentro celebrado en Al-Malikiyah, donde se creó la Asamblea Democrática Siria conformada por 42 miembros pertenecientes en su mayoría al PKK, a grupos vinculados a este o a la figura del opositor Haitham Manna, quien tras su salida del Comité Nacional de Coordinación fue el artífice del Grupo de El Cairo. Por otro lado, el régimen celebró su propia reunión con opositores afines para intentar deslegitimar la conferencia de Riad.

Ginebra III

El fracaso de Ginebra II, unido a la convocatoria de elecciones presidenciales en Siria, motivó la renuncia del Enviado Especial de Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi, en mayo de 2014. Brahimi interpretó estas elecciones como un intento de al-Assad de socavar los esfuerzos en Ginebra, en tanto que servían para desafiar a la oposición y extender su control del poder. Al-Assad logró el 90% de los votos bajo la denuncia tanto de la oposición como de sus aliados occidentales, que consideraron el procedimiento irregular (Szybala, 2014): por un lado, y bajo el marco de la Constitución de 2012, se había permitido la participación de dos candidatos opositores¹², aunque los miembros del Tribunal Constitucional Supremo, encargado de la aprobación de dichos candidatos, eran elegidos por al-Assad. Por otro lado, se tomaron medidas legales para impedir que los sirios en la diáspora pudiesen votar, así como para evitar que los opositores se presentasen a las elecciones.

Tras el fracaso de Ginebra II, el nuevo Enviado Especial de Naciones Unidas para Siria, Staffan de Mistura, presentó en julio de 2015 una nueva propuesta para acercar a las partes enfrentadas (ONU, 2015) respaldada por el Consejo de Seguridad. El nuevo enfoque consistió en la creación de grupos de trabajo *intra-sirios* para abordar los aspectos clave del Comunicado de Ginebra, a saber: seguridad y protección; cuestiones políticas y constitucionales, incluida la formación del órgano de gobierno de transición; cuestiones militares; e instituciones públicas, reconstrucción y desarrollo. El

¹² Hasta la fecha solo se habían celebrado referendos presidenciales en base a la Constitución de 1973, que establecía que el único partido que podía liderar el gobierno era el Baaz y, por tanto, el presidente debía proceder de él.

objetivo último de estos grupos era la creación de un documento marco de propiedad siria sobre la implementación de Ginebra I.

Del lado del ACN existieron dudas sobre su participación, pues antes del comienzo de la primera ronda declararon que no asistirían a Ginebra si Naciones Unidas no exigía al régimen la aplicación de los artículos 12 y 13 de la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad, sobre la que se basaba Ginebra III (Hijab, 2016). Estos artículos hacían referencia a la puesta en libertad de personas detenidas arbitrariamente, el fin de los ataques en zonas civiles y la asistencia humanitaria en las zonas sitiadas por ambos bandos. Por su parte, el régimen asistió a Ginebra III con nula predisposición a negociar gracias a la recuperación imparable de territorios tras la intervención rusa.

A pesar de que finalmente el ACN aceptó participar, las conversaciones celebradas de forma intermitente entre enero y abril de 2016 sufrieron varios reveses. El principal problema fue la continuidad de la violencia y la falta de asistencia humanitaria en el terreno, lo que motivó que tan solo dos días después de su comienzo fuesen suspendidas, hasta su reanudación en marzo. El fracaso de esta nueva ronda de negociaciones, unido a los movimientos políticos estratégicos de los aliados del régimen, asentaron las bases del Proceso de Astaná.

De Ginebra a Astaná. Sin órgano rector transitorio para un cambio político real

Seguramente, de entre las potencias con un papel activo en la guerra siria la más perjudicada fuese Turquía. El cambio de su política exterior de “cero problemas con los vecinos” a otra de carácter ofensivo le valió diferentes amenazas para su seguridad nacional (D’Alema, 2017: 7-10), entre ellas el enfrentamiento con Irán, el yihadismo en sus fronteras, el empeoramiento de las relaciones con los kurdos y el flujo de personas refugiadas hacia su territorio. Estas circunstancias explican que Ankara optara por la vuelta al pragmatismo en materia de asuntos exteriores, anteponiendo la lucha contra el *Daesh* y el bloqueo de la amenaza kurda a la salida de al-Assad del poder. Por su parte, Estados Unidos ahondó en una política exterior enfocada en la lucha contra el grupo terrorista, lo que le sirvió para entenderse con Rusia y, ya con Trump en el poder, se pudo constatar que la salida de al-Assad no era una prioridad.

El abandono del proyecto de la oposición sobre una transición política sin Assad conllevó el acuerdo de cese al fuego entre Turquía y Rusia, dos potencias que habían defendido intereses opuestos, pero que asumieron un enfoque securitario de la situación. Este pacto quedó legitimado en la Resolución 2336 del Consejo de Seguridad, que apoyó la iniciativa planteada por estos para poner fin a la violencia, iniciar un proceso político y celebrar una reunión en Astaná entre el régimen y algunos grupos opositores a comienzos de 2017. A pesar del entusiasmo de Naciones Unidas ante la propuesta, varios miembros del Consejo de Seguridad, entre ellos Francia, expresaron su preocupación en tanto que, a falta de una coordinación adecuada con el Proceso de Ginebra, existía el riesgo de que se diese un proceso político paralelo afín al régimen (ONU, 2016).

El Proceso de Astaná difiere del Proceso de Ginebra en que el primero busca un acuerdo militar previo a un acuerdo político, mientras que la iniciativa de la ONU tomaba la vía política como medio para lograr el fin del conflicto. Como muestra significativa, Rusia lanzó la nueva propuesta en paralelo a la recuperación de Aleppo, por lo que dichas negociaciones se asentaron en la superioridad militar y moral del régimen. Así, Astaná supuso la concreción de los esfuerzos por parte de Rusia

para apuntalar al régimen y erigirse como el actor clave para la resolución del conflicto, desplazando así el Proceso de Ginebra y, por ende, a Estados Unidos.

La iniciativa de Moscú, unida al avance de las tropas del régimen y sus aliados sobre el terreno, determinó los principios rectores de Ginebra IV. Si bien la nueva ronda de conversaciones se basó, al igual que Ginebra III, en la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad, en esta ocasión Staffan de Mistura intentó que se debatiesen los puntos relacionados con el gobierno, la constitución y las elecciones, desplazando finalmente la creación de un órgano de gobierno de transición, la principal demanda del ACN, y poniendo sobre la mesa la continuidad de al-Assad en el poder (Lund, 2017). Por otra parte, tal y como indica Mohamed Hosam (2018), la oposición fue presionada para que aceptase la nueva interpretación de la Resolución 2254, así como para que aunase sus esfuerzos para alcanzar una mayor representación política, lo que resultó en una segunda conferencia en Riad en noviembre de 2017 para elegir a los 50 miembros del nuevo comité de negociación.

Conclusiones

La oposición política al régimen de al-Assad representada por el CNS, la CNFROS y el ACN arrastró consigo dos problemas fundamentales: el primero de ellos es que al situarse fuera de Siria carecía prácticamente de representación sobre el terreno, lo que restó legitimidad a su proyecto ante los grupos combatientes contra el régimen y ante la propia población civil. El segundo problema, que se deriva de este primero, es que se situaron en la órbita de las potencias extranjeras que los instrumentalizaron para alcanzar sus propios objetivos, moldeando la propia composición de los grupos para tal fin.

La injerencia extranjera en el conflicto no solo determinó la asimetría del mismo, sino también la forma en la que régimen y oposición se relacionaron. En la medida en que se sintieron respaldados por sus patrocinadores, ambos bandos convirtieron el Proceso de Ginebra en un juego de suma cero, aun cuando las oportunidades de éxito dependían del apoyo de los patrocinadores. El gran drama para la oposición fue que mientras que el apoyo prestado al régimen fue claro y constante, en su caso fue limitado y fluctuante. De este modo podemos observar cómo Turquía pasó de ser el máximo valedor de la oposición a garante del Proceso de Astaná junto a Rusia e Irán; o cómo en la medida en que la entrada en escena del *Daesh* se percibió como una amenaza internacional, las demandas de la oposición fueron relegadas a un segundo plano, adquiriendo un papel protagónico el discurso enfocado a la seguridad que permitió que al-Assad fuese concebido como un socio importante en la lucha contra el terrorismo. Estas circunstancias imposibilitaron que el proceso de paz de Naciones Unidas jugara un papel determinante en la resolución del conflicto. Es más, su desarrollo ha revelado de forma inequívoca la posición de todas las partes que han intervenido en el mismo. Por el contrario, el devenir de la guerra posibilitó que Rusia se convirtiese en árbitro a través del Proceso de Astaná, planteando un nuevo paradigma de negociación que beneficia a quienes ostentan la ventaja militar.

Por tanto, la elaboración de una nueva constitución o cualquier herramienta diseñada por Naciones Unidas para transformar el conflicto debe entenderse teniendo en cuenta este contexto: con la

oposición desdibujada en un entorno favorable al régimen, la voluntad de este ante la propuesta de Naciones Unidas radica en la búsqueda de legitimidad en el seno de la comunidad internacional para abandonar su condición de paria. Por otro lado, la independencia del proceso con respecto a las potencias extranjeras parece improbable, habida cuenta del alto grado de injerencia en el conflicto.

Así pues, la propuesta de la ONU no plantea novedad alguna, sino un retroceso en la propuesta original del Comunicado de Ginebra para una transición política inclusiva y con garantías de que se den los mecanismos necesarios para la reparación y la rendición de cuentas, elementos sin los cuales cabe esperar que la inestabilidad política, social y económica sea una constante mucho años después de que el conflicto bélico se transforme.

Bibliografía

AL-HAJ SALEH, Yassin (2018): *Siria, la revolución imposible*, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio y RAMÍREZ, Naomí (2013): “Los Hermanos Musulmanes en Siria: entre la confrontación y la concertación”, en IZQUIERDO BRICHES, Ferran (ed.): *El islam político en el mediterráneo. Radiografía de una evolución*, Barcelona, CIDOB, pp. 121-149, disponible en https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/el_islam_politico_en_el_mediterraneo_radiografia_de_una_evolucion [consulta: 11 de abril de 2018]

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (2016): *Siria. Revolución, sectarismo y yihad*, Madrid, Catarata.

----- (2017): “El impacto regional del conflicto sirio en Oriente Medio” en MESA, Manuela (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017*, Madrid, CEIPAZ, disponible en <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/72262> [consulta: 1 de junio de 2018]

ASSEBURG, Muriel, LACHER Wolfram y TRANSFELD, Mareike (2018): “Mission impossible? UN mediation in Libya, Syria and Yemen”, *SWP*, Research Paper, 8/2018, disponible en <https://www.swp-berlin.org/en/publication/mission-impossible-un-mediation-in-libya-syria-and-yemen> [consulta: 2 de febrero de 2020]

BBC (2013): “Guide to the Syrian opposition”, disponible en <https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15798218> [consulta: 8 de agosto de 2018]

BBC (2015): “Syrian opposition seeks unified front at Riyadh conference”, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35035232> [consulta: 15 de mayo de 2018]

BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco (2014): “Ginebra II”, *IEEE*, 10, disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2014/DIEEEA10-2014.html> [consulta: 8 de mayo de 2018]

BUSTOS GARCÍA DE CASTRO, Rafael (2018): “Los Hermanos Musulmanes en el escenario Pos-Primavera Árabe: recomposición de alianzas y estrategias de supervivencia”, *Política y Sociedad*, 55(3): 755-782. DOI: [10.5209/POSO.58322](https://doi.org/10.5209/POSO.58322)

CARNEGIE MIDDLE EAST CENTER (2012a): “Burhan Ghalioun”, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/48329?lang=en> [consulta: 1 de mayo de 2018]

CARNEGIE MIDDLE EAST CENTER (2012b): “Suhair al-Atassi”, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/48619?lang=en> [consulta: 10 de agosto de 2018]

- CARNEGIE MIDDLE EAST CENTER (2013a): "The Syrian National Council", disponible en <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=48334> [consulta: 1 de mayo de 2018]
- CARNEGIE MIDDLE EAST CENTER (2013b): "Ghassan Hitto", disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/51270?lang=en> [consulta: 9 de agosto de 2018]
- CONRAD, Courtenay R. (2011): "Constrained concessions: beneficent dictatorial responses to the domestic political opposition", *International Studies Quarterly*, vol. 55, nº 4, pp. 1167-1187. DOI: [10.1111/j.1468-2478.2011.00683.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00683.x)
- D'ALEMA, Francesco (2017): "The evolution of Turkey's Syria Policy", *Istituto Affari Internazionali*, 17/28, disponible en <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/evolution-turkeys-syria-policy> [consulta: 11 de mayo de 2018]
- EFE (2012): "El Grupo de Acción propone un órgano de transición en Siria, con Gobierno y oposición", *RTVE*, disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20120630/grupo-accion-propone-organo-transicion-siria-gobierno-oposicion/540910.shtml> [consulta: 10 de mayo de 2018]
- GEORGE, Alan (2003): *Syria. Neither bread nor freedom*, Londres, Zed Books.
- HIJAB, Riad (2016): "The creation of the High Negotiations Committee", *página web oficial de Riad Hijab*, disponible en <http://english.riadhijab.com/hnc> [consulta: 20 de agosto de 2018]
- HINNEBUSCH, Raymond, ZARTMAN, William, PARKER-MAGYAR Elizabeth y IMADY, Omar (2016): "UN Mediation in the Syrian Crisis: From Kofi Annan to Lakhdar Brahimi", *International Peace Institute*, disponible en <https://www.ipinst.org/2016/03/un-mediation-syrian-crisis> [consulta: 5 de febrero de 2020]
- HOSAM HAFEZ, Mohamed (2018): "The Higher Negotiation Committee and Syrian Negotiation Committee", *Alsharq Forum*, disponible en <https://research.sharqforum.org/2018/05/25/the-higher-negotiation-committee-and-syrian-negotiation-committee/> [consulta: 14 de agosto de 2018]
- JORDÁN ENAMORADO, Javier (2015): "La intervención militar de Rusia en Siria: oportunidades y riesgos", *IEEE*, disponible en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/10/DIEEEM27-2015.html> [consulta: 25 de abril de 2018]
- KOZHANOV, Nikolai (2018): "¿Qué busca Rusia en Oriente Próximo?", *Le monde diplomatique en español*, nº 271, pp. 10-11.
- LUND, Aron (2014a): "Ambiguous rebel statements on the Geneva negotiations", *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/54472> [consulta: 10 de agosto de 2018]
- LUND, Aron (2014b): "The Syrian regime's Geneva strategy", *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/54271> [consulta: 8 de agosto de 2018]
- LUND, Aron (2015a): "Russia cannot fix Syria alone", *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/57703?lang=en> [consulta: 22 de agosto de 2018]
- LUND, Aron (2015b): "Russia fails to Sway the syrian opposition", *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/57727?lang=en> [consulta: 20 de agosto de 2018]
- LUND, Aron (2015c): "Syria's Opposition Conferences: Results and Expectations", *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/62263?lang=en> [consulta: 15 de mayo de 2018]

- LUND, Aron (2017): “Everything you need know about the latest Syria peace talks”, *IRIN*, disponible en <https://www.irinnews.org/analysis/2017/02/21/everything-you-need-know-about-latest-syria-peace-talks> [consulta: 27 de agosto de 2018]
- MIDDLE EAST INSTITUTE (2013): “Key Syrian islamists rebels say do not recognise National Coalition”, disponible en <http://www.mei.edu/content/key-syria-islamist-rebels-say-do-not-recognise-national-coalition> [consulta: 10 de agosto de 2018]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Departamento de Asuntos Políticos (2015): “Security Council briefing on the situation in Syria, Special Envoy Staffan de Mistura”, disponible en <https://dppa.un.org/en/security-council-briefing-situation-syria-special-envoy-staffan-de-mistura> [consulta: 26 de agosto de 2018]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Consejo de Seguridad (2016): “Security Council supports Russian Federation-Turkey efforts to end violence in Syria, jump-start political process, adopting Resolution 2336 (2016)”, disponible en <https://www.un.org/press/en/2016/sc12663.doc.htm> [consulta: 27 de agosto de 2018]
- O’BAGY, Elizabeth (2012a): “Syria’s political opposition”, *ISW*, disponible en <http://www.understandingwar.org/report/syrias-political-opposition> [consulta: 15 de julio de 2018]
- O’BAGY, Elizabeth (2012b): “Syria’s political struggle: Spring 2012”, *ISW*, disponible en <http://www.understandingwar.org/background/syrias-political-struggle-spring-2012> [consulta: 20 de marzo de 2018]
- ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto (2013): “Ahmad al-Jarba”, *CIDOB*, disponible en https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/asia/siria/ahmad_al_jarba [consulta: 15 de julio de 2018]
- PÉREZ DEL POZO, María José (2016): “La política exterior de Rusia en Oriente Medio. ¿Continuidad o cambio?”, *UNISCI*, nº 41, pp. 139-162. DOI: [10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52678](https://doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52678)
- PÉREZ TRIANA, Jesús Manuel (2017): “Rusia en el mediterráneo oriental, ¿un contrapeso a Occidente?”, *CIDOB*, nº 178, disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_178/rusia_en_el_mediterraneo_oriental_un_contrapeso_a_occidente [consulta: 10 de mayo de 2018]
- RAMÍREZ DÍAZ, Naomí (2015): *La opción democrática del islamismo: el caso de los Hermanos Musulmanes en Siria* (Tesis doctoral), Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Madrid, <https://repositorio.uam.es/handle/10486/666688> [consulta: 20 de septiembre de 2020]
- RODKIEWICZ, Witold (2017): “Russia’s Middle Eastern policy. Regional ambitions, global objectives”, *OSW Studies*, nº 71, disponible en <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-studies/2017-12-22/russias-middle-eastern-policy> [consulta: 1 de mayo de 2018]
- RTVE (2012): “Kofi Annan renuncia a continuar como enviado especial de la ONU para Siria”, disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20120803/kofi-annan-abandona-su-puesto-enviado-especial-onu-para-siria/553453.shtml> [consulta: 5 de febrero de 2018]
- RUIZ DE ELVIRA, Laura (2011): “Siria: el largo camino hacia la revolución”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 10, pp. 33-46, disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/reim/article/view/848> [consulta: 1 de febrero de 2018]
- SAYIGH, Yezid (2014): “Geneva II, avoiding a death foretold, part II”, *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/54258?lang=en> [consulta: 10 de agosto de 2018]

SHABANEH, Ghassan (2013): “Geneva II Middle East Peace Conference”, *Aljazeera center for studies*, disponible en <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/12/201312483421501471.html> [consulta: 20 de mayo de 2018]

SZMOLKA, Inmaculada (2011): “Democracias y autoritarismos con adjetivos: la clasificación de los países árabes dentro de una tipología general de regímenes políticos”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 26, pp. 11-62, disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37522> [consulta: 30 de marzo de 2018]

SZYBALA, Valerie (2014): “The grim spectacle of syrian faux-lections”, *ISW*, disponible en <http://iswresearch.blogspot.com/2014/05/the-grim-spectacle-of-syrian-faux.html> [consulta: 20 de agosto de 2018]

THE GUARDIAN (2014): “Syria peace talks break up as UN convoy fails to end deadlock”, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2014/feb/15/syria-peace-talks-break-up-geneva> [consulta: 9 de agosto de 2018]

VAN WILGENBURG, Wladimir (2014): “The kurds and Geneva II”, *Carnegie Middle East Center*, disponible en <http://carnegie-mec.org/diwan/54247?lang=en> [consulta: 9 de agosto de 2018]

YASSIN-KASSAB, Robin y AL-SHAMI, Leila (2016): *País en llamas. Los sirios en la revolución y en la guerra*, Madrid, Capitán Swing.