

LA FRAGILIDAD DEL PROCESO DE MEDIACIÓN DE LA ONU PARA SIRIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL COMPORTAMIENTO DE LAS PARTES ¹

Jusaima Moaid-azm Peregrina, PhD

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Granada

Resumen

El proceso mediador para Siria ha sido definido por su fragilidad reiteradamente. Esta fragilidad no solo se predica por su incapacidad para producir resultados sino también por otra serie de dimensiones como su inestabilidad, la falta de imparcialidad de su estructura mediadora o su falta de representatividad y capacidad de acción, todas ellas estudiadas más tangencialmente. El propósito de este artículo es determinar los factores explicativos de estas otras dimensiones de la fragilidad del proceso. Para ello, en primer lugar, partiendo de la literatura del *spoiler* o sabotador de la paz, se operacionalizan los actos propios del comportamiento sabotador, distinguiendo los violentos de los no violentos. En segundo lugar, se analizan sus efectos sobre el proceso, identificando la relación entre estos y la fragilidad. En tercer lugar, se evalúan con esta óptica los períodos de los cuatro Enviados Especiales para Siria asignados por ONU hasta la fecha. Como resultado, el comportamiento sabotador violento en el proceso mediador para Siria explica las reacciones drásticas tanto de la propia actividad mediadora (suspensión de la misión de observación o posposición de la apertura de conversaciones) como de las partes intervinientes (retirada o suspensión de las conversaciones), mientras que el comportamiento no violento tiende a atacar el proceso de una forma más sutil, amenazando su relevancia o imparcialidad. La consecuencia más evidente es un proceso mediador débil, capaz de cuestionar la capacidad de la mediación frente a conflictos armados de naturaleza intratable.

¹ Los resultados de este capítulo fueron publicados en la Revista Española de Ciencia Política bajo el título siguiente: “Comportamiento sabotador en mediación internacional: la fragilidad del proceso sirio” <https://doi.org/10.21308/recp.54.04>

5.1. Introducción

La fragilidad del proceso de mediación de la ONU para Siria no se manifiesta exclusivamente en su incapacidad para producir resultados, sino también en su inestabilidad, la discontinua celebración de conversaciones de paz, en la pérdida de relevancia por la ausencia de actores clave, o en su falta de imparcialidad motivada por las injerencias en la estructura mediadora. Este capítulo aborda la pregunta de investigación de: ¿cómo influye el comportamiento de las partes en la eficacia de la mediación? Para lo que empleamos el marco conceptual proporcionado por el *spoiler* o saboteador de la paz (capítulo 2); operacionalizamos los comportamientos de las partes enfrentadas que demuestran influenciar el proceso en las sucesivas rondas de mediación para Siria y, por último, evaluamos el efecto de este comportamiento sobre el proceso mediador. Con ello, cabe esclarecer los mecanismos causales que relacionan el impacto del comportamiento de las partes enfrentadas en los tres niveles del conflicto -internacional, regional e interno- con la fragilidad e ineficacia del proceso.

5.2. Metodología

Desde el enfoque provisto por la literatura del saboteador de la paz, la hipótesis que articula este capítulo defiende que los actos saboteadores adoptados por las partes enfrentadas en el conflicto sirio sobre el proceso mediador determinan su fragilidad. El análisis lleva a cabo un estudio de caso que toma como puntos de referencia los períodos de mediación de LA y ONU (capítulo 4), examinando los comportamientos de las partes que adoptan una forma saboteadora y su impacto sobre la mediación. Para ello, en primer lugar, tras contrastar los elementos² generalmente aceptados como configuradores de un proceso mediador fuerte y capaz de producir resultados con la observación del proceso sirio, se sistematiza la variable dependiente identificando las principales manifestaciones de la fragilidad: inestabilidad del proceso, falta de

² Estos elementos son identificados en las Directrices para una Mediación Efectiva de la ONU https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28spanish%29_0.pdf

imparcialidad y unidad de acción, y falta de relevancia (Tabla 1). Todo ello porque estas, ulteriormente, contribuyen a la incapacidad del proceso de producir un acuerdo político. En segundo lugar, se operacionaliza la variable causal a partir del análisis de fuentes primarias (entrevista de la autora con el anterior Enviado Especial De Mistura), y de la literatura como fuente secundaria, identificando aquellos comportamientos obstruccionistas que debilitan el proceso produciendo alguna de las manifestaciones señaladas. Por último, se correlacionan las estrategias sabotadoras con el impacto que producen sobre el proceso mediador para Siria (Tabla 1).

Operacionalización del comportamiento sabotador en el proceso mediador para Siria

A fin de identificar las estrategias de sabotaje empleadas en el proceso mediador para Siria se adoptan dos dimensiones atendiendo al escenario donde se producen y a la naturaleza violenta o no violenta de los actos que las componen. Por un lado, la dimensión indirecta comprende comportamientos violentos o de fomento de la violencia que, produciéndose en el plano bélico, impactan sobre el plano diplomático. Entre los primeros se incluyen actos que desprecian productos del proceso destinados a producir un cese de la violencia (como ceses de hostilidades, altos al fuego o treguas), actos violentos de especial letalidad (empleo de armamento químico) o, aún sin mediar compromiso, actos destinados a incrementar la violencia justo en el marco de unas conversaciones de paz. Entre los segundos, se distinguen, como actos de fomento de la violencia, el aprovisionamiento logístico y militar a determinados actores y el desprecio a acuerdos de no militarización convenidos por aliados del nivel regional o internacional.

Ambos comportamientos siembran profunda desconfianza entre las partes, provocando reacciones extremas que tienden a desestabilizar el proceso. La posposición o suspensión de las conversaciones, la retirada de una parte o la suspensión de las misiones de observación son manifestaciones indicativas de esta desestabilización.

Por otro lado, la dimensión directa integra estrategias que, impactando sobre el proceso mediador, lo instrumentalizan a través de dos variables: (a) el apoderamiento estructural y (b) el apoderamiento relativo. El primero supone que un actor altera la estructura mediadora oficial del proceso, esto es, su mandato u objetivos, corrompiendo la imparcialidad que se predica de la mediación o usurpando la oficialidad del proceso desarrollado por la ONU mediante la creación de un proceso paralelo cuyo desarrollo el sabotador pueda controlar y cuyos resultados

estén en línea con su agenda. Por su lado, el segundo implica el empleo de la cuota de poder relativa del actor sobre el proceso para la obstrucción u modificación de aspectos clave del cauce oficial LA/ONU con el fin de modificarlo a conveniencia y alinearlos con la propia agenda. Para ello, el actor puede condicionar su participación en las conversaciones, exigiendo “peticiones irreales” (Reiter, 2016) u objetivos cuya consecución debiera producirse en el seno de una negociación, imponer un veto a la participación de otros actores clave para la finalidad del proceso o, ya en el seno del CS, vetar resoluciones clave que podrían reforzar la credibilidad, representatividad o, sencillamente, las posibilidades de éxito del mediador.

Este comportamiento provoca la fragilidad del proceso en dos sentidos. Por un lado, resta imparcialidad y unidad de acción al proceso cuando ataca o fagocita la estructura mediadora oficial y, por otro, reduce la relevancia del proceso reduciendo su capacidad de afrontar el mandato o su grado de representatividad, excluyendo actores ineludibles.

Tabla 1. Influencia del comportamiento sabotador sobre el proceso mediador para Siria

Comportamiento sabotador			Fragilidad	
Dimensión	Variables	Indicador	Dimensión	Manifestación
Indirecta	Violencia	Incumplimiento de compromisos de cese de la violencia	Inestabilidad	Suspensión de conversaciones
		Empleo de la violencia al margen de un compromiso de cese de la violencia		Retirada de una parte de las conversaciones
		Empleo de armamento químico		Posposición de la apertura de las conversaciones
	Fomento de la violencia	Apoyo militar a determinados actores		Suspensión de la misión de observación
		Apoyo logístico a determinados actores		

		Incumplimiento de acuerdos de no militarización		
Directa	Apoderamiento estructural del proceso	Usurpación del canal oficial del proceso por actor	Falta de imparcialidad y unidad acción	Celebración de conversaciones fuera de la órbita ONU/LA
		Corrupción de la estructura mediadora por actor		Contenido de la mediación viciado en favor de un actor
	Apoderamiento relativo del proceso	Veto a la participación de otros actores en conversaciones	Falta de relevancia	Reducción de la representatividad del proceso
		Precondiciones a la propia participación en conversaciones		Reducción de la capacidad de acción del proceso
		Instrumentalización del veto en el seno del CS		

Fuente: Elaboración propia

5.3. El impacto del comportamiento saboteador sobre el proceso de mediación para siria

El proceso de la Liga Árabe: la mediación de Al-Arabi

Bajo el marco del proceso mediador de la LA para Siria, el entonces Secretario-General Al-Arabi llevó a cabo una serie de reuniones con el Gobierno sirio a fin de conseguir un compromiso de cese de la violencia y de apertura de conversaciones con la oposición. Dos meses después el

régimen sirio aceptó comprometerse *pro forma* con el primer Plan de Acción Árabe (PAA) para Siria, retirando sus tropas de ciudades, consintiendo a un cese de hostilidades y a la apertura de un proceso de diálogo nacional. Con el objetivo de supervisar este Plan, la LA optó por desplegar una misión de observación para el país. Sin embargo, tras apenas un mes, esta Misión abandonó Siria, lo que sumado al rechazo íntegro por el régimen de un segundo plan de acción, provocó la retirada definitiva de la LA, dejando paso a la actuación de la ONU.

El comportamiento saboteador adoptado por las partes en paralelo a estos primeros pasos en la resolución del conflicto condenaron el proceso a la fragilidad desde prácticamente sus inicios. En lo referente al sabotaje indirecto, la violencia propiciada por la incompatibilidad régimen-oposición tomó protagonismo durante toda la mediación, de forma que ONU llegó a contabilizar un total de 3.500 víctimas de la represión gubernamental desde el comienzo de las protestas hasta mediados de noviembre de 2011 (Gallego, 2019). En consecuencia, el régimen y la incipiente oposición armada, lejos de amoldar su comportamiento a los requerimientos del PAA, incrementaron exponencialmente los niveles de violencia desvirtuando este primer acuerdo.

En estos primeros pasos del conflicto, el apoyo logístico provisto por actores regionales e internacionales fomentó la violencia en el país, contribuyendo a los actos de sabotaje indirectos por las partes internas. Del lado del régimen, Rusia e Irán incrementaron sustancialmente sus exportaciones armamentísticas a Siria a lo largo del año 2011 en relación a 2009 y 2010 según datos del SIPRI.

Del lado de la oposición el flujo de apoyo logístico no resultó tan evidente. Las armas capturadas del Gobierno, el mercado negro o su fabricación artesanal coparon las principales fuentes armamentísticas durante este período más inicial (De Groof, 2013). Los EEUU rechazaron en principio la idea de proveer ayuda letal a los grupos rebeldes armados por miedo a que cayesen en manos equivocadas, mientras que el embargo de armas a Siria impuesto por la UE en mayo de 2011 redujo considerablemente las posibilidades de apoyo logístico por el plano internacional a la oposición (Wezeman, 2013).

Sin embargo, en el nivel regional, a pesar de que ningún gobierno de la zona admitió abiertamente estar proveyendo armas a los rebeldes sirios, existen informes que apuntan a la presencia en el país de armamento turco y de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) que, a través de Jordania, Turquía y, más tarde, Irak, habrían habilitado un incipiente pasillo de aprovisionamiento de armas a la oposición (Asseburg *et al.*, 2018).

El impacto de este comportamiento saboteador indirecto de fomento de la violencia por actores regionales e internacionales y de empleo de la violencia por las partes internas no solo desvirtuó claramente los resultados más evidentes del proceso de LA (el compromiso de las partes a un cese de hostilidades del PAA), sino que también fraguó un proceso débil marcado por la inestabilidad.

La primera manifestación de esta inestabilidad del proceso fue la suspensión de la Misión de Observación apenas unas semanas después de su despliegue. El Informe del Jefe de la Misión de Observación de la LA adjunto en la Carta de 24 de enero de 2012 dirigida al Presidente del CS relata distintos episodios de violencia en varias urbes del país protagonizados tanto por fuerzas gubernamentales como por rebeldes armados, varios intentos deliberados del Gobierno de limitar la capacidad de los observadores de la Misión y una serie de ataques perpetrados por “elementos leales al Gobierno” contra los propios observadores (ONU, 2012a). Este comportamiento saboteador llevó a la LA a suspender definitivamente la Misión.

La segunda manifestación de inestabilidad emerge de la imposibilidad de celebrar conversaciones de paz según habían sido éstas programadas. Un objetivo primario de la estrategia de la LA tras la aceptación por las partes del PAA era la celebración de una convención nacional que reuniese a las partes una vez transcurridas dos semanas desde la aprobación por el Gobierno sirio (Syrian National Council, 2020). Sin embargo, la progresiva militarización del conflicto por las partes obligó a la posposición de las conversaciones hasta, finalmente, impedir su celebración. Al-Arabi señaló al efecto que el derramamiento de sangre tendría que parar antes de que las negociaciones pudieran empezar (Sly, 2012).

Por otro lado, el comportamiento saboteador directo, aunque más sutil, también estuvo presente. En octubre de 2011, Francia, Alemania, Portugal y Reino Unido llevaron un borrador de resolución al CS que apoyaba los esfuerzos de la LA, dotándolos del respaldo de ONU. Sin embargo, el veto ruso y chino, escudándose en la narrativa del principio de no injerencia y el respecto a la soberanía siria impidió a esta resolución ver la luz. Este apoderamiento relativo del proceso no solo hace evidentes las incompatibilidades que comenzaban a fraguarse entre las agendas occidentales, rusa y china, sino que además minaba los incipientes esfuerzos de paz, privando a la LA de la mayor capacidad de acción que hubiera podido proveer este respaldo.

Tras el fracaso de la misión de la LA, los gobiernos del Golfo adoptaron una posición más radical y presionaron a la organización a enunciar un segundo plan más controvertido que exigía directamente la salida de Bashar al-Asad. El entonces Ministro de Asuntos Exteriores

catarí, Sheikh Hamad al-Thani, llegó a señalar en la enunciación del plan “pedimos que el régimen sirio se vaya y entregue el poder” (Saleh y Noueihed, 2012). El comportamiento adoptado por los países del CCG y, especialmente Arabia Saudí y Catar, es indicativo de un apoderamiento estructural que debilita el proceso en tanto ataca la propia estructura mediadora. Este acto amenaza la imparcialidad de la mediación, desequilibrándola hacia el lado de la oposición, e instrumentaliza el proceso alterando el mandato oficial sobre la base de las agendas de estos estados.

La Guía para una mediación efectiva proporcionada por ONU otorga especial importancia a la imparcialidad del mediador, en tanto que de ser percibido como viciado a favor de una parte, éste arruina sus posibilidades de progresar en la resolución del conflicto (ONU, 2012i). La mediación de Al-Arabi experimentó esta lógica. Con un primer mandato en 2011 (PAA) que consiguió *pro forma* el compromiso del régimen, su modificación en 2012 por las injerencias de los Estados del CCG en este segundo plan corrompió la imparcialidad del mediador provocando una reacción de rechazo y desconfianza abierta del Gobierno sirio hacia el propio proceso.

Tabla 2. Comportamiento saboteador en el proceso mediador para Siria de Liga Árabe

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
Violencia	Incumplimiento del PAA	Régimen de Bashar al-Asad, elementos de la incipiente oposición armada	Posposición de la apertura de las conversaciones
Fomento de la violencia	Apoyo logístico-armamentístico	Rusia e Irán (régimen) Turquía y CCG (oposición)	Suspensión de la misión de observación
Apoderamiento estructural	Corrupción de la estructura mediadora	Países del Golfo (Arabia Saudí y Catar)	Contenido de la mediación viciado
Apoderamiento relativo	Instrumentalización del veto en el CS	Rusia y China	Reducción de la capacidad de acción

El proceso mediador de la ONU: Kofi Annan

Al inicio de su mandato a finales de febrero de 2012, Annan trabajó para la consecución del conocido como 6PP (Figura 5). Para ello, Annan reclamó al Gobierno sirio que detuviese todos los movimientos de tropas hacia los centros de población, cesara el empleo de armas pesadas y retirase las concentraciones militares de las zonas residenciales (ONU, 2012b). Tanto el régimen como la oposición acataron el cumplimiento del Plan que, apoyado por el CS mediante la Resolución 2042 (2012) de 14 abril, redujo considerablemente los niveles de violencia durante unas semanas (Hinnebusch *et al.*, 2016) permitiendo el despliegue de la UNSMIS (ONU, 2012c).

Annan buscó el apoyo internacional y regional para avanzar su hoja de ruta, convocando al Grupo de Acción para Siria en las primeras conversaciones oficiales del país. Ginebra I reunió parcialmente a dos de los niveles implicados en el conflicto, el internacional, con Francia, RU, EEUU, Rusia y Unión Europea, y el regional, con Kuwait, Catar, Iraq, como representantes de la LA, y Turquía. El resultado, el Comunicado de Ginebra, cuyo contenido preveía entre otras cuestiones el cese de la violencia, una transición política y un calendario para la redacción de una nueva Constitución y la convocatoria de elecciones (Álvarez-Ossorio, 2016), ha permanecido inalterado a lo largo del proceso a pesar de las marcadas diferencias que impone el plano bélico en la distribución del poder entre las partes y, aún en la actualidad, constituye el mandato oficial del mediador.

Los comportamientos sabotadores adoptados por los actores debilitaron la mediación de Annan desde distintos puntos. A pesar de acordar un cese a la violencia, los asaltos por el Gobierno y las respuestas cada vez más violentas de la oposición contra civiles, funcionarios del régimen, posiciones del Gobierno e infraestructuras esenciales se intensificaron en cuestión de semanas y desvirtuaron por completo el cese de hostilidades programado a raíz del 6PP (ONU, 2012d). La Universidad de Uppsala contabilizó en su base de datos cerca de 40.000 muertes tan solo en 2012, un aumento exponencial respecto a 2011.

El fomento de la violencia a través del apoyo logístico a los aliados internos no cesó. Rusia e Irán continuaron su flujo armamentístico hacia Siria mientras que, de forma poco esclarecida, la miríada de aliados regionales de la oposición, lideradas por Catar y Arabia Saudí,

mantenía su provisión logística a los rebeldes (Asseburg *et al.*, 2018). Este fomento de la violencia no le era ausente al Secretario-General que, en su Informe sobre la aplicación de la Resolución 2043 (2012) (ONU, 2012d), apuntaba al compromiso de no militarización que el Grupo de Acción para Siria había convenido en el Comunicado de Ginebra, haciendo un “llamamiento a las terceras partes y, sobre todo, a los países de la región (...) a hacer todo lo que estuviese en su mano para poner fin a esta situación [de continua militarización]” (ONU, 2012e).

La adopción de estos comportamientos sabotadores indirectos por los actores de los distintos planos alcanzó fuertes implicaciones para el proceso cuando a finales de mayo, oposición y régimen impidieron el desarrollo de la labor de la UNSMIS mediante ataques selectivos, disparos directos y bombardeos a patrullas de la Misión o lugares cercanos a donde se encontraban (ONU, 2012d). En consecuencia, estos actos de sabotaje indirectos, el incumplimiento del 6PP por régimen y oposición y del acuerdo de no militarización por actores regionales e internacionales, debilitaron el proceso provocando la ulterior suspensión de la UNSMIS (ONU, 2012f), y la posposición de la apertura de conversaciones intra-sirias por la imposibilidad de crear un espacio político de confianza según los objetivos del mediador (ONU, 2012d).

Por otra parte, el comportamiento sabotador directo también estuvo presente y, es que, Ginebra I se celebró con dos importantes ausencias del nivel regional. De un lado, la participación de Irán fue vetada por EEUU a pesar de las presiones de la ONU. De otro, la contraparte regional iraní, Arabia Saudí, tampoco fue invitada al proceso por las presiones impuestas por Rusia como *quid pro quo* por la exclusión de Irán (Lund, 2013). Esta instrumentalización del proceso demuestra un acto de apoderamiento relativo por EEUU y Rusia que sabotó sutilmente la capacidad del proceso de adoptar un acuerdo político relevante con todas las partes enfrentadas. Empleando su cuota de poder, ambos actores atacaron la representatividad del proceso exigiendo la exclusión de determinados actores de las conversaciones aun cuando estos resultan ineludibles para encontrar una solución política al conflicto.

En julio de 2012, el CS discutió la aprobación de una resolución que finalmente fue vetada por Rusia y China. En ella, se acogía el Comunicado de Ginebra, reforzándolo normativamente, se señalaba que la situación en Siria constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales y se decidía que, si el Gobierno sirio no cumplía sus obligaciones de

cese de la violencia, se activarían inmediatamente medidas bajo el marco del art. 41 del Capítulo VII de la Carta de la ONU (ONU, 2012g).

La invocación del art. 41 del Capítulo VII, aun excluyendo el uso de la fuerza, alertó inmediatamente a Rusia y China que rechazaron la imposición de sanciones contra el régimen y el salto a un eventual empleo del uso de la fuerza que la activación de este Capítulo podría propiciar (ONU, 2012g). En consecuencia, estas potencias no solo blindaban al Gobierno sirio, sino que además diluían la exigencia del Comunicado de Ginebra y debilitaban el proceso, restándole poder y capacidad de acción. “Una de mis mayores desilusiones (...) fue el 19 de julio” señaló Annan “después de una reunión difícil pero constructiva [Ginebra I], en la que se acordó un comunicado, (...) el CS actuó y Rusia y China lo vetaron” (Zartman, 2019: p.9).

Tabla 3. Comportamiento saboteador durante el mandato de Kofi Annan

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
Violencia	Incumplimiento del 6PP	Régimen de Bashar al-Asad, elementos de la oposición armada	Suspensión de la UNSMIS
Fomento de la violencia	Apoyo logístico-armamentístico	Rusia e Irán principalmente (régimen) Turquía y CCG (oposición)	Posposición de la apertura de conversaciones
	Incumplimiento de acuerdos de no militarización	Rusia Catar, Irak, Arabia Saudí, Jordania y demás miembros de Liga Árabe	
Apoderamiento relativo	Veto a la participación de otros actores en las conversaciones	EEUU y Rusia	Reducción de la representatividad del proceso

Instrumentalización del veto en el CS	Rusia y China	Reducción de la capacidad de acción del proceso
---------------------------------------	---------------	---

Fuente: Elaboración propia

El proceso mediador de la ONU: Lakhdar Brahimi

Brahimi inauguró su mandato consiguiendo el compromiso tanto del régimen como de gran parte de la oposición con un cese de la violencia entre los días 26 y 30 de octubre con motivo de la celebración del Eid al-Adha (BBC, 2012b), pero su respeto duró un escaso total de cinco horas (ONU, 2012h). A partir de la confianza que podría haber generado este alto al fuego, Brahimi esperaba poder convocar Ginebra II, “si esta humilde iniciativa tiene éxito, espero que podamos seguir construyendo sobre ella a fin de lograr un cese al fuego más largo y sostenido, parte de un proceso político comprehensivo” (Saleh y Fayed, 2012). Sin embargo, el incumplimiento por las partes de este instrumento de cese a la violencia complicó las perspectivas de abrir este espacio político ese mismo año.

A este incumplimiento, se unieron los primeros ataques químicos por el régimen. Solo entre enero de 2013 y mayo de 2014, se contabilizaron entre 40 y 70 ataques químicos aproximadamente en distintos puntos del país según la fuente (Syrian Archive, 2019; Schneider y Lütkefend, 2019). Estos actos de violencia fueron particularmente desestabilizadores para el proceso de mediación. Ginebra II, en mente de Brahimi desde su inicio en el cargo, parecía empezar a cobrar fuerza después del golpe provocado por el incumplimiento del acuerdo del Eid al-Adha y, especialmente, a partir de la reunión ruso-estadounidense en Moscú en mayo de 2013. Sin embargo, “ahora se [encontraba] en grave peligro tras los eventos del 21 de agosto [masacre de Guta] y las reacciones que [podrían seguir] como consecuencia” (ONU, 2013). En consecuencia, este comportamiento saboteador violento debilitó el proceso de Ginebra, obligando a la posposición de la apertura de las primeras conversaciones intra-sirias en tres años de conflicto, que tuvieron que esperar hasta enero de 2014.

Los actos de fomento de la violencia por el plano regional e internacional durante este período se mantuvieron constantes y contribuyeron a la desestabilización del proceso de una forma que no pasó desapercibida. El flujo armamentístico, económico y de asesoramiento al régimen y la oposición por sus respectivos aliados “daña[ban] las perspectivas de un proceso

político” (ONU, 2014). Del lado del Gobierno, a principios de 2013 Hezbollah reconoció abiertamente su presencia en el país operando junto al ejército sirio y fuerzas paramilitares (Sullivan, 2014). Del lado de la oposición, la línea de apoyos regionales se mantuvo mientras aparecían las primeras evidencias de suministro armamentístico estadounidense a los rebeldes (Entous *et al*, 2013) y se levantaba el embargo europeo, abriendo una posibilidad que Francia y RU aprovecharon para enviar ayuda letal a los rebeldes sirios (Vidal, 2013; Asseburg *et al*, 2018). Este apoyo violó flagrantemente el acuerdo de no militarización contenido en el Comunicado de Ginebra (parágrafo 12, *medidas convenidas*) que, incorporado al corpus normativo de la ONU por la Resolución 2118 del CS, era exigible ahora a toda la Comunidad Internacional.

La reacción internacional de alarma producida por los ataques químicos en Guta sirvió a Brahimi a finales de 2013 para recabar el impulso del CS en la reapertura de Ginebra, consiguiendo su convocatoria entre enero y febrero de 2014. Sin embargo, en el diseño de sus participantes, los actos de apoderamiento relativo de algunas potencias y de la oposición afectaron a la representatividad de las conversaciones. Los vetos de EEUU a la inclusión de Irán (Lund, 2013), y de Turquía a la del grupo kurdo del Partido de la Unión Democrática (Siria) (PYD) (Zaman, 2013), excluyeron del proceso a actores ineludibles en cualquier esfuerzo de solución real del conflicto. Así, estos comportamientos demuestran una motivación de instrumentalización del proceso mediante su empleo para garantizar la imposición de una agenda nacional sobre la finalidad de Ginebra de hallar una solución comprehensiva al conflicto.

Del lado de la oposición, la imposición de precondiciones a su participación también amenazó Ginebra. La delegación opositora hereda un alto grado de fragmentación, de forma que, aunque entonces liderada por la Coalición Nacional, varios de sus integrantes mantuvieron líneas más duras, concretamente, los Hermanos Musulmanes y el CNS, que llegaron a amenazar la representatividad de las conversaciones imponiendo, como precondición a su asistencia, la salida de Bashar al-Asad (Black, 2013). De forma similar al caso anterior, este acto de apoderamiento relativo, esta vez por actores que amenazaban con autoexcluirse, impone *ex ante* una agenda propia sobre la base de “peticiones irreales” (Reiter, 2016) que instrumentalizan la mediación, pretendiendo obtener de ella lo que el actor es incapaz de obtener por sí mismo, ya sea sobre el terreno o sobre la mesa de negociación.

Tabla 4. Comportamiento saboteador durante el mandato de Lakhdar Brahimi

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
------------	------	------------------	---------------

Violencia	Incumplimiento del Eid Al-Adha	Régimen, elementos de la oposición armada	Posposición de la apertura de conversaciones
	Empleo de armamento químico	Régimen	
Fomento de la violencia	Apoyo logístico-armamentístico	Rusia, Irán y <i>proxies</i> principalmente (régimen)	CCG, Turquía, Francia, RU y EEUU (oposición)
	Apoyo militar	Irán (régimen)	
	Incumplimiento de acuerdos de no militarización	Rusia, EEUU, Francia, RU Catar, Arabia Saudí, Irak, Jordania, demás miembros de LA y Turquía	
Apoderamiento relativo	Veto a la participación de otros actores en las conversaciones	EEUU y Turquía	Reducción de la representatividad del proceso
	Precondiciones a la propia participación	Oposición siria	

El proceso mediador de la ONU: Staffan de Mistura

El año 2015 estuvo marcado por profundos cambios en el plano bélico. La entrada en escena del autoproclamado EI, la activación de la Coalición Internacional contra el EI y el inicio de la intervención militar rusa en septiembre, que modificaron de forma determinante el territorio controlado por cada uno de los beligerantes. Esto disparó las acciones diplomáticas en el nivel internacional que reunió a potencias detractoras y partidarias del régimen en Viena incluyendo

por primera vez a Irán. El resultado, las Declaraciones de Viena, fue refrendado por el CS en la famosa Resolución 2254 (2015), cuyo contenido insiste en los principales elementos del Comunicado de Ginebra.

Hasta esta nueva iniciativa, el entonces EE De Mistura intentó sin éxito obtener un compromiso de las partes a treguas localizadas en ciudades o barrios del país empezando por la contestada Alepo. Sin embargo, aprovechando el impulso de Viena en la coyuntura política internacional, el Enviado consiguió convocar a las partes en Ginebra por primera vez después de dos años.

No obstante, Ginebra III, desarrollada en dos rondas entre enero y abril de 2016, sufrió con especial incidencia el impacto debilitante de los actos sabotadores indirectos. Justo a su inicio, el régimen protagonizó una fuerte ofensiva sobre Alepo que provocó la retirada de la oposición en señal de repulsa y obligó a la suspensión de las negociaciones (ONU, 2016a; Black y Wintour, 2016). A su cierre, De Mistura señaló “cada vez que hay una oportunidad de negociación, ocurre justo lo contrario sobre el terreno, [las partes] incrementan los ataques” (Sinjab, 2016). Estos actos de empleo de la violencia llevados a cabo por las partes internas y sus aliados internacionales y regionales sobre el terreno desestabilizaron el proceso generando un clima de desconfianza que provocó la retirada de la oposición y puso fin bruscamente a esta primera ronda de conversaciones.

Ante esto, como medida para generar confianza, Rusia, EEUU, régimen y parte de la oposición acordaron a mediados de febrero en Múnich un cese de hostilidades. Este acuerdo fue refrendado por el CS en la Resolución 2268 (2016) que, además, requería de todos los Estados miembros “crear las condiciones para un alto al fuego duradero”, cortando todo flujo armamentístico, a fin de garantizar así el cumplimiento del acuerdo y propiciar el contexto para la reanudación de Ginebra.

En el marco creado por esta iniciativa, De Mistura consiguió reunir de nuevo a las partes en Ginebra III entre marzo y abril. Pero el aumento deliberado de las hostilidades por las partes no solo arruinó el recién acuerdo de Múnich, sino que de nuevo desestabilizó el proceso, provocando la suspensión definitiva de Ginebra III y la retirada de la oposición (The Carter Center, 2016). Al momento de la suspensión, De Mistura aclaró el impacto de este comportamiento “[la retirada de la oposición] se debió a su disgusto y preocupación con la degradación de la situación humanitaria y los problemas relativos al cese de hostilidades” (Hudson, 2016).

El impacto del comportamiento saboteador indirecto sobre las conversaciones fue referido en varias ocasiones por el entonces Enviado Especial durante su entrevista. De Mistura señaló que “cuando se producía un acercamiento internacional, algún entendimiento ruso-estadounidense, y claramente había esperanza en el proceso (...) tanto Gobierno como oposición actuaban como verdaderos *spoilers* (...) provocando incidentes o iniciando ataques y demás para minar el proceso”. Este tipo de comportamiento de sabotaje indirecto empleado por las partes internas y sus aliados, y apoyado por actores regionales e internacionales mediante el mantenimiento del flujo armamentístico a pesar de sus obligaciones respecto a la Resolución 2268 (2016) y anteriores, desestabilizó el proceso mediante la suspensión abrupta de las conversaciones, arruinando así cualquier iniciativa favorable a la generación de un clima de diálogo.

Igualmente, el comportamiento saboteador directo debilitó Ginebra III. En su entrevista, De Mistura señalaba que “la influencia del Gobierno turco sobre la oposición le permitía frenar cualquier participación del PYD (...) de no [permitírsele], [Turquía] habría bloqueado todo [el proceso]”. El mantenimiento del veto turco a la organización política kurda supone de nuevo el empleo por Turquía de su cuota de poder sobre el proceso para la definición de sus participantes aun en detrimento de su representatividad y, por ende, de las posibilidades de encontrar un solución acordada al conflicto comprensiva e inclusiva de actores ineludibles.

En esta misma línea, la delegación opositora planteó distintas precondiciones a su participación centradas en la exigencia de la salida de Asad. De hecho, en sus declaraciones a la apertura de esta ronda, De Mistura se mostraba preparado, “los *spoilers* procurarán alterar las conversaciones (...) y su retórica pública intentará imponer precondiciones (...)” (Wintour, 2016). La oposición volvió a abusar de su cuota de poder relativo en el proceso exigiendo “peticiones irreales”, que trasladan el peso de la negociación al mediador y amenazan la representatividad de las conversaciones debilitando la relevancia del proceso.

A finales de 2016, comenzó a fraguarse el proceso de Astaná. En los años venideros, Rusia, Turquía e Irán, que se autonombraron “Estados guardianes”, produjeron varias rondas negociadoras en las que adoptaban una semejable posición mediadora en el conflicto entre el régimen y la oposición tolerada.

La apertura de esta vía supone un apoderamiento estructural del proceso. La Guía para una mediación efectiva propuesta por ONU como marco de referencia, señala que “el mediador tiene que ser capaz de ofrecer un proceso equilibrado que trate a todos los actores

equitativamente y no debe tener un interés material en el resultado [del proceso]” (ONU, 2012i: p.10). Desde una óptica interna al proceso de Astaná, estos Estados garantes no están en condiciones de proporcionar la imparcialidad que ha de predicarse de toda estructura mediadora, por cuanto que son parte del conflicto y mantienen una agenda propia que buscan imprimir en el proceso. De hecho, estos tres guardianes han empleado Astaná para producir su propia versión de la paz coherente con sus agendas (Hinnebusch y Imady, 2017; Álvarez-Ossorio, 2022). En consecuencia, los resultados más tangibles de este proceso, el acuerdo de desmilitarización de cuatro zonas en Siria en 2017 y la redirección de los esfuerzos del proceso desde la transición política hacia la mera reforma constitucional dando por sentada la permanencia de Asad, hayan favorecido los intereses de estas potencias (Hinnebusch y Imady, 2017).

Desde una óptica externa, Rusia, Turquía e Irán crearon un proceso que, en lugar de servir a los fines de Ginebra, compite con ella, reduciendo su protagonismo y unidad de acción. Aunque De Mistura procuró mantener una posición pragmática que utilizase Astaná para favorecer Ginebra, “los esfuerzos de Astaná deben observarse como base para una renovada Ginebra” (Consejo de Seguridad, 2017), la ONU expresaba preocupación por cuanto Astaná podría producir “problemas de coordinación” (Lundgren, 2019: p.10). Rabbani, exconsejero del Enviado, era especialmente contundente, señalando “no creo que [De Mistura] se estuviese dando cuenta de que estaba básicamente bendiciendo su propia irrelevancia” (Kenner, 2018: párr.5).

Entre febrero y marzo de 2017, en la antesala del avance de Asad sobre el terreno, De Mistura consiguió reavivar el proceso tras la aceptación por las partes a participar en las conversaciones de Ginebra IV y V. Estas conversaciones, aunque sin progreso sustantivo, siguieron cierto ritmo natural, produciendo una agenda con miras a futuras reuniones y favoreciendo el entendimiento de ciertos puntos comunes que el mediador había preparado (ONU, 2017c; ONU, 2017b). A pesar de la presencia de actos de violencia, estos no tuvieron el potencial suficiente para interrumpir las conversaciones, De Mistura era consciente de ello “suponemos siempre (...) que los *spoilers* intentan influenciar las conversaciones. Es del interés de las partes (...) no permitírsele” (Irish y Miles, 2017). No obstante, los actos de apoderamiento relativo, de nuevo el veto turco al PYD y el establecimiento de precondiciones tanto por la oposición como por el régimen (ONU, 2017a), debilitaron el proceso sobre la base de la amenaza a su representatividad.

A mediados de año, el Gobierno sirio mejoró decisivamente su posición llegando a extenderse aproximadamente por la mitad del territorio. Frente a este renovado juego de fuerzas, De Mistura optó por primar una estrategia basada en reuniones políticas más informales y de menor duración, intercaladas con encuentros intermitentes de carácter más técnico entre equipos de las delegaciones. Con esta estrategia, Ginebra VI, en mayo, y VII, en julio, aunque de nuevo sin presencia del PYD por el veto turco, oscilaron entre los cuatro y cinco días de conversación con el propósito, según el Enviado Especial, de “dejar menos tiempo a la retórica pública” de las partes (Albouy, 2017), minimizando el impacto de sus precondiciones sobre el proceso.

Además, a pesar de que “estas conversaciones se celebraron bajo la sombra de una intensificación de la violencia” (ONU, 2017d), el nuevo balance de fuerzas imperante en el plano bélico, favorecedor del régimen, previno a la oposición de retirarse de las conversaciones, de forma que estos actos sabotadores indirectos no tuvieron, como en el pasado, el impacto de desestabilizar las conversaciones que, en palabras del Enviado, se celebraron “sin ofrecer avances, pero tampoco rupturas significativas” (Escola de Cultura de Pau, 2018).

El final de 2017 vio un giro sustancial en la agenda política del proceso en Ginebra. La estrategia mediadora de De Mistura comenzó a primar una agenda centrada en el proceso constitucional y la programación de unas elecciones supervisadas por la ONU, reduciendo significativamente el ambicioso contenido político del Comunicado de Ginebra. Sobre esta nueva base, De Mistura consiguió que las partes se volvieran a reunir en Ginebra VIII, pero la intransigencia del régimen debilitó especialmente esta iniciativa.

En una renovada posición de fuerza, el Gobierno sirio acusó a la oposición de no ser legítima y de imponer precondiciones en una declaración, el manifiesto de Riad 2, que llamaba a la exclusión de Asad de todo proceso electoral. Con esta excusa, la delegación del régimen se retiró bruscamente de las conversaciones (Zartman, 2019: p.17), de las que De Mistura señaló “había sido una oportunidad de oro desperdiciada”. Aunque el Enviado advirtió a la oposición en la redacción del manifiesto que éste podría malinterpretarse, aclaró que “la delegación opositora no había planteado precondiciones y su [rechazo a Asad en unas hipotéticas elecciones] debía ser interpretado como una opinión, no como una precondición [a su participación en las conversaciones]” (Wintour, 2017). Sin embargo, el Enviado sí acusó al Gobierno de fijar precondiciones (Escola de Cultura de Pau, 2018) y, de esta forma mermar la representatividad de Ginebra imposibilitando la celebración de las conversaciones.

En el último período de la mediación de De Mistura, el Enviado trabajó para atraer de nuevo el impulso necesario para celebrar conversaciones. Sin embargo, Ginebra vio significativamente reducida su acción a raíz del fortalecimiento del proceso de Astaná. Durante el año 2018, Rusia, Turquía e Irán convocaron varias rondas de conversaciones mientras que Ginebra dejó formalmente de reunirse hasta finales de 2019. Esta merma de la unidad de acción de Ginebra debido a la intensificación de los actos de apoderamiento estructural de los estados garantes de Astaná pone de manifiesto la especial incidencia de este tipo de comportamiento sobre el proceso de Ginebra.

Tabla 5. Comportamiento sabotador durante el mandato de Staffan de Mistura

Estrategia sabotadora	Acto	Actor sabotador	Iniciativa afectada	Manifestación
Violencia	Empleo de la violencia con anterioridad a la Resolución 2268 (2016)	Régimen, oposición, Rusia, Irán y	Ginebra III	Retirada de la oposición
	Incumplimiento de la Resolución 2268 (2016)-Acuerdo de Múnich	Régimen, oposición, Rusia, Irán, CCG, Turquía, Francia, RU y EEUU		Suspensión de las negociaciones
Fomento de la violencia	Apoyo militar a determinados actores	Rusia, Irán y <i>proxies</i> (régimen)		
	Apoyo logístico a determinados actores	CCG, Turquía, Francia, RU y EEUU (oposición)		
Apoderamiento estructural	Usurpación del canal oficial del proceso	Rusia, Turquía e Irán	Conjunto del proceso ONU a partir de 2017	Celebración de conversaciones fuera de la órbita ONU

Apoderamiento relativo	Veto a la participación kurda	Turquía	Ginebra III	Reducción de la representatividad del proceso
			Ginebra IV	
			Ginebra V	
			Ginebra VI	
			Ginebra VII	
			Ginebra VIII	
	Precondiciones a la propia participación	Oposición y régimen	Ginebra III	
			Ginebra IV	
			Ginebra V	
			Ginebra VIII	

Fuente: Elaboración propia

El proceso mediador de la ONU: Geir Pedersen

El actual Enviado Especial Pedersen concentró sus esfuerzos durante 2019 en la tarea de formalizar un comité constitucional bajo el marco de Ginebra. En la órbita de los estados guardianes de Astaná, ya un año antes tuvieron lugar en Sochi unas conversaciones en las que se propuso crear este órgano con una estructura que diese cabida a 150 candidatos de los que dos tercios estarían repartidos entre régimen y oposición, y uno, entre miembros de la sociedad civil. Aunque impulsar un proceso de reforma constitucional no es novedad en Ginebra cuyo mandato político lo ordenaba desde sus inicios, la idea de la Resolución 2254 (2015) del CS apuntaba más a encumbrar con una constitución reformada y refrendada por los sirios un proceso político más amplio, no a reducirlo a una mera revisión constitucional. Sin embargo, a febrero de 2023, el mandato del actual Enviado enfrenta una fase del conflicto que permea especialmente el proceso de Ginebra y eleva la posición de fuerza de la delegación del régimen haciendo especialmente difícil para el mediador ejercer su influencia para abarcar la totalidad de las cuestiones políticas propuestas en esta Resolución.

El EE Pedersen trabajó en 2019 para conseguir un acuerdo sobre la composición y las reglas de procedimiento del Comité entre las delegaciones y lo consiguió a finales de año. En septiembre, las partes pactaron el primer acuerdo político concreto en todo el proceso, los

Términos de referencia y reglamento del Comité, permitiendo su convocatoria un mes después (ONU, 2019).

A pesar de este primer impulso, esta reunión no fue fácil. Con un régimen reforzado, la intransigencia de su delegación aumentó y, al cierre de la primera ronda, Asad declaró “la participación de una delegación del régimen en Ginebra no debe ser interpretada como un compromiso con Ginebra (...)” (Seligman y Lynch, 2019). Su posición se endureció en la segunda ronda de forma que el régimen, con el fin de ralentizar el trabajo del Comité, optó de nuevo por amenazar la representatividad del proceso mediante la imposición de precondiciones a su presencia (Ortagus, 2019). Este acto de apoderamiento relativo, junto con el reiterado veto turco a la presencia en el Comité de las esencialmente kurdas Fuerzas Democráticas Sirias, debilitó de nuevo el proceso desde la perspectiva de su representatividad y atacó el resultado más tangible conseguido por Ginebra hasta el momento.

Al término de la segunda ronda en diciembre de 2019, Pedersen mantiene una postura optimista que busca nuevas formas de reunir a las partes de nuevo. A pesar de ello, la pandemia mundial que propició el COVID-19 ha sido instrumentalizada por el régimen como pretexto para evitar reunir otra vez el Comité Constitucional, ralentizando aún más el proceso. Después de todo, el Enviado es muy consciente de que este Comité no resuelve el conflicto, pero defiende que ofrece una puerta para mantener vivo un proceso político por el que traer a la mesa mayores cuestiones a futuro (Harland y Khalifa, 2019).

Tabla 6. Comportamiento saboteador durante el mandato de Geir Pedersen (hasta diciembre de 2019)

Estrategia	Acto	Actor saboteador	Manifestación
Apoderamiento estructural	Usurpación del canal oficial del proceso	Rusia, Turquía e Irán	Celebración de conversaciones fuera de la órbita ONU
Apoderamiento relativo	Veto a la participación kurda	Turquía	Reducción de la representatividad del proceso
	Precondiciones a la propia participación	Régimen	

Fuente: Elaboración propia