



ALTA REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Estrasburgo, 14.3.2017
JOIN(2017) 11 final

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Elementos para una Estrategia de la UE para Siria

Introducción

La guerra en Siria, una de las peores crisis humanitarias a las que se ha enfrentado el mundo desde la Segunda Guerra Mundial, sigue teniendo efectos devastadores y trágicas consecuencias para sus ciudadanos. La destrucción de Aleppo el año pasado fue el último capítulo de la cruda y se diría que interminable historia de este conflicto. Además, también está teniendo un efecto cada vez más desestabilizador en la región en su conjunto por el desplazamiento de personas, la propagación del terrorismo, la exacerbación de las diferencias políticas y sectarias.

El objetivo de la Estrategia de la UE para Siria, según ha declarado el presidente Juncker en su discurso sobre el Estado de la Unión en septiembre de 2016, es definir la manera en que la UE puede desempeñar un papel más importante en la consecución de una solución política duradera en Siria en el marco actual acordado en las Naciones Unidas y ayudar a consolidar la estabilidad y apoyar la reconstrucción tras el acuerdo una vez que esté en curso una transición política creíble. La Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad («la Alta Representante») y la Comisión están tratando de que se apruebe la Estrategia en vísperas de la conferencia de Bruselas «Apoyar el futuro de Siria y de la región», de 5 de abril de 2017, como contribución de la UE a dos de los tres grandes temas de esta conferencia: el apoyo al proceso político; y el apoyo a la reconciliación y la estabilización. El tercer tema de la conferencia, el apoyo a la región, se aborda por separado a través de los compromisos de Londres de la UE y de la aplicación de los pactos de la UE con Jordania¹ y el Líbano² y del Mecanismo para los refugiados en Turquía³.

Además, la Estrategia es una revisión de los aspectos relacionados con Siria de la Estrategia Regional de la UE para Siria, Irak y la lucha contra el EIIL/Daesh, revisada y actualizada por última vez por el Consejo en mayo de 2016⁴. Es necesario revisar el papel de la UE y lo que

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/es/pdf> (Véase el anexo)

² http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001_en16_docx_pdf/ (Véase el anexo)

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>

puede hacer para contribuir a promover una solución política, basada en la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que sea válida para todos los sirios, de forma que puedan vivir con libertad y dignidad, de forma segura y sin peligro.

La cooperación bilateral con el Gobierno sirio se suspendió tras la violenta represión de la rebelión civil en 2011 por parte del régimen. No obstante, la UE ha seguido prestando apoyo a la población siria a través de la ayuda humanitaria para salvar vidas y ofreciendo ayuda para prestar servicios esenciales y respaldar a la sociedad civil. La mejora de la coordinación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE, y sus respectivos instrumentos financieros resulta fundamental para la aplicación efectiva de esta estrategia.

1. Situación en Siria

1.1 Contexto político y de seguridad

La reacción militar del régimen sirio a la revuelta política pacífica en 2011 dio lugar a una prolongada guerra civil apoyada y exacerbada por una serie de agentes externos. La continuación de la guerra está creando un mosaico de regiones segregadas y competidoras gestionadas por diferentes grupos armados que permiten prosperar al Daesh.

A pesar de sucesivas conversaciones de paz lideradas por las Naciones Unidas, el Comunicado de Ginebra de 2012⁵ y la labor del Grupo Internacional de Apoyo a Siria y sus grupos de trabajo, no se ha alcanzado ningún acuerdo entre las partes en conflicto para poner fin a la guerra. La cuarta ronda de conversaciones internas sirias de Ginebra, celebrada en febrero de 2017, ha identificado tres paquetes para futuras negociaciones, en consonancia con la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los correspondientes a la gobernanza, la constitución y las elecciones, a los que se añade un paquete *ad hoc* en el que podría debatirse la lucha contra el terrorismo.

Mientras tanto, ha continuado sistemáticamente la escalada de violencia sobre el terreno por parte del régimen sirio y de sus aliados, así como de grupos extremistas violentos y elementos de la oposición armada. Esto ha provocado un aumento de la vulnerabilidad de la población siria, ingeniería demográfica mediante evacuaciones forzadas y graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho humanitario internacional.

⁵ <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

El régimen no ha hecho ninguna tentativa de diálogo: el mensaje lanzado es claramente «lo tomas o lo dejas». Un enfoque tan represivo no puede constituir la base de una futura Siria unida e integradora.

1.2 Contexto humanitario

Los seis años de conflicto constituyen una enorme carga para la población civil en Siria. La esperanza de vida ha disminuido 20 años. El desarrollo económico y humano de Siria ha sufrido un retraso de 40 años, lo que ha provocado que muchos sirios abandonen su país. La economía siria ha sufrido un colapso y ha sido reemplazada por una economía de guerra, que solo beneficia a unos pocos. 13,5 millones de personas,⁶ casi tres cuartas partes de la población restante,⁷ se encuentran en una necesidad extrema de asistencia humanitaria, entre ellos más de seis millones de desplazados internos y más de cinco millones de personas en zonas sitiadas y de difícil acceso.

La violaciones casi a diario del Derecho internacional humanitario, y los continuos ataques deliberados a la infraestructura civil, incluidos los sistemas de distribución de agua, las instalaciones médicas y las escuelas, han producido una grave escasez de servicios esenciales. Al mismo tiempo, el acceso y la prestación de asistencia humanitaria se han visto seriamente obstaculizados por una mayor politización de la ayuda.

1.3 Situación de la asistencia de la UE en enero de 2017

Desde el inicio de la guerra en 2011, la UE ha movilizado en conjunto (UE y Estados miembros) más de 9 400 millones EUR en respuesta a la crisis siria tanto dentro del país como en la región, lo que la convierte en el mayor donante.

Dentro de Siria, la UE ha movilizado más de 900 millones EUR. De ese importe, más de 600 millones EUR se han utilizado para ofrecer ayuda humanitaria. Esta financiación ha respondido a las necesidades de la población en «Siria en su conjunto» y ha dado prioridad a las operaciones de salvamento multisectoriales, en particular en las zonas insuficientemente atendidas, controvertidas y asediadas.

⁶ <http://www.unocha.org/syria>

⁷ <http://www.worldometers.info/world-population/syria-population/>

La ayuda humanitaria de la UE ha llegado a millones de personas necesitadas en Siria y en los países vecinos que acogen a los refugiados. Dentro de Siria, nuestra asistencia ha permitido a nuestro socio ofrecer alimentos, ayuda sanitaria de emergencia, alojamiento, agua potable y artículos de higiene a millones de personas, en particular a las más necesitadas, y ha apoyado la campaña de inmunización contra la polio de UNICEF para 2,7 millones de niños. Aunque la Comunicación se centra en el interior de Siria, la UE también ha movilizado importantes ayudas a los países vecinos que acogen a los refugiados (Turquía, Jordania, el Líbano), donde más de 1,15 millones de refugiados sirios en la región han recibido asistencia médica de salvamento y sanitaria, así como apoyo y protección psicosocial.

La UE también ha aportado 327 millones EUR en asistencia no humanitaria a través de distintos instrumentos: el Instrumento Europeo de Vecindad⁸ ha financiado acciones dentro de Siria en distintos sectores, como la educación, el apoyo a los medios de subsistencia, la gobernanza local, la sanidad y el apoyo a la sociedad civil.

Esta financiación tiene por objeto mantener el capital humano sirio, facilitar el acceso de la población a los servicios básicos y reforzar las capacidades de las instituciones civiles locales. En el marco del Instrumento en pro de la estabilidad y la paz⁹ y del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos,¹⁰ la UE está apoyando a la sociedad civil siria y a los defensores de los derechos humanos. El Instrumento de Cooperación al Desarrollo¹¹ también financia proyectos en el interior de Siria para aumentar la seguridad alimentaria de su población.

La UE ha creado en Turquía un Mecanismo en favor de los refugiados, dotado con un presupuesto total de 3 000 millones EUR para el periodo 2016-2017, con el fin de apoyar las perspectivas en cuanto a medios de subsistencia, socioeconómicas y educativas de los refugiados en Turquía.

⁸ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R02_32&from=EN

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/140311_icsp_reg_230_2014_en.pdf

¹⁰ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R02_35&from=EN

¹¹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R02_33&from=EN

La UE ha creado asimismo un Fondo fiduciario regional en respuesta a la crisis siria¹², que incluye 932 millones EUR de contribuciones de 22 Estados miembros y de Turquía. Esto se añade a la financiación directa con cargo al presupuesto de la UE, que ha sido utilizada hasta la fecha en la región, con el fin de ayudar a los sirios y a las comunidades de acogida en los países vecinos.

La financiación de la UE ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los refugiados, en particular en el sector educativo. Por ejemplo, 663 000 niños y jóvenes refugiados sirios y de las comunidades de acogida en Turquía, el Líbano y Jordania tienen acceso a una enseñanza primaria de calidad, servicios de protección y atención psicosocial. En el sector de la enseñanza superior, el proyecto «HOPEs» ofrece becas, asesoramiento educativo y formación lingüística a unos 250 000 jóvenes refugiados sirios y de las comunidades de acogida en Jordania, el Líbano, Egipto, Irak y Turquía. En Turquía, entre las intervenciones en el ámbito de la enseñanza figuran, en particular, la construcción y el equipamiento de 70 nuevas escuelas.

2. Riesgos y amenazas para los intereses fundamentales de la UE en caso de que prosiga la guerra

La continuación de la guerra en Siria podría dar lugar a una división sectaria del país que podría alimentar aún más el extremismo y el terrorismo violentos, o a la imposición del control militar por parte del régimen en todo el país. Ambas cosas darían lugar a una inestabilidad persistente con unas consecuencias perjudiciales más amplias a nivel regional y mundial, incluido el desgaste de la capacidad de la arquitectura jurídica e institucional internacional para resolver otros litigios.

Las repercusiones de cualquiera de esas dos opciones, la prolongación del conflicto o la de un régimen autocrático, que son las alternativas a una transición política negociada, serían contrarias a los intereses del pueblo sirio, de la región y de la UE. Supondrían:

- la pérdida de vidas y el agravamiento del sufrimiento de la población, incluidos los lugares asediados, dando lugar a nuevos desplazamientos de la población, en particular grandes flujos de refugiados por toda la región y hacia Europa;

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria_0.pdf

- la continuación de la violencia, la radicalización de los grupos armados y la propagación del extremismo violento;
- la propagación de las actividades delictivas derivadas de una economía de guerra, incluidos el tráfico de armas y la trata de seres humanos;
- la continuación de la degradación económica con la reducción de las oportunidades económicas y empresariales;
- el afianzamiento de las diferencias sectarias, dificultando los esfuerzos para llevar a cabo un proceso de reconciliación nacional;
- una mayor inestabilidad en los países vecinos, incluida una obstaculización de la estabilización de Irak tras el Daesh y un mayor impacto directo en Jordania, el Líbano y Turquía; así como
- una mayor destrucción del patrimonio cultural, incluidos los lugares que son Patrimonio Mundial, y el tráfico de bienes culturales.

3. Objetivos estratégicos de la UE

Los objetivos estratégicos de la UE en Siria están en consonancia con sus intereses y valores fundamentales y se basan en la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE y la Política Europea de Vecindad:

- Una sola Siria: un país unido e íntegro territorialmente para todos los ciudadanos sirios.
- Una Siria democrática: un gobierno legítimo y un sistema político pluralista que respete el Estado de Derecho y basado en los derechos individuales sobre la igualdad entre los ciudadanos.
- Una Siria diversa e integradora: un país multicultural en el que todos los grupos étnicos y religiosos sientan que sus identidades están protegidas y que tengan un acceso igualitario a las administraciones públicas.
- Una Siria fuerte y segura: un estado efectivo con instituciones funcionales, que dé prioridad a la seguridad y los servicios a los ciudadanos, un ejército nacional único y unas fuerzas policiales y de seguridad responsables.

- Una Siria estable: un sistema político estable y una economía fuerte, que ofrezca a su población una educación y una atención sanitaria de calidad, además de ser atractiva para la inversión extranjera, que mantenga buenas relaciones con todos sus vecinos y se integre en la comunidad internacional como un socio constructivo.

A medida que se alcancen estos objetivos estratégicos, será posible el retorno voluntario, digno y seguro de los refugiados y de los desplazados internos.

4. Objetivos de la UE

Para alcanzar estos objetivos estratégicos, los objetivos de la UE para Siria son:

- Poner fin a la guerra a través de un proceso de transición política negociado por las partes en conflicto con la ayuda del Enviado Especial de las Naciones Unidas para Siria y de los principales interlocutores internacionales y regionales.
- Promover una transición significativa e integradora en Siria mediante el apoyo al fortalecimiento de la oposición política, en consonancia con la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el Comunicado de Ginebra.
- Promover la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión mediante el refuerzo de las organizaciones de la sociedad civil siria.
- Promover un proceso de reconciliación nacional basado en los esfuerzos para consolidar la paz y la lucha contra el extremismo violento y el sectarismo, incluido un enfoque hacia la justicia transicional que debería incluir la rendición de cuentas por los crímenes de guerra.
- Salvar vidas, abordando las necesidades humanitarias de los sirios más vulnerables de forma oportuna, eficiente, eficaz y basada en principios.
- Reforzar la resiliencia de la población siria, así como de las instituciones y de la sociedad siria.

Estos objetivos se analizan más detalladamente en la sección 5.

5. Principales líneas de actuación en Siria para poner en práctica los objetivos de la UE

5.1. Poner fin a la guerra a través de un proceso de transición política negociado por las partes en conflicto con la ayuda del Enviado Especial de las Naciones Unidas y de los principales interlocutores internacionales y regionales

Cualquier solución duradera a la guerra debe centrarse en conseguir las aspiraciones democráticas y las necesidades de la población siria, permitiendo la apertura de un espacio político y cívico a grupos anteriormente excluidos y una reforma democrática y verdadera de las instituciones estatales. Teniendo en cuenta su interés en una transición política negociada y utilizando los instrumentos que tiene a su disposición, la UE desempeñará plenamente su papel.

La UE seguirá prestando su asistencia directa a las conversaciones auspiciadas por las Naciones Unidas en Ginebra, entre otras cosas en los debates técnicos que podrían impulsar las negociaciones políticas con objeto de poner fin a la guerra y definir los parámetros de un órgano de gobierno transitorio, en consonancia con la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el Comunicado de Ginebra. La UE se felicita por las medidas adoptadas por Rusia, Turquía e Irán en apoyo del alto el fuego, aprobado por la Resolución 2336 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y con el fin de prepararse para las conversaciones internas de Ginebra.

Como actualmente la guerra siria está determinada en gran medida por la intervención militar directa de una serie de agentes regionales y mundiales, la UE ha puesto en marcha, en plena coordinación con las Naciones Unidas, una iniciativa para desarrollar un diálogo político con los principales interlocutores de la región para identificar una base común para el estado final en Siria y las condiciones para el proceso de reconciliación y reconstrucción. A través de esta labor se pretende contribuir a la consecución de un acuerdo en el proceso de paz entre los sirios.

La paz no puede lograrse solo mediante la colaboración con las partes sirias interesadas a gran escala. Requiere, en primer lugar, un esfuerzo concertado dirigido directamente a la sociedad civil siria, a las comunidades y a la población afectada por la guerra, que deberían participar en el proceso de definición de las disposiciones transitorias y en el futuro del sistema político

sirio. La Iniciativa de apoyo de la UE al proceso de paz en Siria¹³ está desarrollando una plataforma concreta para apoyar el proceso de paz y de alto el fuego, reforzar a los partidos de la oposición y contribuir al diálogo con la sociedad civil. La UE seguirá apoyando los esfuerzos del Enviado Especial de las Naciones Unidas para Siria con el fin de incluir a la sociedad civil en su labor a través de la Sala de Apoyo a la Sociedad Civil y del Consejo Consultivo de la Mujer.

La UE mantendrá sus medidas restrictivas contra personas y entidades sirias que apoyan al régimen mientras continúa la represión contra la población civil. Las medidas destinadas a determinados sectores de la economía siria también se mantendrán en la medida de lo necesario. Las actuales sanciones se ampliarán aún más si fuera necesario. La UE seguirá de cerca el efecto de las sanciones y estudiará regularmente opciones para mitigar las consecuencias no deseadas.

5.2. Promover una transición significativa e integradora en Siria mediante el apoyo al fortalecimiento de la oposición política, en consonancia con la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el Comunicado de Ginebra

No puede lograrse una transición global y viable en Siria sin la representación y empoderamiento de todos los principales grupos políticos sirios.

La oposición siria, tanto dentro como fuera del país, necesita apoyo para mantener sus esfuerzos por transformarse en una plataforma política fuerte y sostenible, capaz de ofrecer una alternativa democrática y desempeñar un papel significativo en la transición y en las fases posteriores a la transición en Siria. La UE seguirá apoyándose en su trabajo actual para ayudar a los principales grupos de la oposición política en el proceso de negociación, así como para ayudarles a seguir desarrollando y adaptando su visión de la transición y el futuro del Estado y la sociedad sirios.

La UE seguirá invirtiendo en la unificación de la oposición siria, esforzándose por reforzar al Alto Comité Negociador, así como a sus dos componentes políticos principales, la Coalición Nacional Siria y el Organismo Nacional de Coordinación.

¹³ Fondo de la Unión para Siria creado por el Instrumento en pro de la paz y la estabilidad.

La UE apoyará la ampliación de la plataforma de la oposición para las negociaciones a través del diálogo con otros grupos de la oposición siria que no han estado representados en el proceso de Ginebra. Además, la UE está fomentando el diálogo entre los grupos de la oposición y las partes sirias interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil, los líderes tribales y religiosos, el mundo empresarial y las asociaciones de mujeres, con el fin de incorporar sus puntos de vista en una plataforma política.

La UE seguirá prestando apoyo a la cooperación y el compromiso de la oposición política siria con los grupos armados moderados para reforzar su participación en el alto el fuego y la preparación de una futura transición política.

5.3. Promover la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión mediante el refuerzo de las organizaciones de la sociedad civil siria

La UE seguirá prestando un apoyo sustancial a las organizaciones de la sociedad civil sirias que comparten los valores del fomento de la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión. La sociedad civil siria tendrá que desempeñar un papel destacado en el país tras el conflicto, por ejemplo ayudando a que el país se enfrente al pasado, permitiendo los esfuerzos para la reconciliación local y nacional, el diálogo intercultural e interreligioso, y contribuyendo a la supervisión de cualquier acuerdo político.

En particular, la UE apoyará la integración de la sociedad civil siria en plataformas coherentes que puedan promover mejor sus objetivos y dar voz a la mayor cantidad posible de individuos de la sociedad siria. Trabajarán para reforzar la capacidad de la sociedad civil para interactuar con los ciudadanos, articulando las preocupaciones de los ciudadanos sirios. Se mantendrá la ayuda para las mujeres, los jóvenes y las organizaciones que defienden los derechos de las minorías, que promueven una agenda para su participación en una Siria integradora y democrática.

El apoyo a la libertad de expresión debería incluir el apoyo al desarrollo de unos medios de comunicación dinámicos, libres e independientes y el fomento de canales para una comunicación abierta y tolerante, también a través de los medios sociales.

5.4. Promover un proceso de reconciliación nacional basado en los esfuerzos para consolidar la paz y la lucha contra el extremismo violento y el sectarismo, incluido un

enfoque hacia la justicia transicional que debería incluir la rendición de cuentas por los crímenes de guerra

Durante el conflicto y después del mismo, la UE seguirá prestando apoyo a iniciativas de justicia transicional a fin de contribuir a garantizar la rendición de cuentas por los crímenes de guerra, las violaciones de los derechos humanos y las del Derecho internacional humanitario. Ello incluye la utilización confirmada de armas químicas, así como el apoyo a la investigación de los crímenes de guerra, tanto a nivel nacional como internacional. Estos esfuerzos se llevarán a cabo junto con el apoyo al aumento de la ayuda psicosocial y la reconciliación en todo el país.

Sobre los esfuerzos de consolidación de la paz, la UE ayudará a los distintos componentes de la sociedad siria para que apoyen la coexistencia pacífica y la resiliencia de las comunidades como requisito previo para la construcción de la futura Siria democrática. Los esfuerzos de mediación deberán orientarse cuidadosamente para satisfacer las necesidades concretas de las comunidades locales y la evolución del contexto del conflicto.

La UE apoyará la labor de identificación de las personas desaparecidas y asistirá a sus familias mediante consejos, asesoramiento jurídico y asistencia letrada.

5.5. Salvar vidas, abordando las necesidades humanitarias de los sirios más vulnerables de forma oportuna, eficiente, eficaz y basada en principios

La prestación de ayuda humanitaria en el interior de Siria se ha vuelto cada vez más difícil. La aprobación o denegación del acceso de la ayuda humanitaria se ha convertido en una táctica de guerra utilizada por todas las partes en el conflicto para sus propios fines. La UE mantendrá su compromiso práctico con el Gobierno sirio y con los grupos de la oposición para reafirmar la necesidad de respetar los principios humanitarios básicos por todas las partes en el conflicto y la necesidad de evitar interferencias políticas en la prestación de la ayuda humanitaria. La UE mantendrá un enfoque basado en principios, la no discriminación y las necesidades, en la prestación de la ayuda a través de sus socios.

La respuesta humanitaria de la UE seguirá cubriendo dos tipos de situaciones, la primera respuesta a situaciones de emergencia y la respuesta tras la emergencia, a través de un enfoque integrado de cinco sectores clave de intervención: alimentario; sanitario; alojamiento y artículos no alimentarios; agua, saneamiento e higiene; y protección. A través de la primera

respuesta a situaciones de emergencia, la UE y sus socios humanitarios darán prioridad a las zonas en las que la población civil no tiene acceso a la ayuda humanitaria o tiene un acceso limitado. La UE apoya el desarrollo de planes de contingencia para anticipar y responder de manera eficaz a cualquier deterioro de la situación humanitaria.

La UE también seguirá prestando ayuda al sostenimiento de los sirios más vulnerables en situaciones posteriores a las de emergencia, como el desplazamiento de larga duración o la prolongada falta de servicios básicos. La UE seguirá reforzando la complementariedad entre la ayuda humanitaria, la resiliencia y el apoyo a los medios de subsistencia.

La UE, como parte de su diplomacia humanitaria, seguirá exigiendo que todas las partes en conflicto garanticen la protección de la población civil, permitan el acceso humanitario y ofrezcan una respuesta humanitaria que esté en consonancia con el Derecho humanitario internacional y los principios de responsabilidad. La UE mantendrá su apoyo a un sólido enfoque de «Siria en su conjunto» como el mejor modo de abordar las limitaciones de acceso y prestar asistencia a las poblaciones necesitadas desde todos los centros de ayudas, incluidas las operaciones a través de los frentes y de las fronteras de forma coherente, eficaz y basada en principios.

5.6. Reforzar la resiliencia de la población siria, así como de las instituciones y de la sociedad siria, siguiendo el enfoque de «Siria en su conjunto»

Aumentar la resiliencia de la población siria siguiendo el enfoque de «Siria en su conjunto» exige la prestación de ayuda a las poblaciones afectadas en todo el país. Esto es cada vez más difícil debido a la falta de acceso, la inseguridad y la capacidad de los socios encargados de la ejecución para trabajar en un entorno de conflicto. Este enfoque requiere una evaluación y seguimiento prudentes y sensibles al conflicto de dónde y cómo se puede ofrecer la ayuda de la UE. Por ello, la UE ha adoptado medidas para mitigar los riesgos políticos y de otro tipo que supone trabajar en Siria y ha reforzado su presencia en la región.

La UE seguirá prestando apoyo a la resiliencia de la población civil siria. Se pondrá una atención particular en la creación de puestos de trabajo a través de enfoques basados en la comunidad local y gestionados por la misma para generar ingresos y promover un sentimiento de responsabilización. La UE también seguirá centrándose en impartir enseñanza, incluida la educación básica y superior, el desarrollo de competencias, la formación profesional y los servicios de apoyo psicosocial para los niños y jóvenes sirios, así como acciones específicas

para promover la igualdad de acceso a la educación de las niñas. Esto les permitirá continuar su escolarización y realizar sus estudios, brindándoles la perspectiva de un futuro mejor, a fin de dotarles de las competencias necesarias para contribuir a la reconstrucción de Siria. También animará a las personas, en particular a los jóvenes, a permanecer en Siria o a volver al país después del conflicto, y creará alternativas a la participación en grupos extremistas violentos o armados o a caer bajo su influencia.

La UE trabajará para evitar el colapso de la administración del Estado sirio. Para que un Estado funcione es necesario garantizar la interconexión de las estructuras de gobernanza a todos los niveles y en todo el país. La UE ampliará el apoyo que ha venido prestando a las estructuras de gobernanza civil local en zonas controladas por la oposición, tales como ayuntamientos y otras entidades administrativas, a fin de mejorar su transparencia, participación y rendición de cuentas en la prestación de servicios y evitar el control de las estructuras civiles por parte de los agentes militares. La UE coordinará en estrecha colaboración con otros donantes y con las partes interesadas de Siria, incluido el Gobierno provisional del país¹⁴, para garantizar unos enfoques armonizados y complementarios dentro de distintos sectores y entre ellos.

En el marco del enfoque «Siria en su conjunto», la UE seguirá prestando apoyo a la resiliencia en todo el país. Este apoyo tiene por objeto:

- i) mantener el capital humano de Siria y la prestación de servicios, lo que allanaría el camino para la recuperación tras el conflicto; así como
- ii) ofrecer los medios para que las personas permanezcan en sus casas con dignidad o para que las personas internamente desplazadas reciban servicios básicos, reduciendo con ello los flujos migratorios.

Este enfoque de «Siria en su conjunto» debería proseguirse con vistas a preparar el terreno para la recuperación posconflicto y para la reforma del Estado tras el acuerdo, momento en que se espera que las instituciones locales de todo el país desempeñen un papel fundamental de estabilización.

¹⁴ El Gobierno provisional de Siria fue creado en 2013 por la Coalición Nacional Siria y está trabajando para establecer estructuras funcionales de gobernanza local en el interior de Siria, en zonas de la oposición, que pueden prestar servicios a la población.

6. Compromiso de la UE con la planificación temprana para la reconstrucción y la transición

6.1 Planificación tras el acuerdo

La UE ha dejado claro que no va a poder ayudar en la reconstrucción del país hasta que se ponga en marcha una transición política completa, auténtica e integradora. El compromiso de la UE con la reconstrucción está vinculado, por lo tanto, a una solución política al conflicto sobre la base de la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del Comunicado de Ginebra. Además, los agentes externos que han exacerbado el conflicto tienen que asumir una responsabilidad especial de los gastos de reconstrucción. No obstante, a fin de estar preparados para actuar con rapidez y eficacia en el momento oportuno, hay que iniciar los preparativos con antelación. La necesidad de inversiones será extremadamente importante y requerirá un esfuerzo mundial.

La UE seguirá comprometida con el ejercicio de planificación posterior al acuerdo, llevado a cabo por el Grupo de trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas, y aportará su contribución al mismo. Este ejercicio detallará las intervenciones multisectoriales que serán necesarias en los seis primeros meses tras el acuerdo de paz para apoyar el proceso político y las estructuras del gobierno de transición. También se está trabajando para ampliar las actuales evaluaciones conjuntas UE-NU de los daños y necesidades en varias ciudades sirias y garantizar que, en la tarea de reconstrucción, se aborden las necesidades de la población. La UE se esforzará por integrar esfuerzos similares y paralelos del Banco Mundial. Estos trabajos prepararán el terreno y reducirán el tiempo necesario tras el acuerdo para la realización de una evaluación conjunta de recuperación y consolidación de la paz entre la UE, el Banco Mundial y las Naciones Unidas, en apoyo de la recuperación a largo plazo y de los planes de reconstrucción de las estructuras del gobierno de transición.

La UE ya está comprometida en la mejora de la coordinación de los Estados miembros de la UE y de los principales donantes en Siria. A este respecto, la UE ha organizado nueve reuniones de donantes principales desde octubre de 2012, con el fin de mejorar la coordinación internacional de la recuperación no humanitaria, la resiliencia y la ayuda al desarrollo y avanzar en la planificación de la respuesta a la crisis de Siria. Como preparación para una fase posterior al acuerdo, la UE trabajará con los países vecinos de Siria, las instituciones financieras internacionales árabes y otras terceras partes pertinentes a fin de

debatir las maneras en que los países vecinos de Siria y los agentes regionales pueden contribuir a la reconstrucción de Siria, así como a apoyar un retorno seguro, voluntario y digno de los refugiados y de las personas internamente desplazadas.

6.2 Papel de la UE en la reconstrucción de Siria

Una vez que esté en curso una auténtica transición política, de conformidad con la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el comunicado de Ginebra, la UE podría adoptar medidas en apoyo de la reconstrucción. Estas medidas se llevarán a cabo de forma paulatina, y solo en respuesta a avances concretos y mensurables:

- Suspensión de las medidas restrictivas: la UE podría revisar las actuales medidas restrictivas contra Siria para ayudar a una recuperación y reconstrucción rápidas.
- Reanudación de la cooperación: la UE podría reanudar las relaciones de cooperación bilateral con el Gobierno sirio y movilizar los instrumentos adecuados en el marco de la Política de Vecindad de la UE y de otros programas para estimular la economía y hacer frente a los retos de la gobernanza y la rendición de cuentas.
- Mobilización de la financiación: cuando comience una transición política auténtica y completa, la UE estará dispuesta a contribuir a la reconstrucción de Siria, así como a movilizar y apalancar financiación procedente de otros donantes internacionales. El Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis de Siria debe desempeñar un papel importante en la puesta en común y la canalización de la financiación de la UE y de los Estados miembros, así como de otros contribuyentes.

Sin prejuzgar los resultados de las consultas con los socios sirios que habrán de definir sus propias prioridades de reconstrucción tras el acuerdo, la UE podría prestar apoyo en los siguientes sectores:

- Seguridad: la necesidad de mantener la seguridad será fundamental en la aplicación de cualquier acuerdo político. En la fase inmediatamente posterior al acuerdo, la UE podría financiar la retirada de minas y la eliminación de artefactos no explosivos y apoyar los mecanismos locales o internacionales para supervisar y controlar el cese de las hostilidades. La transición en Siria solo tendrá éxito si se reforman las instituciones de seguridad para que asuman sus responsabilidades y se centren en la seguridad de

los ciudadanos. Esto requerirá la supervisión civil a nivel local y nacional. La UE podría respaldar la reforma del sector de la seguridad y la desmilitarización, desmovilización y reintegración de los antiguos combatientes a la vida civil o a unos servicios de seguridad reformados. La UE puede financiar otros aspectos relevantes, como la eliminación de agentes químicos o el seguimiento y eliminación de armas ligeras y de pequeño calibre.

- Gobernanza, reformas y prestación de servicios: en la fase inmediatamente posterior al acuerdo, la UE podría apoyar la provisión de dividendos de la paz mediante el rápido restablecimiento de la prestación de servicios básicos a nivel local (educación, sanidad, agua, electricidad, desescombro, gestión de residuos, etc.), especialmente para las zonas que acogen a un gran número de personas desplazadas o retornados. A más largo plazo, la UE podría apoyar la reforma de las instituciones estatales tras el conflicto, incluyendo esfuerzos para superar la existencia de diferentes prácticas y administraciones, reforzar la coherencia de la prestación de servicios y volver a unir a las comunidades divididas. La UE podría servir de apoyo a la redacción de una nueva Constitución y a la organización de elecciones, sobre todo mediante la prestación de asistencia a la gestión electoral y el envío de una misión de observación electoral. También podría ampliar su apoyo a la prestación de servicios a través de instituciones estatales y locales, reforzando así la legitimidad de unas instituciones estatales y locales reformadas y responsables en toda Siria. La UE podría apoyar a Siria en la lucha contra los delitos financieros aplicando las recomendaciones del Grupo de acción financiera.
- Cohesión social, consolidación de la paz y reconciliación: en la fase inmediatamente posterior al acuerdo, la UE podría apoyar los procesos de reconciliación integradores a nivel local con el fin de reforzar el acuerdo de paz y evitar la recaída del conflicto. También podría servir de apoyo a las autoridades de transición a la hora de hacer frente a las cuestiones más urgentes (antiguos prisioneros y personas desaparecidas, vivienda y resolución de litigios por la propiedad de las tierras, etc.), en estrecha colaboración con la sociedad civil. La UE también está dispuesta a desempeñar un papel a la hora de preparar y apoyar el retorno seguro, voluntario y digno de los refugiados y de los desplazados internos a sus hogares, y su integración en la sociedad siria. A largo plazo será necesario, entre otras cosas, un mecanismo de justicia

transicional basada en los derechos y centrada en las víctimas y medidas de fomento de la reconciliación nacional y local, como un diálogo nacional, junto con una profunda reforma judicial.

- Capital humano: la UE puede basarse en las iniciativas existentes para desarrollar y mantener el capital humano necesario para la reconstrucción de Siria. A tal fin, podrían mobilizarse los instrumentos pertinentes de política sectorial de la UE, como el Programa Horizonte 2020.
- Recuperación económica: en la fase inmediatamente posterior al acuerdo, la UE podría aumentar su apoyo en medios de subsistencia a la población, en particular para los más vulnerables, los jóvenes y las personas desplazadas. A largo plazo, la paz y la reconstrucción de Siria solo se lograrán relanzando la economía siria, que se ha visto gravemente dañada por seis años de guerra. La creación de puestos de trabajo y oportunidades de negocio para todos los sirios (en particular para los refugiados que retornen, los desplazados, las comunidades afectadas por la guerra y los antiguos combatientes), incluidas las ofrecidas por el proceso de reconstrucción, será importante para la recuperación económica. A fin de maximizar la eficacia de la ayuda internacional, será esencial para la comunidad internacional trabajar en una sola dirección y de forma totalmente coordinada. En este contexto, cuando las condiciones lo permitan y en función de las necesidades, el Fondo Monetario Internacional (FMI) podría tomar la iniciativa en un esfuerzo de estabilización macroeconómica, en conjunción con los préstamos del Banco Mundial y el asesoramiento sobre políticas de reformas estructurales y sectoriales. Siria podría contar con ayuda macrofinanciera de la UE en un escenario posterior al conflicto, supeditada a la existencia de un programa de desembolso del FMI y a las condiciones previas pertinentes (respeto de los mecanismos democráticos, tales como un sistema parlamentario multipartidista, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos). En consonancia con sus mandatos respectivos, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) podrían aprovechar su experiencia en la financiación de infraestructuras y el desarrollo del sector privado, incluido el apoyo a los pequeños empresarios a través de microcréditos.