



EUROPSKA
KOMISIJA

VISOKI PREDSTAVNIK
UNIJE ZA VANJSKE
POSLOVE I
SIGURNOSNU POLITIKU

Strasbourg, 14.3.2017.
JOIN(2017) 11 final

ZAJEDNIČKA KOMUNIKACIJA EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Elementi strategije EU-a za Siriju

Uvod

Rat u Siriji jedna je od najvećih humanitarnih kriza od Drugog svjetskog rata, s razarajućim i tragičnim posljedicama za tamošnje stanovnike. Uništenje Alepa prošle godine najnovije je poglavlje mračne povijesti tog sukoba, kojem se još ne nazire kraj. Rat destabilizirajuće utječe na širu regiju zbog raseljavanja ljudi, širenja terorizma i produbljivanja političkih i sektaških podjela.

Cilj je strategije EU-a za Siriju, na čije je stvaranje predsjednik Juncker pozvao u govoru o Stanju Unije u rujnu 2016., definirati kako EU može zauzeti veću ulogu u postizanju trajnog političkog rješenja u Siriji u okviru usuglašenom u UN-u te pomoći u izgradnji stabilnosti i poduprijeti obnovu nakon što se postigne sporazum i započne s vjerodostojnom političkom tranzicijom. Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku („Visoki predstavnik”) i Komisija traže potporu strategiji uoči konferencije u Bruxellesu o „Podupiranju budućnosti Sirije i regije”, koja će se održati 5. travnja 2017., kao doprinos EU-a dvjema od tri široke teme o kojima će se ondje raspravljati: i. potpori političkom procesu te ii. potpori pomirenju i stabilizaciji. Treća tema konferencije, potpora regiji, obuhvaćena je zasebno obećanjem koje je EU dao u Londonu i provedbom paktova EU-a s Jordanom¹ i Libanom² te Instrumentom za pomoć izbjeglicama u Turskoj³.

Strategijom se osim toga preispituju sirijski aspekti *Regionalne strategije EU-a za Siriju, Irak i borbu protiv ISIL-a/Daiša*, koju je Vijeće preispitalo i ažuriralo u svibnju 2016.⁴ Potrebno je preispitati ulogu EU-a i kako on može pomoći u promicanju političkog rješenja koje bi se temeljilo na Rezoluciji Vijeća sigurnosti UN-a 2254 i bilo prihvatljivo svim Sirijcima, kako bi mogli živjeti slobodno, dostojanstveno i sigurno.

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/hr/pdf> (vidjeti Prilog)

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-3001-2016-INIT/hr/pdf> (vidjeti Prilog)

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/hr/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>

Bilateralna suradnja sa sirijskom vladom suspendirana je nakon što je režim nasilno ugušio civilni ustanak 2011. No EU i dalje podupire sirijski narod osiguravanjem humanitarne pomoći kojom se spašavaju životi te pomaganjem u pružanju osnovnih usluga i podupiranju civilnog društva. Pojačana suradnja između država članica i institucija EU-a i njihovi odgovarajući financijski instrumenti ključni su za djelotvornu provedbu strategije.

1. Stanje u Siriji

1.1. Politički i sigurnosni kontekst

Vojni odgovor sirijskog režima na mirne političke prosvjede 2011. uzrokovao je dugotrajan građanski rat koji se potiče i rasplamsava izvana. Nastavak rata rascijepa područje na segregirane i suprotstavljene regije kojima upravljaju različite oružane skupine, što Daišu omogućuje jačanje.

Unatoč višestrukim mirovnim pregovorima u okviru UN-a, Priopćenju iz Ženeve iz 2012.⁵ te naporima Međunarodne skupine za potporu Siriji i njezinih radnih skupina među zaraćenim stranama nije postignut sporazum o okončanju ratovanja. Tijekom četvrtog kruga unutarsirijskih pregovora u Ženevi u veljači 2017. utvrđena su tri područja za buduće pregovore, u skladu s Rezolucijom 2254: upravljanje, ustav i izbori. Tu je i dodatno, četvrto područje u kojem bi se kad je to potrebno raspravljalo o protuterorizmu.

Sirijski režim i njegovi saveznici, kao i nasilne ekstremističke skupine i dijelovi oružane oporbe, u međuvremenu sustavno pojačavaju nasilje na terenu. To dodatno ugrožava Sirijce te uzrokuje demografsko prekrojavanje provedbom prisilnih evakuacija i teška kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava.

Režim nije pokušao pokrenuti nikakve razgovore: poruka je bila „predajte se ili otidite”. Takav represivan pristup nikad ne može postati stabilan temelj budućoj ujedinjenoj i uključivoj Siriji.

1.2. Humanitarni kontekst

Šestogodišnji sukob ostavio je teške posljedice na civilno stanovništvo Sirije. Životni vijek skratio se za 20 godina. Gospodarski i ljudski razvoj Sirije unazadio se za 40 godina zbog

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

čega su brojni Sirijci napustili zemlju. Sirijsko se gospodarstvo urušilo i zamijenjeno je ratnim, od kojeg korist ostvaruje tek nekolicina. Gotovo tri četvrtine preostalog stanovništva⁶, 13,5 milijuna ljudi⁷, nasušno treba humanitarnu pomoć. Među njima je više od šest milijuna interno raseljenih i više od pet milijuna u teško dostupnim područjima odnosno područjima pod opsadom.

Zbog gotovo svakodnevnog kršenja međunarodnog humanitarnog prava, poput neprestanog namjernog ciljanja civilne infrastrukture, među ostalim vodovodnih sustava, zdravstvenih objekata i škola, ozbiljno manjkaju osnovne usluge. Istodobno su zbog politizacije pomoći jako otežani pristup humanitarnoj pomoći i njezina dostava.

1.3. Stanje u pogledu pomoći EU-a od siječnja 2017.

EU je od izbijanja rata 2011. zajednički (EU i države članice) u Siriji i regiji aktivirao više od 9,4 milijarde EUR kao odgovor na sirijsku krizu, što ga čini najvećim donatorom.

EU je u Siriji aktivirao više od 900 milijuna EUR. Od toga je više od 600 milijuna EUR iskorišteno za pružanje humanitarne pomoći. Tim se sredstvima pomaže ljudima na temelju pristupa „cijele Sirije”, a prednost daje višesektorskim operacijama spašavanja života, posebice u područjima oko kojih traju borbe, koja su pod opsadom ili u kojima manjkaju osnovne usluge.

Humanitarna pomoć EU-a doprla je do milijuna potrebitih u Siriji i u susjednim zemljama koje su udomaćile izbjeglice. U Siriji su, zahvaljujući pomoći koju pružamo, naši partneri u mogućnosti milijunima osigurati hranu, medicinsku pomoć, sklonište, vodu za piće i higijenske potrepštine, posebice najpotrebitijima. Tom se pomoći poduprla i UN-ova kampanja u kojoj je 2,7 milijuna djece cijepljeno protiv dječje paralize. Iako se ova Komunikacija usredotočuje na Siriju, EU je aktivirao znatnu potporu i za susjedne zemlje koje udomaćuju izbjeglice (Turska, Jordan i Libanon) u kojima su za više od 1,15 milijuna sirijskih izbjeglica u regiji osigurane spasonosna zdravstvena pomoć te psihološko-socijalna potpora i zaštita.

⁶ <http://www.worldometers.info/world-population/syria-population/>

⁷ <http://www.unocha.org/syria>

EU je dodijelio i 327 milijuna EUR nehumanitarne pomoći u okviru više instrumenata: iz Europskog instrumenta za susjedstvo⁸ financirane su mjere u više sektora u Siriji, primjerice obrazovanju, poboljšanju životnih uvjeta, lokalnoj upravi, zdravstvu i civilnom društvu.

Cilj je financiranja očuvati sirijski ljudski kapital, olakšati stanovništvu pristup osnovnim uslugama i ojačati lokalne civilne institucije. EU u okviru Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru⁹ i Europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava¹⁰ podupire sirijsko civilno društvo i borce za ljudska prava. Iz Instrumenta financiranja za razvojnu suradnju¹¹ podupiru se projekti u Siriji kojima se povećava sigurnost opskrbe sirijskog stanovništva hranom.

EU je uspostavio Instrument za pomoć izbjeglicama u Turskoj, s ukupnim proračunom od tri milijarde EUR za razdoblje 2016. – 2017., kako bi se dugoročno poboljšali životni uvjeti te socioekonomska i obrazovna perspektiva izbjeglica u Turskoj.

EU je kao odgovor na sirijsku krizu¹² uspostavio i Regionalni uzajamni fond u koji su 22 države članice i Turska pridonijele s 932 milijuna EUR. To se naslanja na dosadašnje izravno financiranje aktivnosti u regiji iz proračuna EU-a kako bi se pomoglo Sirijcima i zajednicama koje ih udomaćuju u susjednim zemljama.

Sredstvima EU-a olakšan je život izbjeglicama, posebice kad je riječ o obrazovanju. Primjerice, za 663 000 djece izbjegle iz Sirije i djece i mladih iz zajednica domaćina u Turskoj, Libanonu i Jordanu osiguran je pristup kvalitetnom osnovnoškolskom obrazovanju, uslugama zaštite i psihološko-socijalnoj skrbi. Kad je riječ o visokoškolskom obrazovanju, u okviru projekta „HOPES” nude se stipendije, savjetovanje u pogledu obrazovanja i jezični tečajevi za otprilike 250 000 mladih izbjeglih iz Sirije i mladih u zajednicama domaćinima u Jordanu, Libanonu, Egiptu, Iraku i Turskoj. U Turskoj je kad je riječ o obrazovanju sagrađeno i opremljeno 70 novih škola.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1489052596425&uri=CELEX:32014R0232>

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

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1489052927896&uri=CELEX:32014R0235>

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1489052843825&uri=CELEX:32014R0233>

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

2. Rizici i prijetnje za primarne interese EU-a ako se rat nastavi

Nastavak rata u Siriji mogao bi uzrokovati sektašku podjelu zemlje i tako dodatno potpирiti nasilni ekstremizam i terorizam ili bi za posljedicu mogao imati vojnu kontrolu režima nad cjelokupnim područjem. I jedno i drugo dovest će do trajne nestabilnosti sa širim regionalnim i globalnim poremećajima, uključujući slabljenje sposobnosti međunarodnog pravnog i institucijskog ustroja da riješe druge sporove.

Posljedice bilo koje od tih dviju alternativa na dogovoru temeljenoj političkoj tranziciji, trajnog sukoba odnosno trajne autokratske vladavine, suprotne su interesima Sirijaca, regije i EU-a, a značile bi:

- gubitak života i ljudsko stradavanje, među ostalim zbog opsade, što bi uzrokovalo daljnje raseljavanje i, konkretno, veliki broj izbjeglica unutar regije i na putu prema Europi,
- trajno nasilje, radikalizaciju oružanih skupina i širenje nasilnog ekstremizma,
- širenje kriminalnih aktivnosti zbog ratnog ustroja gospodarstva, uključujući trgovinu oružjem i ljudima,
- dugotrajno gospodarsko propadanje sa sve manjim poslovnim i ekonomskim mogućnostima,
- ukorjenjivanje sektaških razlika, što bi otežalo nacionalni postupak pomirenja,
- povećanje nestabilnosti u susjednim zemljama, među ostalim otežavanje postizanja stabilnog Iraka nakon Daiša, i dodatni izravan učinak na Jordan, Libanon i Tursku, i
- dodatno uništenje kulturne baštine, uključujući mjesta svjetske baštine, i nezakonito trgovanje kulturnim dobrima.

3. Strateški ciljevi EU-a

Strateški ciljevi EU-a u pogledu Sirije sukladni su s njegovim primarnim interesima i temeljnim vrijednostima i nastavljaju se na globalnu strategiju za vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a i Europsku susjedsku politiku:

- jedinstvena Sirija – ujedinjena i cjelovita zemlja za sve sirijske građane,
- demokratska Sirija – legitimna vlada i višestranački politički sustav s poštovanjem vladavine prava i prava pojedinaca kao ravnopravnih građana,
- raznovrsna i uključiva Sirija – multikulturalna zemlja u kojoj sve etničke i vjerske skupine osjećaju da im se identitet štiti i da imaju ravnopravan pristup institucijama javne vlasti,
- snažna i sigurna Sirija – djelotvorna država s funkcionalnim institucijama usredotočena na pružanje usluga građanima i njihovu sigurnost, jedinstvenu nacionalnu vojsku te policiju i sigurnosne snage čije se djelovanje prati,
- stabilna Sirija – stabilan politički sustav i snažno gospodarstvo, država u kojoj se osiguravaju obrazovanje i zdravstvena skrb, koja je privlačna za strana ulaganja, održava dobre odnose sa svim susjednima i integrirana je u međunarodnu zajednicu kao konstruktivan partner.

Postizanjem tih strateških ciljeva omogućit će se dobrovoljno, dostojanstveno i sigurno vraćanje izbjeglica i interno raseljenih.

4. Ciljevi EU-a

Kako bi se ostvarili navedeni strateški ciljevi, EU-ovi su ciljevi za Siriju sljedeći:

- okončati rat na temelju procesa političke tranzicije o kojoj dogovor postignu zaraćene strane uz potporu posebnog izaslanika UN-a za Siriju i ključnih međunarodnih i regionalnih aktera,
- promicati istinsku i uključivu tranziciju u Siriji podupiranjem jačanja političke oporbe, u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 2254 i Priopćenjem iz Ženeve,
- promicati demokraciju, ljudska prava i slobodu izražavanja jačanjem organizacija civilnog društva u Siriji,

- promicati nacionalni proces pomirenja temeljen na izgradnji mira i sprječavanju nasilnog ekstremizma i sektaštva, uključujući pristup pravosudnom okviru za vrijeme tranzicije koji uključuje istraživanje odgovornosti za ratne zločine,
- spašavati živote pravodobnim, djelotvornim, učinkovitim i principijelnim pružanjem humanitarne pomoći najranjivijim Sirijcima,
- podupirati otpornost sirijskog stanovništva, institucija i društva u cjelini.

Ti su ciljevi detaljnije opisani u odjeljku 5.

5. Glavni pravci djelovanja u Siriji u cilju ostvarenja ciljeva EU-a

5.1. Okončanje rata na temelju procesa političke tranzicije o kojoj dogovor postignu sve zaraćene strane uz potporu posebnog izaslanika UN-a i ključnih međunarodnih i regionalnih aktera

Trajno poslijeratno rješenje mora se temeljiti na demokratskim očekivanjima i potrebama Sirijaca, čime bi se politički i civilni prostor otvorio prethodno isključenim skupinama te omogućila demokratska i istinska reforma državnih institucija. EU će u potpunosti odigrati svoju ulogu, s obzirom na svoj interes da se dogovori politička tranzicija i upotrebljavajući alate kojima raspolaže.

I dalje će izravno podupirati pregovore koji se u okviru UN-a vode u Ženevi, među ostalim tehničke rasprave kojima bi se mogli potaknuti politički pregovori o okončanju rata i utvrđivanju parametara prijelaznog upravljačkog tijela u skladu s Rezolucijom 2254 i Priopćenjem iz Ženeve. EU pozdravlja poteze Rusije, Turske i Irana kojima se podupire primirje, na što je pozvano u Rezoluciji 2336, među ostalim i kao dio pripreme za unutarsirijske pregovore u Ženevi.

S obzirom na to da je rat u Siriji trenutačno u velikoj mjeri obilježen izravnim vojnim sukobom više regionalnih i svjetskih aktera, EU je u punoj suradnji s UN-om pokrenuo inicijativu za politički dijalog s ključnim akterima iz regije kako bi se utvrdili zajednički temelj za konačni oblik sirijske države i uvjeti za proces pomirenja i obnove. Cilj je dodatno pridonijeti postizanju sporazuma u unutarsirijskom mirovnom procesu.

Mir se neće postići isključivo suradnjom sa sirijskim dionicima na makro razini. Za to je prije svega potrebno zajednički izravno pomagati sirijskom civilnom društvu, zajednicama i ratom zahvaćenom stanovništvu, koji bi trebali sudjelovati u procesu definiranja odrednica prijelaznog razdoblja i budućnosti sirijskog političkog sustava. U okviru Inicijative EU-a za potporu mirovnom procesu u Siriji¹³ razvija se konkretna platforma za podupiranje mirovnog procesa i uspostavu primirja, jačanje oporbenih stranaka i doprinošenje dijalogu s civilnim društvom. EU će i dalje podupirati posebnog izaslanika UN-a za Siriju u njegovim nastojanjima da u djelokrug svojeg rada uključi civilno društvo posredstvom skupine za potporu civilnom društvu i ženskog savjetodavnog odbora.

Restriktivne mjere EU-a protiv sirijskih pojedinaca i subjekata koji podupiru režim trajat će dok ne prestane represija civila. Dok god to bude potrebno, na snazi će ostati i mjere usmjerene na određene sektore sirijskog gospodarstva. Postojeće će se sankcije prema potrebi proširiti. EU će neprestano ocjenjivati učinak sankcija i redovito razmatrati mogućnosti za ublažavanje neželjenih posljedica.

5.2. Promicanje istinske i uključive tranzicije u Siriji pružanjem potpore jačanju političke oporbe, u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 2254 i Priopćenjem iz Ženeve

Sveobuhvatnu i održivu tranziciju u Siriji nije moguće ostvariti ako u njoj nisu zastupljene sve glavne sirijske političke skupine i ako ih se sve ne uzme u obzir.

Sirijskoj oporbi u Siriji i izvan nje potrebna je potpora kako bi i dalje ustrajala na svojem prijelazu u snažnu i održivu političku platformu koja je sposobna pružiti demokratsku alternativu i zauzeti važnu ulogu u prijelaznom razdoblju u Siriji, kao i nakon toga. EU će i dalje podupirati glavne političke oporbene skupine u pregovaračkom procesu te im pomagati da dodatno razviju i prilagode svoje viđenje tranzicije i budućnosti sirijske države i društva.

Nastavit će ulagati u ujedinjenje sirijske oporbe jačanjem Visokog odbora za pregovore i njegovih dviju glavnih političkih komponenti, Sirijske nacionalne koalicije i Nacionalnog koordinacijskog tijela.

¹³ Fond EU-a za Siriju uspostavljen Instrumentom za doprinos stabilnosti i miru.

EU će poduprijeti proširenje oporbene platforme za vođenje pregovora stupanjem u dijalog s drugim sirijskim oporbenim skupinama koje nisu bile zastupljene u ženevskom procesu. EU potiče dijalog među oporbenim skupinama i sirijskim dionicima, poput organizacija civilnog društva, vjerskih i plemenskih vođa, poslovne zajednice i ženskih udruga kako bi se njihova stajališta uključila u političku platformu.

I dalje će podupirati suradnju i kontakte sirijske političke oporbe s umjerenim oružanim skupinama kako bi bile privrženije primirju i kako bi se pripremio teren za buduću političku tranziciju.

5.3. Promicanje demokracije, ljudskih prava i slobode izražavanja jačanjem organizacija civilnog društva u Siriji

EU će i dalje snažno podupirati organizacije civilnog društva u Siriji koje promiču demokraciju, ljudska prava i slobodu govora. Civilno društvo u Siriji trebat će zauzeti istaknutu ulogu nakon okončanja neprijateljstava. Među ostalim, trebat će pomoći zemlji da se suoči s prošlošću, omogućiti lokalnu i nacionalnu pomirbu i međukulturalni i međuvjerski dijalog i pridonijeti praćenju političkog sporazuma.

EU će konkretno poduprijeti zbližavanje organizacija civilnog društva u usklađene platforme u okviru kojih se mogu bolje promicati ciljevi tih organizacija i čuti stajališta najšireg mogućeg dijela sirijskog društva. Radit će na jačanju kapaciteta civilnog društva kako bi ono u svoje aktivnosti uključilo javnost i tako bolje zastupalo potrebe sirijskih građana. Održat će se razina potpore organizacijama koje se zalažu za prava žena, mladih i manjina i koje promiču njihovo sudjelovanje u uključivoj i demokratskoj Siriji.

Potpore slobodi izražavanja trebala bi uključiti podršku razvoju dinamičnih, slobodnih i nezavisnih medija i poticanje kanala za otvorenu i tolerantnu komunikaciju, uključujući putem društvenih medija.

5.4. Promicanje nacionalnog procesa pomirenja temeljenog na izgradnji mira i sprječavanju nasilnog ekstremizma i sektaštva, uključujući pristup pravosudnom okviru za vrijeme tranzicije koji uključuje istraživanje odgovornosti za ratne zločine

EU će tijekom i nakon sukoba i dalje podupirati inicijative povezane s prijelaznim pravosudnim okvirom kako bi se utvrdili odgovorni za ratne zločine, kršenja ljudskih prava i povrede međunarodnog humanitarnog prava. To uključuje potvrđenu uporabu kemijskih

oružja i potporu istrazi ratnih zločina na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Usporedno s tim pružat će se psihološko-socijalna pomoć i potpora pomirenju diljem zemlje.

Kad je riječ o izgradnji mira, EU će pomagati različitim dijelovima sirijskog društva kako bi promicao miran suživot i otpornost zajednica kao preduvjet za izgradnju buduće demokratske Sirije. Rad na pomirenju bit će pažljivo usmjeren kako bi se ispunile posebne potrebe lokalnih zajednica i uzeo u obzir kontekst sukoba.

EU će podupirati rad na identificiranju nestalih osoba i pomagati njihovim obiteljima pružanjem savjetovanja, pravne pomoći i pravnog zastupanja.

5.5. Spašavanje života pravodobnim, djelotvornim, učinkovitim i principijelnim pružanjem humanitarne pomoći najranjivijim Sirijcima

Dostavljanje humanitarne pomoći u Siriji sve je teže. Sve sukobljene strane služe se taktikom odobravanja ili uskraćivanja pristupa humanitarne pomoći. EU će i dalje praktično surađivati sa sirijskom vladom i oporbenim skupinama kako bi naglasio da sve sukobljene strane moraju poštovati temeljna humanitarna načela i da je potrebno izbjeći političko uplitanje u dostavu humanitarne pomoći. EU će putem svojih partnera nastaviti pružati pomoć na temelju principijelnog, nediskriminirajućeg i na potrebama temeljenog pristupa.

Humanitarni odgovor EU-a i dalje će obuhvaćati dva scenarija, prvu liniju odgovora na hitnu situaciju i odgovor nakon okončanja hitne situacije, što se postiže integriranim pristupom koji uključuje pet ključnih sektora intervencije: hranu; zdravlje; sklonište i neprehrambene predmete; vodu, sanitacijske usluge i higijenu; zaštitu. EU i njegovi humanitarni partneri u prvoj će liniji odgovora na hitnu situaciju prednost dati područjima u kojima civili imaju ograničen pristup humanitarnoj pomoći ili ga uopće nemaju. EU podupire razvoj planova za krizne situacije kako bi se predvidjelo eventualno pogoršanje humanitarne situacije i na to djelotvorno odgovorilo.

EU će i dalje i nakon okončanja hitne situacije pružati pomoć najranjivijim Sirijcima kako bi preživjeli u novim uvjetima, npr. ako su dugoročno raseljeni ili su dugo bez osnovnih usluga. Dodatno će raditi na međusobnom dopunjavanju pružanja humanitarne pomoći, podupiranja otpornosti i poboljšanja životnih uvjeta.

I dalje će u okviru svoje humanitarne diplomacije zahtijevati od svih sukobljenih strana da zaštite civile, dopuste dolazak humanitarne pomoći i postupaju u skladu s međunarodnim

humanitarnim pravom i načelima odgovornosti. Nastavit će podupirati snažan pristup „cijele Sirije” kao najbolji način uklanjanja prepreka pristupu pomoći i njezinoj dostavi potrebitom stanovništvu iz svih humanitarnih izvora, što uključuje dosljedne, principijelne i djelotvorne operacije preko crte razgraničenja i prekogranične operacije.

5.6. Podupiranje otpornosti sirijskog stanovništva, institucija i društva u cjelini, u skladu s pristupom „cijele Sirije”

Da bi se prema pristupu „cijele Sirije” izgradila otpornost sirijskog stanovništva, potrebno je pomoći pogođenom stanovništvu diljem zemlje. To je sve zahtjevnije zbog otežanog pristupa, nesigurnosti i kapaciteta provedbenih partnera za rad u ratnom okruženju. Za taj je pristup nužno pažljivo i ne ispuštajući iz vida sukob ocijeniti kamo se i kako može dostaviti pomoć EU-a te to pratiti. EU je stoga poduzeo mjere za ublažavanje političkih i drugih rizika koje sa sobom nosi rad u Siriji te je ojačao svoju prisutnost u regiji.

I dalje će podupirati otpornost civilnog stanovništva u Siriji. Posebna će se pažnja posvetiti stvaranju radnih mjesta primjenom pristupa na razini zajednice i lokalnoj odgovornosti kako bi se ostvarivali prihodi i promicao osjećaj samostalnosti. EU će se i dalje usredotočiti na to da se sirijskoj djeci i mladima osiguraju obrazovanje, među ostalim osnovno i više, razvoj vještina, strukovno osposobljavanje i usluge psihološko-socijalne potpore, kao i posebne mjere kojima se promiče ravnopravan pristup obrazovanju za djevojčice. To će im omogućiti da se nastave školovati te tako poboljšati njihove izgleda za bolju budućnost i opremiti ih vještinama kojima će moći pridonijeti obnovi Sirije. Ljude, a posebno mlade, ohrabrit će se da nakon okončanja sukoba ostanu u Siriji ili se u nju vrate. Sudjelovanje u oružanim ili nasilnim ekstremističkim skupinama ili život pod njihovim utjecajem više neće biti jedina alternativa.

EU će raditi na tome da se spriječi urušavanje državne uprave u Siriji. Povezivanje struktura upravljanja na svim razinama diljem zemlje preduvjet je da bi država mogla funkcionirati. EU će proširiti potporu koju pruža lokalnim strukturama civilnog upravljanja u područjima pod kontrolom oporbe, npr. lokalnim vijećima i drugim administrativnim tijelima, kako bi se poboljšala njihova transparentnost, sudjelovanje i odgovornost u pružanju usluga te kako bi se onemogućila kontrola vojske nad civilnim strukturama. EU će se koordinirati s drugim

donatorima i sirijskim dionicama, među ostalim sirijskom prijelaznom vladom¹⁴, kako bi se osigurali usklađeni i međusobno nadopunjujući pristupi unutar različitih sektora i među njima.

EU će u okviru pristupa „cijele Sirije” i dalje diljem zemlje podupirati otpornost. Cilj je te potpore:

- i. očuvati ljudski kapital Sirije i pružanje usluga te tako olakšati oporavak nakon okončanja sukoba; i
- ii. omogućiti ljudima dostojanstven život u vlastitim domovima i pružati osnovne usluge interno raseljenima te tako smanjiti migracijske tokove.

Taj bi se pristup „cijele Sirije” trebao provoditi tako da se pripremi teren za oporavak nakon okončanja sukoba i za reformu države nakon postizanja sporazuma, pri čemu se očekuje da će lokalne institucije diljem zemlje imati ključnu stabilizacijsku ulogu.

6. Sudjelovanje EU-a u ranom planiranju obnove i tranzicije

6.1. Planiranje za razdoblje nakon postizanja sporazuma

EU je bio jasan da neće moći pomoći u obnovi zemlje dok se ne započne sa sveobuhvatnom, stvarnom i uključivom političkom tranzicijom. Sudjelovanje EU-a u obnovi stoga je povezano s političkim rješenjem sukoba temeljenim na Rezoluciji 2254 i Priopćenjem iz Ženeve. Uz to, vanjski čimbenici koji su potpirivali sukob trebali bi biti posebno odgovorni za troškove obnove. Međutim, kako bi se u pravom trenutku moglo djelovati brzo i djelotvorno, s pripremama se mora započeti unaprijed. Bit će potrebno uložiti goleme sredstva, za što će trebati pomoć svijeta.

EU će i dalje sudjelovati u planiranju za razdoblje nakon postizanja sporazuma koje vodi UN-ova međuagencijska radna skupina i u kojem će se detaljnije opisati višesektorske intervencije koje će biti potrebno provesti tijekom prvih šest mjeseci nakon postizanja mirovnog sporazuma kako bi se pružila podrška političkom procesu i strukturama prijelazne vlade. Radi se i na proširenju postojećih procjena štete i potreba u više sirijskih gradova koje

¹⁴ Sirijska prijelazna vlada, uspostavljena 2013. dogovorom Sirijske nacionalne koalicije, radi na tome da se u oporbenim područjima u Siriji uspostave funkcionalne lokalne strukture upravljanja koje bi bile u stanju pružati potrebne usluge stanovništvu.

zajednički provode EU i UN te na osiguranju toga da se pri obnovi vodi računa o potrebama stanovništva. EU će raditi na tome da se u navedeno integrira slično, usporedno djelovanje Svjetske banke. Time će se pripremiti teren i skratiti vrijeme koje će nakon postizanja sporazuma biti potrebno kako bi EU, Svjetska banka i Ujedinjeni narodi proveli procjenu oporavka i izgradnje mira, čime će se poduprijeti planovi struktura prijelazne vlade u pogledu dugoročnog oporavka i obnove.

EU već radi na povećanju koordinacije država članica i ključnih donatora u Siriji. U tom je pogledu od listopada 2012. već bio domaćin devet sastanaka glavnih donatora kako bi se u vezi sa sirijskom krizom poboljšala međunarodna suradnja kad je riječ o nehumanitarnoj obnovi, otpornosti, razvojnoj pomoći i planiranju unaprijed. EU će u pripremi za razdoblje nakon postizanja sporazuma surađivati sa zemljama koje graniče sa Sirijom, arapskim međunarodnim financijskim institucijama i drugim relevantnim trećim stranama kako bi se raspravljalo o tome kako sirijski susjedi i regionalni akteri mogu pridonijeti obnovi Sirije i kako poduprijeti sigurno, dobrovoljno i dostojanstveno vraćanje izbjeglica i interno raseljenih osoba.

6.2. Uloga EU-a u obnovi Sirije

Kad započne stvarna politička tranzicija u skladu s Rezolucijom 2254 i Priopćenjem iz Ženeve, EU bi mogao poduzeti korake kako bi pomogao u obnovi. Oni će se poduzimati postupno i samo na temelju konkretnog i mjerljivog napretka:

- ukidanje restriktivnih mjera: EU bi mogao preispitati važeće restriktivne mjere protiv Sirije kako bi se pružila potpora što bržem oporavku i obnovi,
- obnova suradnje: EU bi mogao obnoviti bilateralnu suradnju sa sirijskom vladom i aktivirati odgovarajuće alate u okviru svoje Susjedske politike i drugih programa kako bi se potaklo gospodarstvo i rješavali problemi upravljanja i odgovornosti,
- aktivacija financijskih sredstava: kad započne stvarna i sveobuhvatna politička tranzicija, EU će biti spreman pridonijeti obnovi Sirije te aktivirati sredstva drugih međunarodnih donatora, među ostalim upotrebom financijske poluge. EU-ov regionalni uzajamni fond, uspostavljen kao odgovor na sirijsku krizu, trebao bi imati važnu ulogu u objedinjavanju i usmjeravanju sredstava EU-a, država članica i drugih donatora.

Ne dovodeći u pitanje ishod savjetovanja sa sirijskim partnerima koji budu obnašali dužnosti nakon postizanja sporazuma i koji će trebati utvrditi vlastite prioritete kad je riječ o obnovi, EU bi mogao pružiti potporu u sljedećim sektorima:

- sigurnost: sigurnost će biti presudna u provedbi svakog političkog sporazuma. EU bi netom nakon postizanja sporazuma mogao financirati razminiranje i uklanjanje neeksplozivnih naprava te poduprijeti lokalne ili međunarodne mehanizme kojima se nadzire poštuje li se prekid vatre. Tranzicija u Siriji bit će uspješna samo ako se sigurnosne institucije reformiraju tako da ih je moguće pozvati na odgovornost i ako se usredotoče na sigurnost i zaštitu građana. Za to će biti potreban civilni nadzor na lokalnoj i nacionalnoj razini. EU bi mogao poduprijeti reformu sektora sigurnosti, demilitarizaciju, demobilizaciju i ponovnu integraciju bivših boraca u civilni život ili reformirane sigurnosne službe. Mogao bi financirati i druge relevantne aspekte, uključujući zbrinjavanje kemijskih agensa te prikupljanje i uništavanje malog i lakog oružja,
- upravljanje, reforme i pružanje usluga: EU bi netom nakon postizanja sporazuma mogao podupirati mir brzom ponovnom uspostavom osnovnih usluga na lokalnoj razini (obrazovanje, zdravstvo, voda, električna energija, uklanjanje ruševina, zbrinjavanje otpada itd.), posebice u područjima s velikim brojem raseljenih i povratnika. Dugoročno bi mogao poduprijeti reformu državnih institucija nakon okončanja sukoba, među ostalim nastojanja da se nadvladaju problemi postojanja različitih praksi/administracija, poveća usklađenost pružanja usluga i iznova povežu podijeljene zajednice. EU bi mogao podržati izradu novog ustava i provedbu izbora, konkretno pružanjem pomoći izbornom povjerenstvu i radom misije EU-a za promatranje izbora. Mogao bi povećati potporu pružanju usluga posredstvom državnih i lokalnih institucija i tako ojačati legitimnost reformiranih državnih i lokalnih institucija koje su odgovorne građanima. EU bi mogao poduprijeti Siriju u borbi protiv financijskog kriminala tako što će se provesti preporuke radne skupine za financijske mjere,
- socijalna kohezija, izgradnja mira i pomirenje: EU bi netom nakon postizanja sporazuma mogao poduprijeti uključiv proces pomirenja na lokalnoj razini kako bi se ojačao mirovni sporazum i spriječilo ponovno izbijanje sukoba. Mogao bi poduprijeti

prijelazna tijela u rješavanju gorućih pitanja (bivši zatvorenici i nestali, rješavanje sporova povezanih sa stanovanjem i vlasništvom nad zemljištem itd.), u bliskoj suradnji s civilnim društvom. EU je voljan sudjelovati u pripremanju i podržavanju sigurnog, dobrovoljnog i dostojanstvenog vraćanja izbjeglica i interno raseljenih osoba kućama i njihova uključanja u sirijsko društvo. Za to će uz usporednu dubinsku pravosudnu reformu dugoročno biti potrebni, među ostalim, prijelazni pravosudni mehanizam temeljen na pravima i usredotočen na žrtve te mjere kojima se potiče nacionalna i regionalna pomirba, poput nacionalnog dijaloga,

- ljudski kapital: EU može na temelju postojećih inicijativa razvijati i održavati ljudski kapital koji će biti potreban za obnovu Sirije. U tu bi se svrhu mogli aktivirati EU-ovi instrumenti sektorske politike, primjerice program Obzor 2020.,
- gospodarski oporavak: EU bi netom nakon postizanja sporazuma mogao povećati potporu poboljšanju životnih uvjeta stanovništva, posebno najranjivijih, mladih i raseljenih osoba. Dugoročni mir i obnova u Siriji mogući su samo oporavkom gospodarstva, koje je silno unazađeno nakon šest godina ratovanja. Otvaranje radnih mjesta i poslovnih prilika za sve Sirijce (posebice povratnike, raseljene, zajednice pogođene ratom i bivše borce), uključujući one koji se otvaraju obnovom, bit će važno za gospodarski oporavak. Kako bi međunarodna potpora bilo što djelotvornija, međunarodna zamjenica mora djelovati unisono. Kad to bude moguće i ovisno o zahtjevima, Međunarodni monetarni fond (MMF) mogao bi predvoditi makroekonomsku stabilizaciju, uz zajmove Svjetske banke i njezine savjete o politikama strukturnih i sektorskih reformi. EU bi nakon okončanja sukoba mogao Siriji pružiti makrofinancijsku pomoć, pod uvjetom da je uspostavljen program MMF-a za isplate i da se poštuju demokratski mehanizmi, među ostalim višestranački parlamentarni sustav, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava. Europska investicijska banka i Europska banka za obnovu i razvoj mogle bi, u okviru svojih zaduženja, pružiti stručnu pomoć u financiranju infrastrukturnih projekata i razvoju privatnog sektora, što uključuje potporu malim poduzetnicima davanjem mikrokredita.