



KOMISJA
EUROPEJSKA

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Strasburg, dnia 14.3.2017 r.
JOIN(2017) 11 final

WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Elementy strategii UE na rzecz Syrii

Wprowadzenie

Wojna w Syrii – jeden z największych kryzysów humanitarnych na świecie od czasów II wojny światowej – w dalszym ciągu ma katastrofalne i tragiczne konsekwencje dla mieszkańców tego kraju. Zniszczenie Aleppo w zeszłym roku było najnowszym rozdziałem ponurej i niekończącej się historii tego konfliktu. Konflikt ten ma również coraz bardziej destabilizujący wpływ na cały region, w związku z wysiedleniami, szerzeniem się terroryzmu oraz pogłębianiem się różnic na tle religijnym i politycznym.

Celem strategii UE na rzecz Syrii wskazanym przez przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera w orędziu o stanie Unii wygłoszonym we wrześniu 2016 r., jest określenie, w jaki sposób UE może odgrywać większą rolę w wypracowaniu trwałego politycznego rozwiązania w Syrii w ramach uzgodnionych w ONZ oraz przyczyniać się do budowania stabilności i wspierać odbudowę po osiągnięciu porozumienia i zapoczątkowaniu wiarygodnego procesu przemian politycznych. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa („wysoki przedstawiciel”) oraz Komisja dążą do zatwierdzenia strategii w przededniu konferencji zatytułowanej „Wspieranie przyszłości Syrii i regionu”, która odbędzie się w Brukseli w dniu 5 kwietnia 2017 r., jako wkładu UE do dwóch z trzech głównych tematów tej konferencji: wsparcia na rzecz procesu politycznego oraz wsparcia procesu pojednania i stabilizacji. Jeżeli chodzi o trzeci temat konferencji, wsparcie dla regionu, był on przedmiotem osobnych ustaleń w ramach zobowiązań UE podjętych w Londynie, w ramach realizacji porozumień UE z Jordanią¹ i Libanem², a także w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji³.

Niniejsza strategia stanowi również przegląd syryjskich aspektów *Strategii regionalnej UE wobec Syrii, Iraku i zwalczania ISIL (Daisz)*, ostatnio zmienionej i uaktualnionej przez Radę

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/pl/pdf> (zob. załącznik)

² http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001_en16_docx_pdf/ (zob. załącznik)

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

w maju 2016 r.⁴ Niezbędne jest dokonanie przeglądu roli UE i jej możliwości działania na rzecz promowania rozwiązania politycznego w oparciu o rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2254, które byłoby możliwe do zaakceptowania dla wszystkich Syryjczyków, umożliwiając im wolne, godne i bezpieczne życie.

Dwustronna współpraca z rządem Syrii została zawieszona po brutalnych represjach, jakich dopuścił się reżim wobec ludności cywilnej podczas powstania w 2011 roku. Niemniej jednak UE w dalszym ciągu wspiera ludność syryjską, zapewniając pomoc humanitarną w celu ratowania życia, a także pomoc polegającą na zapewnianiu podstawowych usług oraz wsparciu dla społeczeństwa obywatelskiego. Wzmocniona koordynacja między państwami członkowskimi UE i instytucjami unijnymi, a także ich odpowiednimi instrumentami finansowymi ma kluczowe znaczenie dla skutecznej realizacji niniejszej strategii.

1. Sytuacja w Syrii

1.1 Kontekst polityczny i w zakresie bezpieczeństwa

Zbrojna reakcja syryjskiego reżimu na pokojowe polityczne powstanie w 2011 r. doprowadziła do przedłużającej się wojny domowej, która nasiliła się w następstwie działania podmiotów zewnętrznych. Przedłużające się trwanie wojny spowodowało powstanie mozaiki odizolowanych regionów, kontrolowanych przez konkurujące grupy zbrojne, co przyczyniło się do dalszego rozwoju Daisz.

Pomimo kolejnych rozmów pokojowych prowadzonych pod egidą ONZ, przyjęcia komunikatu genewskiego w 2012 r.⁵ oraz wysiłków podejmowanych przez Międzynarodową Grupę Wsparcia Syrii i jej grupy robocze, nie doszło do porozumienia między stronami konfliktu w celu zakończenia wojny. Czwarta runda wewnętrzasyryjskich rozmów w Genewie w lutym 2017 r. określiła trzy obszary przyszłych negocjacji, zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2254: sprawowanie rządów, konstytucja i wybory, które uzupełniono

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

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

.

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

o dodatkowy obszar *ad hoc*, w ramach którego przedmiotem dyskusji może być walka z terroryzmem.

W tym czasie miała miejsce eskalacja przemocy, do której systematycznie przyczyniał się reżim syryjski wraz ze swoimi sojusznikami, ale także grupy ekstremistyczne stosujące przemoc oraz zbrojne frakcje opozycji. Doprowadziło to do coraz trudniejszej sytuacji ludności syryjskiej, do stosowania inżynierii demograficznej poprzez przymusowe ewakuacje, a także do rażących przypadków łamania praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego.

Reżim nie podjął żadnej próby dialogu; jego przesłanie jest oczywiste: „podporządkuj się lub wyjedź”. Tego rodzaju represyjne podejście nie może stać się stabilną podstawą przyszłej zjednoczonej Syrii sprzyjającej włączeniu społecznemu.

1.2 Kontekst humanitarny

Sześć lat konfliktu spowodowało ogromne straty dla ludności cywilnej w Syrii. Średnia długość życia zmniejszyła się o 20 lat. Gospodarcza i społeczna sytuacja w Syrii cofnęła się o 40 lat, w związku z czym wielu Syryjczyków zdecydowało się opuścić swój kraj. Nastąpiło załamanie się syryjskiej gospodarki i zastąpienie jej przez gospodarkę wojenną, która przynosi korzyści jedynie niewielkiej mniejszości. 13,5 mln osób⁶, niemal trzy czwarte pozostałej w Syrii ludności⁷, pilnie potrzebuje pomocy humanitarnej, w tym ponad sześć milionów osób wewnątrznie przesiedlonych oraz ponad pięć milionów osób przebywających na oblężonych lub trudno dostępnych obszarach.

Niemal codzienne przypadki łamania międzynarodowego prawa humanitarnego, takie jak dalsze umyślne ataki na infrastrukturę cywilną (w tym systemy zaopatrzenia w wodę, placówki medyczne i szkoły) doprowadziły do poważnego braku podstawowych usług. W tym samym czasie dostęp oraz dostawy pomocy humanitarnej zostały poważnie ograniczone ze względu na rosnące upolitycznienie pomocy.

1.3 Aktualna sytuacja w zakresie pomocy UE (styczeń 2017 r.)

⁶ <http://www.unocha.org/syria>

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

Od wybuchu wojny w 2011 r. UE i jej państwa członkowskie przeznaczyły ponad 9,4 mld EUR w odpowiedzi na kryzys w Syrii i w regionie, stając się tym samym największym darczyńcą.

UE przeznaczyła ponad 900 mln EUR na pomoc wewnątrz Syrii. Ponad 600 mln EUR wykorzystano na niesienie pomocy humanitarnej. Środki te przeznaczono na pokrycie potrzeb ludności w całej Syrii, a priorytetem były wielosektorowe operacje ratunkowe, zwłaszcza na obszarach trudno dostępnych, spornych i oblężonych.

Unijna pomoc humanitarna dotarła do milionów potrzebujących osób w Syrii i w sąsiadujących krajach przyjmujących uchodźców. W Syrii unijna pomoc umożliwiła naszym partnerom zapewnienie żywności, pomocy medycznej w nagłych wypadkach, schronienia, wody pitnej i środków higieny dla milionów ludzi, zwłaszcza dla najbardziej potrzebujących, a także pozwoliła na wsparcie prowadzonej przez UNICEF kampanii szczepień przeciwko polio, która objęła 2,7 mln dzieci. Choć niniejszy komunikat koncentruje się na sytuacji wewnątrz Syrii, UE uruchomiła również znaczne wsparcie na rzecz sąsiadujących krajów przyjmujących uchodźców (Turcji, Jordanii, Libanu), w których ponad 1,15 mln syryjskich uchodźców otrzymało ratującą życie opiekę medyczną, a także wsparcie psychologiczno-społeczne i ochronę.

UE zapewniła również pomoc humanitarną o wartości 327 mln EUR poprzez różne instrumenty: Z funduszy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa⁸ sfinansowano w Syrii działania w różnych sektorach, takich jak edukacja, środki utrzymania, sprawowanie władzy na szczeblu lokalnym, zdrowie oraz wspieranie społeczeństwa obywatelskiego.

Finansowanie to ma na celu utrzymanie syryjskiego kapitału ludzkiego, ułatwienia dostępu ludności do podstawowych usług i wzmocnienie zdolności lokalnych instytucji cywilnych. W ramach Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju⁹ oraz Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka¹⁰ UE wspiera syryjskich

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0232&rid=1>

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&qid=1488986923406&from=PL>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0235&rid=1>

działaczy społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka. Również Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju¹¹ wspiera projekty w Syrii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego ludności syryjskiej.

UE stworzyła Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji o całkowitym budżecie na lata 2016–2017 wynoszącym 3 mld EUR w celu zapewnienia wsparcia dla długoterminowych źródeł utrzymania oraz dla społeczno-gospodarczych i edukacyjnych perspektyw uchodźców w Turcji.

W odpowiedzi na kryzys w Syrii UE ustanowiła również regionalny fundusz powierniczy¹², który obejmuje 932 mln EUR wkładów pochodzących z 22 państw członkowskich i Turcji. Finansowanie to dokłada się do bezpośredniego finansowania z budżetu UE, które był wykorzystywane w regionie w celu wspierania Syryjczyków i społeczności przyjmujących uchodźców w krajach sąsiadujących.

Finansowanie ze środków UE przyczyniło się do poprawy warunków życia uchodźców, w szczególności w sektorze edukacji. Przykładowo 663 000 dzieci i młodzieży z rodzin uchodźców syryjskich oraz ze społeczności przyjmujących w Turcji, Libanie i Jordanii korzysta z dostępu do wysokiej jakości szkolnictwa podstawowego, usług ochrony i wsparcia psychologiczno-społecznego. W sektorze szkolnictwa wyższego realizowany jest projekt „HOPES”, który zapewnia stypendia, doradztwo edukacyjne i szkolenia językowe dla około 250 000 młodych syryjskich uchodźców oraz młodzieży ze społeczności przyjmujących w Jordanii, Libanie, Egipcie, Iraku i Turcji. W Turcji działania w dziedzinie edukacji obejmują budowę i wyposażenie 70 nowych szkół.

2. Ryzyko i zagrożenia dla istotnych interesów UE w przypadku dalszego trwania wojny

Kontynuacja wojny w Syrii może prowadzić albo do podziału kraju wzdłuż linii podziałów religijnych, co mogłyby dodatkowo podsyć brutalny ekstremizm i terroryzm, albo do

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0233&rid=1>

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

wprowadzenia kontroli wojskowej przez reżim w całym kraju. Oba scenariusze doprowadziłyby do dalszego braku stabilności oraz destrukcyjnego wpływu w skali regionalnej i globalnej, w tym ograniczenia zdolności prawnej i instytucjonalnej na szczeblu międzynarodowym do rozwiązywania innych sporów.

Konsekwencje obu tych wariantów – kontynuacji konfliktu lub kontynuacji autokratycznych rządów, które są alternatywami dla wynegocjowanego rozwiązania politycznego – byłyby sprzeczne z interesami mieszkańców Syrii, państw regionu i UE. Mogłyby one obejmować:

- straty w ludziach i ogrom ludzkiego cierpienia, w tym na skutek oblężeń, prowadzących do dalszych przesiedleń ludności, w szczególności znacznego napływu uchodźców do państw w regionie i do Europy;
- dalsze akty przemocy, radykalizacja grup zbrojnych i rozpowszechnianie się brutalnego ekstremizmu;
- rozpowszechnianie się działalności przestępczej wynikających z gospodarki wojennej, w tym przemysł broni i przemysł ludzi;
- dalsze pogarszanie się sytuacji gospodarczej i kurczenie się możliwości biznesowych i gospodarczych;
- utrwalanie się różnic na tle religijnym, co dodatkowo spowolni wysiłki zmierzające do narodowego pojednania;
- większa niestabilność w krajach sąsiadujących, w tym utrudniona stabilizacja Iraku po usunięciu Daisz, a także dalsze bezpośrednie negatywne skutki dla Jordanii, Libanu i Turcji oraz
- dalsze niszczenie dziedzictwa kulturowego, w tym obiektów światowego dziedzictwa kultury oraz nielegalny handel dobrami kultury.

3. Strategiczne cele UE

Strategiczne cele UE w Syrii są zbieżne z jej podstawowymi interesami i wartościami oraz opierają się na globalnej strategii UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz na europejskiej polityce sąsiedztwa:

- Jedna Syria – zjednoczone państwo zachowujące integralność terytorialną dla wszystkich obywateli Syrii.
- Demokratyczna Syria – prawomocny rząd i pluralistyczny system polityczny, szanujący praworządność oraz prawa obywatelskie oparte na równym obywatelstwie.
- Zróżnicowana i sprzyjająca włączeniu społecznemu Syria –wielokulturowe państwo, w którym wszystkie grupy etniczne i religijne mają poczucie, że ich tożsamość jest chroniona i że mają równy dostęp do instytucji rządowych i samorządowych.
- Silna i bezpieczna Syria – państwo ze sprawnie działającymi instytucjami, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa obywateli i usług, z jedną krajową armią oraz odpowiedzialną policją i siłami bezpieczeństwa.
- Stabilna Syria – stabilny system polityczny i silna gospodarka, zapewniające odpowiednie usługi w zakresie kształcenia i opieki zdrowotnej dla ludności, a także państwo atrakcyjne pod względem inwestycji zagranicznych, utrzymujące dobre stosunki ze wszystkimi krajami ościennymi oraz zintegrowane ze wspólnotą międzynarodową jako konstruktywny partner.

Realizacja wszystkich tych strategicznych celów umożliwi bezpieczny, godny i dobrowolny powrót uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych.

4. Cele UE

Aby zrealizować powyższe cele strategiczne, cele UE w Syrii są następujące:

- zakończenie wojny w drodze procesu przemian politycznych wynegocjowanego przez strony konfliktu, przy wsparciu specjalnego wysłannika ONZ ds. Syrii oraz najważniejszych partnerów międzynarodowych i regionalnych;
- propagowanie konstruktywnych i pluralistycznych przemian w Syrii poprzez wsparcie na rzecz wzmocnienia opozycji politycznej, zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2254 oraz komunikatem z Genewy;

- propagowanie demokracji, praw człowieka i wolności słowa poprzez wzmocnienie syryjskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- wspieranie procesu pojednania narodowego opartego na budowaniu pokoju oraz przeciwdziałaniu brutalnemu ekstremizmowi i fanatyzmowi religijnemu, w tym poprzez podejście do wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym, które powinno obejmować odpowiedzialność za zbrodnie wojenne;
- ratowanie życia ludzkiego poprzez odpowiednio wczesne, sprawne, skuteczne i odbywające się z poszanowaniem zasad zaspokajanie potrzeb humanitarnych Syryjczyków znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji;
- wspieranie odporności ludności syryjskiej, jak również instytucji i społeczeństwa syryjskiego.

Cele te zostały omówione bardziej szczegółowo w sekcji 5.

5. Główne kierunki działania w Syrii w celu realizacji celów UE

5.1. zakończenie wojny w drodze procesu przemian politycznych wynegocjowanego przez strony konfliktu, przy wsparciu specjalnego wysłannika ONZ ds. Syrii oraz najważniejszych partnerów międzynarodowych i regionalnych;

Jakiegolwiek trwałe rozwiązanie musi koncentrować się na demokratycznych aspiracjach i potrzebach narodu syryjskiego, umożliwiając otwarcie przestrzeni politycznej i obywatelskiej na grupy wcześniej wyłączone oraz demokratyczne i rzeczywiste reformy instytucji państwowych. UE będzie w pełni odgrywać swoją rolę z uwagi na swoje zainteresowanie wynegocjowaną transformacją polityczną oraz przy wykorzystaniu instrumentów, którymi dysponuje.

UE będzie w dalszym ciągu bezpośrednio wspierać rozmowy w Genewie prowadzone w ramach ONZ, w tym dyskusje polityczne, które mogłyby posunąć naprzód negocjacje w celu zakończenia wojny i określenia ram dla przejściowego organu rządowego zgodnie z rezolucją RB ONZ nr 2254 oraz komunikatem z Genewy. UE z zadowoleniem przyjmuje zatwierdzone w rezolucji RB ONZ nr 2336 kroki podjęte przez Rosję, Turcję i Iran, które wspierają zawieszenie broni i które umożliwiają przygotowanie wewnętrzasyryjskich rozmów w Genewie.

Ponieważ wojna w Syrii jest obecnie w dużym stopniu uwarunkowana bezpośrednim zaangażowaniem wojskowym szeregu regionalnych i globalnych podmiotów, UE rozpoczęła, w pełnej koordynacji z ONZ, inicjatywę dążącą do rozwijania dialogu politycznego z kluczowymi podmiotami z regionu w celu wypracowania wspólnego stanowiska w odniesieniu do stanu końcowego w Syrii oraz warunków procesu pojednania i odbudowy. Działania te stanowią dalszy wkład w osiągnięcie porozumienia w wewnątrzsyryjskim procesie pokojowym.

Pokoju nie można jednak osiągnąć jedynie poprzez działania z zainteresowanymi stronami syryjskimi na poziomie „makro”. Niezbędne są przede wszystkim wspólne wysiłki bezpośrednio skierowane do syryjskiego społeczeństwa obywatelskiego, społeczności lokalnych i ludności dotkniętej działaniami wojennymi, które powinny uczestniczyć w procesie określania ustaleń przejściowych oraz przyszłego syryjskiego systemu politycznego. W ramach Inicjatywy UE na rzecz wspierania procesu pokojowego w Syrii¹³ opracowano konkretną platformę wspierającą proces pokojowy i zawieszenie broni oraz wzmacniającą partie opozycyjne i propagującą dialog ze społeczeństwem obywatelskim. UE będzie nadal wspierała wysiłki specjalnego wysłannika ONZ do Syrii mające na celu włączenie społeczeństwa obywatelskiego w jego prace poprzez centrum wspierania społeczeństwa obywatelskiego oraz komitet doradczy ds. kobiet.

UE utrzyma w mocy środki ograniczające skierowane przeciwko osobom i podmiotom z Syrii wspierającym reżim do czasu ustania represji wobec ludności cywilnej. Środki ukierunkowane na niektóre sektory gospodarki syryjskiej również zostaną utrzymane tak długo, jak to będzie konieczne. Obowiązujące sankcje zostaną przedłużone, jeżeli okaże się to konieczne. UE będzie stale monitorowała wpływ sankcji oraz rozważała możliwości złagodzenia wszelkich niezamierzonych skutków.

¹³ Fundusz UE dla Syrii został ustanowiony w ramach Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju.

5.2. propagowanie konstruktywnych i pluralistycznych przemian w Syrii poprzez wsparcie na rzecz wzmocnienia opozycji politycznej, zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2254 oraz komunikatem z Genewy

Kompleksowego i trwałego procesu transformacji w Syrii nie można osiągnąć bez reprezentacji i upodmiotowienia wszystkich głównych syryjskich grup politycznych.

Syryjska opozycja, zarówno wewnątrz Syrii, jak i poza jej granicami, musi kontynuować wysiłki na rzecz przekształcenia się w silną i trwałą polityczną platformę zdolną do zaoferowania demokratycznej alternatywy oraz odgrywającą istotną rolę w procesie transformacji oraz po jego zakończeniu. UE będzie w dalszym ciągu wspierała udział głównych politycznych ugrupowań opozycyjnych w procesie negocjacji, a także pomagała im w dalszym rozwijaniu i dostosowywaniu ich wizji procesu transformacji oraz przyszłego syryjskiego państwa i społeczeństwa.

UE będzie nadal angażowała się w działania zmierzające do zjednoczenia syryjskiej opozycji, starając się wzmocnić wysoki komitet ds. negocjacji, jak również jego dwie główne polityczne części składowe: Syryjską Koalicję Narodową oraz krajowy organ koordynacyjny.

UE będzie wspierała rozwój opozycyjnej platformy negocjacji poprzez dialog z innymi grupami opozycji syryjskiej, które nie były reprezentowane w procesie genewskim. Ponadto UE zachęca do dialogu grupy opozycji syryjskiej oraz syryjskie zainteresowane strony, takie jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przywódców religijnych i plemiennych, środowiska biznesu oraz stowarzyszenia kobiet, tak by ich poglądy zostały uwzględnione w ramach politycznej platformy.

UE będzie w dalszym ciągu wspierać współpracę i wymianę poglądów syryjskiej opozycji politycznej z umiarkowanymi grupami zbrojnymi z myślą o zwiększeniu ich udziału w zawieszeniu broni oraz w przygotowaniach do przyszłych przemian politycznych.

5.3. Propagowanie demokracji, praw człowieka i wolności słowa poprzez wzmocnienie syryjskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego

UE będzie nadal zapewniała istotne wsparcie dla syryjskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które podzielają wartości promowania demokracji, praw człowieka i wolności słowa. Syryjskie społeczeństwo obywatelskie będzie musiało odgrywać przewodnią rolę w powojennej Syrii, w tym poprzez pomoc w radzeniu sobie z przeszłością, wspieranie

wysiłków na rzecz pojednania narodowego na szczeblu lokalnym i ogólnokrajowym, dialogu międzykulturowego i międzyreligijnego oraz przyczynianie się do monitorowania wszelkiego porozumienia politycznego.

UE będzie w szczególności wspierała konsolidację syryjskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach spójnej platformy, dzięki której będą mogły one lepiej promować swoje cele oraz dopuścić do głosu jak najszersze spektrum społeczeństwa syryjskiego. Unia będzie dążyć do wzmocnienia zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do nawiązywania bliższego kontaktu ze społeczeństwem oraz uwzględniania obaw syryjskich obywateli. Utrzymane zostanie wsparcie dla organizacji promujących prawa kobiet, młodzieży i mniejszości, które wspierają proces ich angażowania się na rzecz integracyjnej i demokratycznej Syrii.

Wspieranie wolności słowa powinno obejmować wsparcie dla rozwoju dynamicznych, wolnych i niezależnych mediów oraz promowanie otwartych i tolerancyjnych kanałów komunikacji, w tym za pośrednictwem mediów społecznościowych.

5.4. Wspieranie procesu pojednania narodowego opartego na budowaniu pokoju oraz przeciwdziałaniu brutalnemu ekstremizmowi i fanatyzmowi religijnemu, w tym poprzez podejście do wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym, które powinno obejmować odpowiedzialność za zbrodnie wojenne

W trakcie konfliktu i po jego zakończeniu UE będzie nadal wspierała inicjatywy w zakresie wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym z myślą o zapewnieniu odpowiedzialności za zbrodnie wojenne oraz za naruszenia praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. Obejmuje to potwierdzone przypadki użycia broni chemicznej, a także poparcie dla dochodzeń w sprawie zbrodni wojennych zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Działania te zostaną przeprowadzone w połączeniu ze wsparciem na rzecz zwiększenia wsparcia psychologiczno-społecznego oraz na rzecz pojednania w całym kraju.

W ramach wysiłków na rzecz budowy pokoju UE będzie wspierać różne części składowe syryjskiego społeczeństwa w celu promowania pokojowego współistnienia oraz odporności poszczególnych społeczności jako warunku wstępnego dla budowania przyszłej demokratycznej Syrii. Wysiłki mediacyjne będą musiały być starannie ukierunkowane, tak by

były dostosowane do konkretnych potrzeb społeczności lokalnych oraz zmieniającego się kontekstu konfliktu.

UE będzie wspierała prace związane z identyfikacją osób zaginionych oraz udzieli wsparcia ich rodzinom poprzez doradztwo, porady prawne i rzecznictwo.

5.5. Ratowanie życia ludzkiego poprzez odpowiednio wczesne, sprawne, skuteczne i odbywające się z poszanowaniem zasad zaspokajanie potrzeb humanitarnych Syryjczyków znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji

Dostarczanie pomocy humanitarnej wewnątrz Syrii staje się coraz trudniejsze. Zgoda na dostęp dla pomocy humanitarnej lub jej odmowa stała się taktyką wojenną stosowaną przez wszystkie strony konfliktu do własnych celów. UE będzie kontynuowała współpracę z rządem Syrii i grupami opozycyjnymi, by ponownie podkreślić konieczność przestrzegania podstawowych zasad humanitarnych przez wszystkie strony konfliktu oraz konieczność unikania wszelkiej ingerencji politycznej w proces udzielania pomocy humanitarnej. UE utrzyma swoje niedyskryminujące i oparte na potrzebach podejście do dostarczania pomocy za pośrednictwem swoich partnerów.

Pomoc humanitarna UE będzie nadal stanowiła odpowiedź na dwa rodzaje scenariuszy (szybkie reagowanie w sytuacjach kryzysowych oraz reagowanie po ustąpieniu sytuacji kryzysowych) za pomocą zintegrowanego podejścia do pięciu głównych sektorów interwencji: żywność; opieka zdrowotna; schronienie i produkty nieżywnościowe; woda, infrastruktura sanitarna i środki higieny (WASH); ochrona. W ramach szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych UE i jej partnerzy humanitarni ustalą priorytetowe obszary, na których ludność cywilna nie ma dostępu lub ma ograniczony dostęp do pomocy humanitarnej. UE wspiera opracowywanie planów awaryjnych mających na celu przewidywanie wszelkiego pogorszenia się sytuacji humanitarnej oraz skuteczne reagowanie na nie.

UE będzie również w dalszym ciągu dostarczała pomoc ratującą życie dla Syryjczyków znajdujących się w najtrudniejszych sytuacjach pokryzysowych, takich jak długoterminowe wysiedlenie lub przedłużający się brak podstawowych usług. UE będzie nadal wzmacniała komplementarność między pomocą humanitarną, zapewnianiem odporności oraz wspieraniem źródeł utrzymania.

W ramach swoich działań w zakresie dyplomacji humanitarnej UE będzie nadal wymagała od wszystkich stron konfliktu, by zapewniały ochronę ludności cywilnej, umożliwiały dostęp dla pomocy humanitarnej, a także same zapewniały pomoc humanitarną zgodnie z międzynarodowym prawem humanitarnym i zasadami odpowiedzialności. UE będzie podtrzymywała swoje poparcie dla zdecydowanego podejścia „cała Syria” jako najlepszej odpowiedzi na ograniczanie dostępu oraz najlepszy sposób dostarczania pomocy ludności znajdującej się w potrzebie ze wszystkich ośrodków pomocy (w tym zarówno w ramach operacji transgranicznych i przeprowadzanych po obu stronach linii demarkacyjnej) w sposób spójny, skuteczny i z poszanowaniem zasad.

5.6. Wspieranie odporności ludności syryjskiej, a także instytucji i społeczeństwa syryjskiego zgodnie z podejściem „cała Syria”

Budowanie odporności ludności syryjskiej zgodnie z podejściem „cała Syria” wymaga zapewnienia pomocy dla ludności dotkniętej wojną w całym kraju. Stanowi to coraz większe wyzwanie z uwagi na brak dostępu, brak bezpieczeństwa oraz kwestię zdolności partnerów wdrażających do pracy w środowisku konfliktowym. Podejście to wymaga ostrożnego i uwzględniającego konfliktową sytuację procesu monitorowania i oceny tego, gdzie i w jaki sposób pomoc może zostać dostarczona. W związku z tym UE podjęła działania mające na celu złagodzenie ryzyka politycznego i innego związanego z pracą w Syrii i zwiększyła swoją obecność w regionie.

UE będzie w dalszym ciągu dążyła do wzmacniania odporności ludności cywilnej Syrii. Szczególny nacisk zostanie położony na tworzenie miejsc pracy poprzez lokalne i oparte na społeczności podejścia do generowania dochodów i promowania poczucia odpowiedzialności. UE będzie także nadal koncentrowała się na zapewnianiu kształcenia, w tym edukacji na poziomie podstawowym i wyższym, rozwoju umiejętności, szkoleniach zawodowych i wsparciu psychologiczno-społecznym dla syryjskich dzieci i młodzieży, jak również na działaniach wspierających równy dostęp do edukacji dla dziewcząt. Umożliwi to dzieciom i młodzieży kontynuowanie nauki i studiów, zapewniając im tym samym perspektywę lepszej przyszłości i umożliwiając im nabycie niezbędnych umiejętności dla odbudowy Syrii. Będzie to również zachęcać obywateli, a w szczególności osoby młode do pozostania lub powrotu do Syrii po zakończeniu konfliktu oraz stworzy alternatywę dla zbrojnych grup ekstremistycznych stosujących przemoc oraz ich wpływ.

UE będzie podejmowała działania w celu uniknięcia załamania się państwowej administracji syryjskiej. Funkcjonujące państwo wymaga zapewnienia powiązania struktur sprawowania rządów na wszystkich szczeblach w całym kraju. UE zwiększy swoje wsparcie lokalnych struktur cywilnych na obszarach kontrolowanych przez opozycję, takich jak samorządy lokalne i inne jednostki administracyjne, w celu poprawy ich przejrzystości, uczestnictwa i odpowiedzialności w zakresie świadczenia usług oraz w celu zapobiegania sprawowaniu kontroli nad podmiotami cywilnymi przez struktury wojskowe. UE będzie ściśle koordynowała swoje działania z innymi darczyńcami i zainteresowanymi syryjskimi stronami, w tym z tymczasowym rządem Syrii¹⁴ w celu zapewnienia zharmonizowanego i komplementarnego podejścia w obrębie różnych sektorów i pomiędzy nimi.

Zgodnie z podejściem „cała Syria” UE nadal będzie udzielała wsparcia w celu wzmacniania odporności na terenie całego kraju. Wsparcie to ma na celu:

- (i) utrzymanie syryjskiego kapitału ludzkiego oraz świadczenie usług, torując w ten sposób drogę dla procesu odbudowy po zakończeniu konfliktu; oraz
- (ii) dostarczanie środków umożliwiających ludności pozostanie w swoich domach w godności, a osobom wewnątrznie przesiedlonym uzyskanie dostępu do podstawowych usług, a tym samym ograniczenie przepływów migracyjnych.

To podejście „cała Syria” powinno być realizowane z myślą o przygotowaniu do procesu odbudowy po zakończeniu konfliktu oraz procesu reformy państwa po zawarciu porozumienia, w których lokalne instytucje w całym kraju mają do odegrania kluczową rolę stabilizacyjną.

6. Zaangażowanie UE na rzecz wczesnego planowania odbudowy i transformacji

6.1 Proces planowania po zawarciu porozumienia

UE wyraźnie zaznaczyła, że nie będzie w stanie pomóc w odbudowie Syrii do czasu uruchomienia kompleksowego, prawdziwego i pluralistycznego procesu przemian politycznych. Zaangażowanie UE w odbudowę jest zatem powiązane z politycznym

¹⁴ Tymczasowy rząd Syrii został utworzony w 2013 r. przez Syryjską Koalicję Narodową i dąży on do ustanowienia w regionach Syrii kontrolowanych przez opozycję funkcjonalnego systemu samorządów lokalnych, które będą mogły świadczyć usługi na rzecz ludności.

rozwiązaniem konfliktu w oparciu o rezolucję RB ONZ nr 2254 oraz komunikat z Genewy. Ponadto szczególną odpowiedzialność za koszty odbudowy powinny przyjąć podmioty zewnętrzne, które podsycaly konflikt. Niemniej jednak przygotowania muszą się rozpocząć z wyprzedzeniem, aby zapewnić gotowość do szybkiego i skutecznego działania w odpowiednim momencie. Potrzeby inwestycyjne będą ogromne i konieczne będzie podjęcie wysiłków w skali globalnej.

UE będzie w dalszym ciągu współpracować i przyczyniać się do procesu planowania po zawarciu porozumienia prowadzonego przez międzyagencyjną grupę zadaniową ONZ, która określi szczegółowo wielosektorowe działania niezbędne w ciągu pierwszych 6 miesięcy po zawarciu porozumienia pokojowego, aby wesprzeć polityczny proces oraz przejściowe struktury rządowe. Trwają także prace nad rozszerzeniem istniejących wspólnych ocen zniszczeń i potrzeb w szeregu syryjskich miast, prowadzonych przez UE i ONZ, a także zapewnieniem, by wysiłki na rzecz odbudowy zaspakajały potrzeby ludności. UE będzie dążyć do zintegrowania podobnych, równoległych wysiłków Banku Światowego. Działania te pozwolą odpowiednio przygotować teren oraz skrócić czas niezbędny po osiągnięciu porozumienia do przeprowadzenia wspólnej oceny w zakresie budowania pokoju i odbudowy opracowanej przez UE, Bank Światowy i ONZ w celu wsparcia długoterminowych planów odbudowy tymczasowych władz.

UE jest już zaangażowana w ulepszanie koordynacji działań między państwami członkowskimi UE oraz głównymi darczyńcami w Syrii. Od października 2012 r. UE gościła już dziewięć kluczowych spotkań darczyńców w celu poprawy międzynarodowej koordynacji działań pozahumanitarnych, wspierania odporności, pomocy rozwojowej oraz planowania perspektywicznego w odpowiedzi na kryzys w Syrii. W ramach przygotowań do etapu po zawarciu porozumienia, UE będzie współpracowała z krajami sąsiadującymi z Syrią, międzynarodowymi arabskimi instytucjami finansowymi oraz innymi zainteresowanymi stronami trzecimi, w celu omówienia sposobów, w jakie sąsiedzi Syrii i podmioty z regionu mogą przyczynić się do odbudowy Syrii, a także możliwych sposobów wspierania bezpiecznego, godnego i dobrowolnego powrotu uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych.

6.2 Rola UE w odbudowie Syrii

Po rozpoczęciu prawdziwej transformacji politycznej zgodnie z rezolucją RB ONZ nr 2254 oraz komunikatem z Genewy UE mogłaby podjąć działania w celu wsparcia odbudowy. Działania takie będą przeprowadzane w sposób narastający i wyłącznie w odpowiedzi na konkretne i wymierne postępy:

- Zniesienie środków ograniczających: UE mogłaby dokonać przeglądu obowiązujących środków ograniczających wobec Syrii, aby wesprzeć naprawę i odbudowę.
- Wznowienie współpracy: UE mogłaby wznowić dwustronną współpracę z rządem Syrii i uruchomić odpowiednie narzędzia w ramach polityki sąsiedztwa i innych programów UE, aby pobudzić gospodarkę i sprostać wyzwaniom w zakresie sprawowania rządów i odpowiedzialności.
- Pozyskiwanie finansowania: w momencie gdy rozpocznie się rzeczywisty i kompleksowy proces przemian politycznych UE będzie gotowa, by wnieść wkład do odbudowy Syrii, a także do uruchamiania i pozyskiwania środków innych darczyńców międzynarodowych. Regionalny fundusz powierniczy UE ustanowiony w odpowiedzi na kryzys w Syrii powinien odgrywać ważną rolę w gromadzeniu i przekazywaniu pomocy UE i państw członkowskich, a także środków pochodzących z innych źródeł.

Nie przesądzając o wynikach konsultacji z partnerami syryjskimi po zawarciu porozumienia, które będą musiały określić własne priorytety w zakresie odbudowy, UE mogłaby udzielać wsparcia w następujących sektorach:

- Ochrona: zapewnienie bezpieczeństwa będzie miało kluczowe znaczenie dla realizacji porozumienia politycznego. Na etapie bezpośrednio po zawarciu porozumienia Unia Europejska mogłaby finansować operacje rozminowywania i usuwania niewybuchów, a także wspierać lokalne lub międzynarodowe mechanizmy w celu nadzorowania i monitorowania przerwania działań wojennych. Transformacja w Syrii może odnieść sukces tylko wtedy, gdy zostaną zreformowane organy bezpieczeństwa, tak by stały się one odpowiedzialne i koncentrowały się na bezpieczeństwie i ochronie obywateli. Będzie to wymagało nadzoru sprawowanego przez władze cywilne na szczeblu lokalnym i krajowym. UE mogłaby wspierać reformę sektora bezpieczeństwa oraz rozbrojenie, demobilizację byłych bojowników, a także ich reintegrację do życia

cywilnego lub do zreformowanych służb bezpieczeństwa. UE może finansować również inne działania, w tym usuwanie środków chemicznych oraz wykrywanie i unieszkodliwianie broni strzeleckiej i lekkiej.

- Sprawowanie rządów, reformy i świadczenie usług: Na etapie bezpośrednio po zawarciu porozumienia UE mogłaby wspierać promowanie korzyści wypływających z pokoju poprzez szybkie przywracanie świadczenia podstawowych usług na poziomie lokalnym (edukacja, zdrowie, woda, elektryczność, usuwanie gruzów, gospodarka odpadami itd.), zwłaszcza na obszarach, na których przebywa duża liczba przesiedleńców lub osób powracających. W dłuższej perspektywie UE mogłaby wspierać powojenne reformy instytucji państwowych, m.in. działania mające na celu zapobieganie utrzymywaniu się różnorodnych praktyk i organów administracji, zwiększenie spójności świadczenia usług oraz przyczynianie się do połączenia podzielonych wspólnot. UE mogłaby wspierać prace nad nową konstytucją i organizację wyborów, zwłaszcza poprzez wsparcie dla zarządzania wyborami oraz poprzez unijną misję obserwacji wyborów. Unia mogłaby również zwiększyć wsparcie dla świadczenia usług za pośrednictwem instytucji lokalnych i państwowych, co przyczyniłoby się do zwiększenia odpowiedzialności i legitymizacji instytucji państwowych i lokalnych w całej Syrii. UE mogłaby wspierać Syrię w walce z przestępstwami finansowymi poprzez wdrażanie zaleceń grupy zadaniowej ds. działań finansowych (FATF).
- Spójność społeczna, budowanie pokoju i pojednanie: na etapie bezpośrednio po zawarciu porozumienia UE mogłaby wspierać integracyjny proces pojednania na szczeblu lokalnym, w celu wzmocnienia porozumienia pokojowego oraz zapobiegania nawrotowi konfliktu. Unia mogłaby również zapewnić wsparcie dla przejściowych władz w rozwiązywaniu najpilniejszych kwestii (byli więźniowie i osoby zaginione, rozwiązywanie sporów dotyczących własności nieruchomości itd.) w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. UE jest również gotowa odgrywać rolę w przygotowywaniu i wspieraniu bezpiecznego, godnego i dobrowolnego powrotu uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych do ich domów, a także ich reintegracji do społeczeństwa syryjskiego. W dłuższej perspektywie będzie to wymagało między innymi przejściowych mechanizmów i środków wymiaru sprawiedliwości, takich jak krajowy dialog oraz głęboka reforma sądownictwa, które

będą oparte na prawach i skupione na ochronie ofiar oraz będą zachęcały do pojednania na szczeblu lokalnym i ogólnokrajowym.

- Kapitał ludzki: UE może bazować na istniejących inicjatywach w celu rozwijania i utrzymywania kapitału ludzkiego, który będzie niezbędny do odbudowy Syrii. W tym celu mogą zostać uruchomione odpowiednie instrumenty polityki sektorowej UE, takie jak program „Horyzont 2020”.
- Ożywienie gospodarcze: na etapie bezpośrednio po zawarciu porozumienia UE mogłaby zwiększyć swoje wsparcie na rzecz środków utrzymania dla ludności, w szczególności dla osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, ludzi młodych i osób przesiedlonych. W dłuższej perspektywie, zapewnienie pokoju i odbudowa Syrii będzie wymagała ożywienia gospodarki syryjskiej, która została poważnie uszkodzona przez sześć lat wojny. Ważne znaczenie dla ożywienia gospodarczego będzie miało tworzenie miejsc pracy i możliwości biznesowych dla wszystkich Syryjczyków (w szczególności uchodźców, przesiedleńców, osób ze społeczności dotkniętych wojną i byłych bojowników), w tym możliwości związanych z procesem odbudowy. W celu maksymalizacji skuteczności wsparcia międzynarodowego, zasadnicze znaczenie będzie miało to, by działania społeczności międzynarodowej były zbieżne oraz w pełni skoordynowane. W tym kontekście, kiedy warunki na to pozwolą i w zależności od potrzeb Międzynarodowy Fundusz Walutowy mógłby przejąć wiodącą rolę w stabilizacji makroekonomicznej, w powiązaniu z pożyczkami z Banku Światowego i doradztwem w zakresie reform strukturalnych i sektorowych. Pomoc makrofinansowa UE mogłaby być dostępna dla Syrii po zakończeniu konfliktu, pod warunkiem że będzie istniał program wypłat z MFW oraz że spełnione zostaną istotne warunki wstępne (przestrzeganie mechanizmów demokratycznych, w tym wielopartyjny system parlamentarny oraz poszanowanie praworządności i praw człowieka). Zgodnie z ich odpowiednimi mandatami, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) mogłyby wykorzystać swoją wiedzę fachową w dziedzinie finansowania infrastruktury i rozwoju sektora prywatnego, w tym wsparcia dla drobnych przedsiębiorców za pomocą mikrokredytów.