



EVROPSKA
KOMISIJA

VISOKI PREDSTAVNIK
UNIJE ZA ZUNANJE
ZADEVE IN
VARNOSTNO POLITIKO

Strasbourg, 14.3.2017
JOIN(2017) 11 final

SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Elementi strategije EU za Sirijo

Uvod

Vojna v Siriji, ki spada med najhujše humanitarne krize na svetu po koncu druge svetovne vojne, še vedno pustoši in za seboj pušča tragične posledice za sirsko prebivalstvo. Lanskoletno uničenje Alepa je bilo najnovejše poglavje v srhljivi zgodbi tega konflikta, ki ji zaenkrat ni videti konca. Poleg tega konflikt zaradi razseljevanja prebivalstva, širjenja terorizma in zaostrovanja političnih in sektaških delitev čedalje bolj destabilizira širšo regijo.

Cilj strategije EU za Sirijo, k oblikovanju katere je predsednik Juncker pozval v govoru o stanju v Uniji septembra 2016, je opredeliti načine, kako bi lahko Evropska unija odločilneje prispevala k iskanju trajne politične rešitve v Siriji v okviru obstoječega okvira, dogovorjenega v ZN, ter pomaga pri krepitvi stabilnosti in podpira obnovo po sklenitvi sporazuma, ko bo stekla verodostojna politična tranzicija. Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljnjem besedilu: visoki predstavnik) in Komisija si v pripravi na konferenco z naslovom „Podpiranje prihodnosti Sirije in širše regije“, ki bo potekala v Bruslju 5. aprila 2017, prizadevata za podporo strategiji, ki je prispevek EU k dvema od treh širših tem konference: podpori političnemu procesu in podpori pri spravi in stabilizaciji. Tretja tema konference, podpora regiji, se obravnava ločeno, z „londonsko zavezo“ EU in izvajanjem paktov EU z Jordanijo¹ in Libanonom² ter instrumenta za pomoč beguncem v Turčiji³.

Strategija je tudi pregled sirskih vidikov *regionalne strategije EU za Sirijo, Irak ter za odziv na grožnjo skupine Daiš*, ki jo je Svet nazadnje pregledal in posodobil maja 2016⁴. Pregledati je treba vlogo EU in to, kar EU lahko stori za spodbuditev take politične rešitve na podlagi resolucije varnostnega sveta Združenih narodov št. 2254, ki bo ustrezala vsem Sircem in jim bo omogočala svobodno, človeka dostojno in varno življenje.

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/sl/pdf> (glej prilogo).

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D2131> (glej prilogo).

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

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0002&qid=1489769535289>,
<http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>.

Dvostransko sodelovanje s sirsko vlado je bilo prekinjeno, potem ko je režim leta 2011 nasilno zatrl ljudsko vstajo. Kljub temu je EU še naprej podpirala sirsko prebivalstvo, in sicer s humanitarno pomočjo, namenjeno reševanju življenj, in pomočjo za zagotavljanje osnovnih storitev ter podporo civilni družbi. Za učinkovito izvajanje te strategije je ključnega pomena okrepljeno usklajevanje med državami članicami EU in institucijami EU ter njihovimi finančnimi instrumenti.

1. Razmere v Siriji

1.1 Politične in varnostne razmere

Vojaški odziv sirskega režima na mirno politično vstajo leta 2011 je povzročil dolgotrajno državljansko vojno, ki jo podpirajo in zaostrujejo številni zunanji akterji. Medtem ko se vojna nadaljuje, nastaja mozaik ločenih in nasprotujočih si regij, ki jih vodijo različne oborožene skupine, Daiš pa se v takem okolju krepi.

Kljub vrsti mirovnih pogajanj pod vodstvom Združenih narodov, ženevskemu sporočilu iz leta 2012⁵ ter prizadevanjem mednarodne podporne skupine za Sirijo strani, udeležene v konfliktu, niso dosegle sporazuma, ki bi končal vojno. V četrtem krogu pogovorov med sirskimi stranmi, ki so v Ženevi potekali februarja 2017, so bila v skladu z RVSZN št. 2254 opredeljena tri področja prihodnjih pogajanj, in sicer upravljanje, ustava in volitve, ter dodatno, področje, v okviru katerega bi se lahko razpravljalo o boju proti terorizmu.

Sirski režim je medtem skupaj s svojimi zavezniki sistematično stopnjeval nasilje na terenu. Enako so ravnali tudi nasilne ekstremistične skupine in elementi oborožene opozicije. To je privedlo do večje ranljivosti sirskega prebivalstva, spreminjanja demografske slike z nasilnimi evakuacijami in hudih kršitev mednarodnega humanitarnega prava.

Režim ni pokazal nikakršne pripravljenosti na dialog. Njegovo sporočilo je jasno: „podredi se ali odidi“. Tak represiven pristop ne more nikoli postati trden temelj prihodnje združene in vključujoče Sirije.

1.2 Humanitarne razmere

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

Šestletni konflikt je med sirskim prebivalstvom terjal ogromen davek. Pričakovana življenjska doba se je skrajšala za 20 let. Gospodarski in človeški razvoj v Siriji je nazadoval za 40 let, zaradi česar so številni Sirci zapustili domovino. Sirsko gospodarstvo se je zrušilo in nadomestilo ga je vojno gospodarstvo, ki prinaša koristi le peščici ljudi. Humanitarno pomoč nujno potrebuje 13,5 milijona ljudi⁶, torej skoraj tri četrtine preostalega prebivalstva⁷, vključno z več kot šestimi milijoni notranje razseljenih ljudi in več kot petimi milijoni na obleganih in težko dostopnih območjih.

Skoraj vsakodnevne kršitve mednarodnega humanitarnega prava, kot so ponavljajoči se naklepni napadi na civilno infrastrukturo, vključno s sistemom za oskrbo z vodo, zdravstvenimi ustanovami in šolami, so povzročile hudo pomanjkanje osnovnih storitev. Hkrati politizacija pomoči močno ovira zagotavljanje humanitarne pomoči in dostop do nje.

1.3 Stanje pomoči EU do januarja 2017

EU je od izbruha vojne leta 2011 skupaj (EU in države članice) mobilizirala za več kot 9,4 milijarde evrov sredstev v odziv na sirsko krizo tako znotraj Sirije kot v regiji ter s tem postala največja donatorka.

Znotraj Sirije je EU mobilizirala več kot 900 milijonov evrov. Od tega je bilo prek 600 milijonov EUR uporabljenih za zagotavljanje humanitarne pomoči. Ta sredstva so bila namenjena potrebam prebivalcev po „celotni Siriji“, in sicer prednostno večsektorskim operacijam za reševanje življenj, zlasti na nezadostno preskrbljenih območjih, območjih, kjer poteka boj za prevlado, in obleganih območjih.

EU je s humanitarno pomočjo dosegla milijone ljudi v stiski v Siriji in sosednjih državah gostiteljicah beguncev. V Siriji je naša pomoč našemu partnerju omogočila, da je milijone prebivalcev, zlasti tiste, ki so pomoči najbolj potrebni, oskrbel s hrano, nujno zdravstveno pomočjo, zatočišči, pitno vodo in pripomočki za osebno higieno, podprla pa je tudi Unicefovo akcijo cepljenja 2,7 milijona otrok proti otroški paralizi. To sporočilo je sicer osredotočeno na Sirijo, vendar je EU mobilizirala znatno podporo tudi za sosednje države gostiteljice beguncev (Turčijo, Jordanijo, Libanon), v katerih je bilo zdravstvene in zdravniške pomoči,

⁶ <http://www.unocha.org/syria>.

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

namenjene reševanju življenj, ter psihosocialne podpore in zaščite deležnih prek 1,15 milijona sirskih beguncev.

Poleg tega je EU zagotovila tudi za 327 milijonov evrov nehumanitarne pomoči, in sicer prek različnih instrumentov: Evropski instrument sosedstva⁸ je financiral dejavnosti znotraj Sirije v različnih sektorjih, kot so izobraževanje, podpora za preživetje, lokalno upravljanje, zdravstvo in podpora civilni družbi.

Namen tega financiranja je ohraniti sirski človeški kapital, olajšati dostop ljudi do osnovnih storitev in krepiti zmogljivosti lokalnih civilnih institucij. EU v okviru instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru⁹ in evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice¹⁰ podpira sirsko civilno družbo in zagovornike človekovih pravic. Tudi instrument za razvojno sodelovanje¹¹ podpira projekte znotraj Sirije, in sicer za večjo prehransko varnost sirskega prebivalstva.

EU je vzpostavila instrument za pomoč beguncem v Turčiji, katerega skupni proračun za obdobje 2016–2017 znaša 3 milijarde evrov in ki je namenjen podpori dolgoročnega preživljanja ter socialno-ekonomskih vidikov in izobraževanja beguncev v Turčiji.

Poleg tega je EU vzpostavila tudi regionalni skrbniški sklad Evropske unije za odziv na krizo v Siriji¹², ki vključuje za 932 milijonov evrov prispevkov 22 držav članic in Turčije. Gre za dodatna sredstva poleg neposrednega financiranja iz proračuna EU, ki se je v regiji uporabljalo doslej, namenjena pomoči Sircem in gostiteljskim skupnostim v sosednjih državah.

Sredstva EU so prispevala k izboljšanju življenja beguncev, zlasti na področju izobraževanja. Tako ima na primer v Turčiji, Libanonu in Jordaniji 663 000 otrok in mladostnikov iz Sirije in gostiteljskih skupnosti dostop do kakovostnega osnovnega izobraževanja, storitev varovanja

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

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230>.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0235>.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0233>.

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

in psihosocialne oskrbe. V sektorju visokošolskega izobraževanja projekt „HOPES“ ponuja štipendije, izobraževalno svetovanje in jezikovno usposabljanje okrog 250 000 mladostnikom med sirskimi begunci in v gostiteljski skupnosti v Jordaniji, Libanonu, Iraku in Turčiji. V Turčiji ukrepi na področju izobraževanja vključujejo izgradnjo 70 novih šol in opremo zanje.

2. Tveganja in nevarnosti za temeljne interese EU v primeru nadaljevanja vojne

Nadaljevanje vojne v Siriji bi lahko privedlo bodisi do sektaške delitve države, kar bi priložilo olja na ogenj nasilnega ekstremizma in terorizma, bodisi do uvedbe vojaškega nadzora nad celotno državo s strani režima. V obeh primerih bo rezultat nadaljevanje nestabilnosti z obsežnimi škodljivimi posledicami tako na regionalni kot svetovni ravni, vključno s krnjenjem zmogljivosti mednarodne pravne in druge institucionalne arhitekture za reševanje drugih sporov.

Posledice obeh možnosti – nadaljevanja konflikta ali avtokratske vladavine, ki sta alternativni izpogajani politični tranziciji – bi bile v nasprotju z interesi sirskega prebivalstva, regije in EU. Pomenile bi:

- smrtne žrtve in hudo trpljenje ljudi, med drugim zaradi obleganj, kar bi privedlo do nadaljnjega razseljevanja prebivalstva, zlasti do močnih begunskih tokov po regiji in v Evropo;
- nadaljevanje nasilja, radikalizacijo oboroženih skupin in širjenja nasilnega ekstremizma;
- širjenje kriminalnih dejavnosti na podlagi vojnega gospodarstva, vključno s trgovino z orožjem in ljudmi;
- nadaljevanje gospodarskega upada s krčenjem poslovnih in gospodarskih priložnosti;
- utrjevanje sektaških razlik, kar bi oteževalo prizadevanja za proces narodne sprave;
- povečanje nestabilnosti v sosednjih državah, med drugim z oviranjem stabilizacije Iraka po umiku Daiša in nadaljnji neposredni učinek na Jordanijo, Libanon in Turčijo ter

- nadaljnje uničevanje kulturne dediščine, vključno z območji svetovne dediščine, in trgovino s kulturnimi dobrinami.

3. Strateški cilji EU

Strateški cilji EU glede Sirije so usklajeni z njenimi temeljnimi interesi in vrednotami ter nadgrajujejo globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko EU in evropsko sosedsko politiko:

- enotna Sirija – združena in ozemeljsko celovita država vseh sirskih državljanov;
- demokratična Sirija – legitimna vlada in pluralističen politični sistem z vladavino prava in individualnimi pravicami na podlagi enakopravnega državljanstva;
- raznolika in vključujoča Sirija – večkulturna država, v kateri vse etnične in verske skupine čutijo, da je njihova identiteta zaščitena in da imajo enakopraven dostop do vladnih struktur;
- močna in varna Sirija – učinkovita država z delujočimi institucijami, osredotočena na varnost državljanov in zagotavljanje storitev zanje, z enotno državno vojsko ter policijskimi in varnostnimi silami, ki odgovarjajo za svoja dejanja;
- stabilna Sirija – s stabilnim političnim sistemom in močnim gospodarstvom, ki prebivalstvu zagotavlja ustrezno izobraževanje in zdravstveno varstvo ter je privlačna za tuje naložbe, vzdržuje dobre odnose z vsemi sosedami in je v mednarodno skupnost vključena kot konstruktivna partnerica.

Izpolnjevanje teh strateških ciljev bo omogočilo prostovoljno, dostojno in varno vračanje beguncev in notranje razseljenih oseb.

4. Cilji EU

Te strateške cilje želi EU uresničiti s tem, da v Siriji doseže naslednje:

- končanje vojne s procesom politične tranzicije, o katerem se bodo med pogajanji dogovorili udeleženci konflikta s podporo posebnega odposlanca EU za Sirijo ter ključnih mednarodnih in regionalnih akterjev;

- spodbujanje smiselne in vključujoče tranzicije v Siriji s podporo krepitvi politične opozicije v skladu z resolucijo Varnostnega sveta št. ZN 2254 in ženevskim sporočilom;
- spodbujanje demokracije, človekovih pravic in svobode govora s podpiranjem sirskih organizacij civilne družbe;
- spodbujanje procesa narodne sprave na podlagi mirovnih prizadevanj in boja proti nasilnemu ekstremizmu in sektaštvu, tudi s pristopom k tranzicijski pravičnosti, ki bi morala vključevati odgovornost za vojne zločine;
- reševanje življenj s pravočasnim, učinkovitim, uspešnim in načelnim reševanjem humanitarnih potreb najranljivejših Sircev;
- podpiranje odpornosti sirskih prebivalcev ter institucij in sirske družbe.

Ti cilji so podrobneje obravnavani v oddelku 5.

5. Glavne linije ukrepanja v Siriji za doseganje ciljev EU

5.1. Končanje vojne s procesom politične tranzicije, o katerem se bodo med pogajanjmi dogovorili udeleženci konflikta s podporo posebnega odposlanca EU ter ključnih mednarodnih in regionalnih akterjev

Kakršna koli trajna rešitev za prenehanje vojne mora biti osredotočena na zadovoljevanje potreb sirskega prebivalstva in izpolnjevanje njegovih teženj po demokraciji, pri čemer je treba omogočiti dostop do političnega in državljanskega prostora prej izključenim skupinam ter demokratično in resnično reformo državnih institucij. Pri tem bo EU naredila vse, kar bo glede na njena orodja mogoče, saj ji je v interesu politična tranzicija na podlagi pogajanj.

EU bo še naprej zagotavljala neposredno pomoč pri pogovorih v Ženevi pod okriljem ZN, vključno s tehničnimi razpravami, ki bi lahko pospešile politična pogajanja za končanje vojne in opredelitev parametrov prehodnega upravnega organa v skladu z RVSN št. 2254 in ženevskim sporočilom. EU pozdravlja ukrepe, ki so jih Rusija, Turčija in Iran sprejeli v podporo prekinitvi ognja in so bili podprti z RVSN št. 2336, ter omogočajo pripravo na pogovore med sirskimi stranmi v Ženevi.

Glede na to, da na potek vojne v Siriji trenutno v veliki meri vpliva neposredno vojaško posredovanje številnih regionalnih in svetovnih akterjev, je EU v tesnem usklajevanju z ZN začela pobudo za vzpostavitev političnega dialoga s ključnimi akterji iz regije, da se opredelijo skupne točke o želenem končnem stanju v Siriji ter pogoji za začetek procesa sprave in obnove. Namen tega dela je še naprej prispevati k sprejetju sporazuma v okviru mirovnega procesa med sirskimi stranmi.

Miru ne bo mogoče doseči s sodelovanjem s sirskimi zainteresiranimi stranmi le na marko ravni. Za to bodo v prvi vrsti potrebna usklajena prizadevanja, neposredno namenjena sirski civilni družbi, skupnostim in prebivalstvu, ki jih je prizadela vojna in bi morali sodelovati v procesu opredeljevanja prehodne ureditve in prihodnjega sirskega političnega sistema. V okviru pobude EU za podporo mirovnemu procesu v Siriji¹³ se pripravlja konkretna platforma za podporo mirovnemu procesu in prekinitvi ognja, okrepitev opozicijskih strank in prispevek k dialogu s civilno družbo. EU bo še naprej podpirala prizadevanja posebnega odposlanca ZN za Sirijo, da se v njegovo delo vključi tudi civilna družba, in sicer prek programa za podporo civilni družbi (*Civil Society Support Room*) in svetovalnega odbora za ženske.

EU bo ohranila omejevalne ukrepe proti sirskim posameznikom in subjektom, ki podpirajo režim, vse dokler se bo nadaljevalo zatiranje civilnega prebivalstva. Prav tako se bodo, kolikor bo potrebno, še naprej uporabljali ukrepi, usmerjeni v nekatere sektorje sirskega gospodarstva. Sedanje sankcije se bodo po potrebi podaljšale. EU bo redno pregledovala učinek sankcij in bo redno proučevala možnosti za ublažitev morebitnih nehotenih posledic.

5.2. Spodbujanje smiselne in vključujoče tranzicije v Siriji s podporo krepitvi politične opozicije v skladu z resolucijo Varnostnega sveta ZN št. 2254 in ženevskim sporočilom

Celovite in uspešne tranzicije v Siriji ne bo mogoče doseči brez udeležbe in opolnomočenja vseh najpomembnejših sirskih političnih skupin.

Sirska opozicija, tako v Siriji kot zunaj nje, potrebuje podporo pri nadaljnjih prizadevanjih, da se preoblikuje v močno in trajnostno politično platformo, ki bo zmožna ponuditi demokratično alternativo in imeti pomembno vlogo v tranzicijski in posttranzicijski fazi v Siriji. EU bo še nadalje razvijala svoja sedanja prizadevanja pri podpori glavnim opozicijskim

¹³ Sklad EU za Sirijo, ki ga je vzpostavil instrument za prispevanje k stabilnosti in miru.

skupinam v pogajalskem procesu ter jim pomagala nadalje razvijati njihovo vizijo tranzicije in prihodnosti sirske države in družbe.

EU bo še naprej vlagala v združitev sirske opozicije s pomočjo svojih naporov za okrepitev Visokega pogajalskega odbora in njenih dveh glavnih političnih sestavnih delov, to je Nacionalne koalicije sirskega revolucionarnih in opozicijskih sil ter nacionalnega usklajevalnega organa.

EU bo podprla razširitev pogajalske platforme opozicije s pomočjo dialoga z ostalimi sorskimi opozicijskimi skupinami, ki v ženevskem procesu niso bile zastopane. Poleg tega EU spodbuja dialog med sorskimi opozicijskimi skupinami in sorskimi zainteresiranimi stranmi, kot so organizacije civilne družbe, verski in plemenski vodje, poslovna skupnost in ženska združenja, z namenom vključitve njihovih stališč v politično platformo.

EU bo še naprej podpirala sodelovanje in pogovore sirske politične opozicije z zmernimi oboroženimi skupinami, da bi jih prepričali v sodelovanje v prekinitvi ognja in pripravi na prihodnjo politično tranzicijo.

5.3. Spodbujanje demokracije, človekovih pravic in svobode govora s podpiranjem sirskega civilnega društva

EU bo še naprej zagotavljala znatno podporo sorskim organizacijam civilne družbe, ki z njo delijo vrednote spodbujanja demokracije, človekovih pravic in svobode izražanja. Po koncu konflikta bo v Siriji civilna družba morala imeti vidno vlogo in med drugim pomagati državi pri spoprijemanju s preteklostjo, omogočati prizadevanja za lokalno in narodno spravo, medkulturni in medverski dialog ter sodelovati pri spremljanju doseženih političnih dogovorov.

Evropska unija bo zlasti podpirala združevanje sirske civilne družbe v povezane platforme, ki bodo lahko bolje prispevale k doseganju njihovih ciljev in omogočale, da se sliši glas čim širšega spektra sirske družbe. Prizadevala si bo za krepitev zmogljivosti civilne družbe za delo z javnostjo in izražanje misli sirskega državljanov. Še naprej bodo podpore deležne organizacije za pravice žensk, mladih in manjšin, ki težijo k njihovem vključevanju v vključujočo in demokratično Sirijo.

Podpora svobodi govora bi morala pomeniti tudi podporo razvoju dinamičnih, svobodnih in neodvisnih medijev ter spodbujanje kanalov za odprto in strpno komunikacijsko, med drugim prek družbenih medijev.

5.4. Spodbujanje procesa narodne sprave na podlagi mirovnih prizadevanj in boja proti nasilnemu ekstremizmu in sektaštvu, tudi s pristopom k tranzicijski pravičnosti, ki bi morala vključevati odgovornost za vojne zločine

V času konflikta in po njem bo EU še naprej podpirala pobude za tranzicijsko pravičnost in s tem pomagala zagotoviti odgovornost za vojna hudodelstva ter kršitve človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava. To se med drugim nanaša na potrjeno uporabo kemičnega orožja ter podporo preiskavam vojnih hudodelstev tako na nacionalni kot na mednarodni ravni. Ta prizadevanja bodo potekala v povezavi s podporo za krepitev psihosocialne pomoči in sprave po vsej državi.

Na področju utrjevanja miru bo EU pomagala različnim delom sirske družbe, da bi podprla miroljubno sobivanje in odpornost skupnosti, kar je predpogoj za oblikovanje prihodnje demokratične Sirije. Delo v zvezi z mirovnim posredovanjem bo moralo biti skrbno ciljno naravnano, da bo ustrezalo posebnim potrebam lokalnih skupnosti in spreminjajočim se okoliščinam konflikta.

EU bo podpirala delo pri identifikaciji pogrešanih in izginulih oseb ter nudila podporo njihovim družinam v obliki terapevtske podpore ter pravnega in drugega svetovanja.

5.5. Reševanje življenj s pravočasnim, učinkovitim, uspešnim in načelnim reševanjem humanitarnih potreb najranljivejših Sircev

Zagotavljanje humanitarne pomoči v Siriji postaja vse bolj zahtevno. Omogočanje ali onemogočanje dostopa humanitarne pomoči je postalo vojna taktika, ki jo uporabljajo vse sprte strani, vsaka v svoj prid. EU bo še naprej praktično sodelovala s sirske vlado in opozicijskimi skupinami, da bi potrdila potrebo po tem, da vse strani, udeležene v konfliktu, spoštujejo temeljna humanitarna načela in da se prepreči politično vmešavanje v zagotavljanje humanitarne pomoči. EU bo tudi v prihodnje obdržala načelen in nediskriminacijski pristop do zagotavljanja pomoči, ki poteka prek partnerjev in temelji na potrebah.

Humanitarni odziv EU bo še naprej zajemal dve vrsti scenarijev – prvi odziv na izredne razmere in odziv po koncu izrednih razmer – s celovitim pristopom na petih ključnih področjih ukrepanja: hrana; zdravje; zavetišče in neprehrambni izdelki; voda, sanitarna oskrba in higiena (WASH) ter zaščita. EU bo skupaj s svojimi humanitarnimi partnerji prek prvega odziva na izredne razmere prednost namenila območjem, kjer civilno prebivalstvo nima

dostopa do humanitarne pomoči ali pa je ta omejen. EU podpira razvoj načrtov ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih, da se predvidi morebitno poslabšanje humanitarnih razmer in se nanj ustrezno odzove.

Prav tako bo EU še naprej zagotavljala življenjsko pomembno pomoč najranljivejšim Sircem v okoliščinah po koncu izrednih razmer, kot je dolgoročna razselitev ali dolgotrajno pomanjkanje osnovnih storitev. EU bo dodatno okrepila medsebojno dopolnjevanje humanitarne pomoči, odpornosti in podpore za preživetje.

EU bo v okviru svoje humanitarne diplomacije še naprej zahtevala, da vse strani, udeležene v konfliktu, zagotavljajo zaščito civilistov, omogočajo dostop do humanitarne pomoči in zagotavljajo humanitarni odziv v skladu z mednarodnim humanitarnim pravom in načeli odgovornosti. EU bo še naprej podpirala odločen pristop „celotna Sirija“ kot najboljši način za odpravljanje ovir glede dostopa do pomoči in njenega zagotavljanja prebivalstvu, ki jo potrebuje, iz vseh vozlišč, kar vključuje tako operacije pomoči prek bojnih linij kot tudi prek državnih meja, in sicer na dosleden, načelen in učinkovit način.

5.6. Podpiranje odpornosti sirskih prebivalcev ter institucij in sirske družbe v skladu s pristopom „celotna Sirija“

Za krepitev odpornosti sirskega prebivalstva v skladu s pristopom „celotna Sirija“ je treba pomoč zagotavljati prizadetemu prebivalstvu po vsej državi. To postaja čedalje bolj zahtevno zaradi slabega dostopa, negotovosti in zmogljivosti izvajalskih partnerjev za delo v okolju, kjer vlada konflikt. Ta pristop zahteva previdno oceno, ki upošteva konflikt, in spremljanje, kje in kako je mogoče zagotoviti pomoč EU. EU je zato sprejela ukrepe za ublažitev političnih in drugih tveganj, povezanih z delovanjem znotraj Sirije, in okrepila svojo prisotnost v regiji.

EU bo še naprej podpirala krepitev odpornosti sirskega civilnega prebivalstva. Poseben poudarek bo namenila ustvarjanju delovnih mest s pristopi, ki bodo zasnovani na skupnostih in se upravljajo lokalno, z namenom ustvarjanja prihodkov in spodbujanja opolnomočenja prebivalstva. EU se bo tudi v prihodnje osredotočala na zagotavljanje izobraževanja, kar zajema osnovno in visokošolsko izobraževanje, razvijanje spretnosti, poklicno usposabljanje in psihosocialno podporo za sirske otroke in mlade, pa tudi posebne ukrepe za spodbujanje enakega dostopa deklic do izobraževanja. Tako bodo lahko nadaljevali šolanje in študij, kar jim bo zagotavljalo možnosti za boljšo prihodnost, pridobili pa bodo tudi potrebne spretnosti,

da bodo lahko sodelovali pri obnovi Sirije. Prebivalcem, zlasti mladim, bo to omogočilo, da bodo po končanju konflikta ostali v Siriji ali se vanjo vrnil, ter poiskali alternative sodelovanju v oboroženih ali nasilnih ekstremističnih skupinah oziroma omejili njihov vpliv.

EU si bo prizadevala preprečiti razpad sirske državne uprave. Za delovanje države je treba zagotoviti povezovanje struktur upravljanja na vseh ravneh po vsej državi. EU bo okrepila podporo, ki jo namenja lokalnim civilnim strukturam upravljanja na območjih, ki so pod nadzorom opozicije, kot so lokalni sveti in drugi upravni organi, namenjeno izboljšanju njihove preglednosti, udeležbi in odgovornosti pri opravljanju storitev ter preprečevanju obvladovanja civilnih struktur s strani vojaških akterjev. EU bo svoje dejavnosti tesno usklajevala z ostalimi donatorji in sorskimi zainteresiranimi stranmi, vključno s sirske prehodno vlado¹⁴, da se zagotovi usklajene in medsebojno dopolnjujoče se pristope znotraj posameznih sektorjev in med njimi.

V okviru pristopa „celotna Sirija“ bo EU še naprej zagotavljala podporo krepitvi odpornosti po vsej državi. Ta podpora je namenjena:

- (i) ohranjanju sirskega človeškega kapitala in zagotavljanja storitev, da se utre pot za okrevanje po konfliktu, ter
- (ii) zagotavljanju sredstev, ki bodisi omogočajo prebivalcem, da ostanejo na svojih domovih in tam živijo dostojno, bodisi notranje razseljenim osebam omogoča dostop do osnovnih storitev, kar zmanjšuje migracijske tokove.

Pristop „celotna Sirija“ bi bilo treba izvajati z namenom, da se pripravi podlaga za okrevanje po konfliktu in državna reforma po sklenitvi sporazuma, pri čemer se o lokalnih institucij po vsej državi pričakuje, da bodo imele ključno vlogo pri njeni stabilizaciji.

¹⁴ Sirska prehodna vlada, ki jo je leta 2013 ustanovila Nacionalna koalicija sirske revolucionarne in opozicijske sile, si prizadeva vzpostaviti funkcionalne strukture lokalnega upravljanja na območjih pod nadzorom opozicije, ki so zmožne opravljati storitve za prebivalstvo.

6. Sodelovanje EU pri zgodnjem načrtovanju obnove in tranzicije

6.1 Načrtovanje ukrepanja po sklenitvi sporazuma

EU se je jasno izrazila, da ne bo mogla zagotoviti pomoči za obnovo države, dokler se ne bo začela odvijati celovita, resnična in vključujoča politična tranzicija. Sodelovanje EU pri obnovi je zato povezano s politično rešitvijo konflikta na podlagi RVSZN št. 2254 in ženevskega sporočila. Poleg tega bi morali posebno odgovornost za stroške obnove prevzeti tisti zunanji akterji, ki so podžigali konflikt. Kljub temu pa je treba priprave začeti vnaprej, da bomo ob primernem trenutku lahko ukrepali hitro in učinkovito. Potrebe po naložbah bodo izjemno obsežne, zato bodo potrebna prizadevanja na svetovni ravni.

EU bo še naprej sodelovala in prispevala k načrtovanju ukrepanja po sklenitvi sporazuma, ki ga vodi medagencijska projektna skupina ZN in ki bo natančno opredelilo večsektorske ukrepe, potrebne v prvih šestih mesecih po sklenitvi mirovnega sporazuma za podporo političnemu procesu in strukturam tranzicijske vlade. EU si skupaj z ZN prizadeva tudi, da bi razširili obstoječe skupne ocene škode in potreb številnih sirskih mest ter da bi se pri naporih za obnovo obravnavale potrebe sirskega prebivalstva. EU bo skušala vključiti tudi podobna, vzporedna prizadevanja Svetovne banke. Ti naporji bodo pripravili teren in skrajšali čas, ki bo po sklenitvi sporazuma potreben za izvedbo skupne ocene EU, Svetovne banke in Združenih narodov o obnovi in vzpostavljanju miru, z namenom podpreti načrte struktur tranzicijske vlade za dolgoročnejše okrevanje in obnovo.

EU je že dejavna pri krepitvi usklajevanja držav članic EU in ključnih donatorjev v Siriji. V zvezi s tem je EU od oktobra 2012 do danes že organizirala devet srečanj ključnih donatorjev, da bi izboljšali mednarodno usklajevanje nehumanitarne pomoči, namenjene okrevanju, krepitvi odpornosti in razvoju, ter nadaljnje načrtovanje odzivanja na krizo v Siriji. EU bo pri pripravi na fazo po sklenitvi dogovora sodelovala s sirskimi sosedi, arabskimi mednarodnimi finančnimi institucijami in drugimi ustreznimi tretjimi stranmi, da bodo razpravljale o načinih, na katere sirske sosede in regionalni akterji lahko prispevajo k obnovi Sirije ter kako podpreti varno, prostovoljno in človeka dostojno vračanje beguncev in notranje razseljenih oseb.

6.2 Vloga EU pri obnovi Sirije

Ko se bo začela odvijati resnična politična tranzicija v skladu z RVSZN št. 2254 in ženevskim sporočilom, bi EU lahko sprejela ukrepe v podporo obnovi. Ti ukrepi se bodo izvajali postopoma in le kot odgovor na konkreten in merljiv napredek:

- odprava omejevalnih ukrepov: EU bi lahko pregledala sedanje omejevalne ukrepe proti Siriji in tako podprla čim prejšnje okrevanje in obnovo;
- nadaljevanje sodelovanja: EU bi lahko nadaljevala dvostransko sodelovanje s sirsko vlado ter uporabila ustrezne instrumente v okviru evropske sosedске politike in drugih programov za oživitev gospodarstva in reševanje izzivov upravljanja in odgovornosti;
- mobilizacija sredstev: po začetku resnične in celovite politične tranzicije bo EU pripravljena prispevati k obnovi Sirije ter mobilizirati in povečati financiranje drugih mednarodnih donatorjev. Regionalni skrbniški sklad Evropske unije za odziv na krizo v Siriji bi moral imeti pomembno vlogo pri združevanju in usmerjanju finančnih sredstev EU, držav članic in drugih donatorjev.

Brez prejudiciranja rezultatov posvetovanj s sirskimi sogovorniki po sklenitvi sporazuma, ki bodo morali sami določiti svoje prednostne naloge pri obnovi, bi EU lahko zagotovila podporo v naslednjih sektorjih:

- Varnost: potreba po varnosti bo bistvenega pomena pri izvajanju kakršnega koli političnega dogovora. V fazi takoj po sklenitvi sporazuma bi EU lahko financirala odstranjevanje min in neeksplozivnih ubojnih sredstev ter podprla lokalne ali mednarodne mehanizme za nadzor in spremljanje prekinitve sovražnosti. Tranzicija bo v Siriji uspešna le ob reformi varnostnih institucij, po kateri bodo te odgovarjale za svoje ravnanje ter bodo osredotočene na varnost in zaščito državljanov. Za to bo potreben civilni nadzor na lokalni in nacionalni ravni. EU bi lahko podprla reformo varnostnega sektorja ter demilitarizacijo, demobilizacijo in ponovno vključevanje nekdanjih borcev v civilno življenje ali v reformirane varnostne službe. EU lahko financira tudi druge ustrezne vidike, kot so odstranjevanje kemičnih agensov ter sledenje in uničevanje osebnega in lahkega orožja.

- Upravljanje, reforme in zagotavljanje storitev: v fazi takoj po sklenitvi sporazuma bi EU lahko podpirala zagotavljanje mirovnih dividend s hitro ponovno vzpostavitvijo zagotavljanja osnovnih storitev na lokalni ravni (izobraževanje, zdravje, voda, elektrika, odstranjevanje ruševin, ravnanje z odpadki itd.), zlasti na območjih, ki gostijo veliko število notranje razseljenih oseb ali oseb, ki so se vrnile. Dolgoročneje bi EU lahko podpirala reformo državnih institucij po konfliktu, med drugim prizadevanja za premagovanje različnih obstoječih praks/uprav, krepitev skladnosti storitev in ponovno povezovanje razdeljenih skupnosti. EU bi lahko podpirala pisanje nove ustave in organizacijo volitev, zlasti s pomočjo pri izvedbi volitev in z misijo EU za opazovanje volitev. Poleg tega bi lahko povečala svojo podporo za zagotavljanje storitev prek državnih in lokalnih institucij, s čimer bi se krepila legitimnost reformiranih in odgovornih državnih in lokalnih institucij po vsej Siriji. EU bi Sirijo lahko podprla v boju proti finančnemu kriminalu z izvajanjem priporočil projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF).
- Socialna kohezija, graditev miru in sprava: v fazi takoj po sklenitvi sporazuma bi EU lahko podpirala vključujoč proces sprave na lokalni ravni, z namenom okrepiti mirovni sporazum in preprečiti povratek konflikta. Poleg tega bi lahko prehodnim oblastem zagotovila podporo pri reševanju najbolj perečih vprašanj (nekdanji zaporniki in pogrešane osebe, reševanje sporov glede lastništva nepremičnin itd), in sicer ob tesnem sodelovanju s civilno družbo. EU je tudi pripravljena sodelovati pri pripravi na varno, prostovoljno in človeka dostojno vrnitev beguncev in notranje razseljenih oseb na njihove domove in njihovo vključevanje v sirsko družbo ter podpora temu procesu. Dolgoročneje bodo za to med drugim potrebni prehodni pravosodni mehanizem, ki bo zasnovan na pravicah in osredotočen na žrtve, ter ukrepi za spodbujanje narodne in lokalne sprave, kot je nacionalni dialog, in korenite reforme pravosodja.
- Človeški kapital: EU lahko nadgradi obstoječe pobude za razvoj in ohranitev človeškega kapitala, ki bo potreben za obnovo Sirije. V ta namen bi bilo mogoče uporabiti ustrezne instrumente sektorske politike EU, kot je na primer program Obzorje 2020.

- Okrevanje gospodarstva: v fazi takoj po sklenitvi sporazuma bi EU lahko povečala svojo podporo za preživetje prebivalstva, zlasti za najbolj ranljive, mlade in razseljene osebe. Dolgoročneje bo mir in obnovo Sirije mogoče zagotoviti le s ponovnim zagonom sirskega gospodarstva, ki ga je šest let vojne hudo prizadelo. Za okrevanje gospodarstva bo pomembno ustvarjanje novih delovnih mest in poslovnih priložnosti za vse Sirce (zlasti za vračajoče se begunce, razseljene osebe, skupnosti, ki jih je prizadela vojna, in nekdanje borce), tudi tistih, ki jih bo omogočil proces obnove. Za čim večjo učinkovitost mednarodne podpore bo bistvenega pomena, da bo mednarodna skupnost delovala v isti smeri in popolnoma usklajeno. Ko bodo razmere dopuščale in odvisno od zahtev, bi Mednarodni denarni sklad tako lahko prevzel vodilno vlogo v prizadevanjih za makroekonomsko stabilizacijo v povezavi s posojili Svetovne banke in svetovanjem o politikah strukturnih in sektorskih reform. V scenariju po končanju konflikta bi Siriji lahko bila na voljo makrofinančna pomoč EU, če bi obstajal program Mednarodnega denarnega sklada za izplačila in bi bili izpolnjeni ustrezni predpogoji – spoštovanje demokratičnih mehanizmov, vključno z večstrankarskim parlamentarnim sistemom, pravna država in spoštovanje človekovih pravic. Evropska investicijska banka in Evropska banka za obnovo in razvoj bi lahko izkoristili svoje strokovno znanje in izkušnje pri financiranju infrastrukture in razvoju zasebnega sektorja, med drugim s podporo malim podjetnikom v obliki mikrokreditov.