



ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Страсбург, 14.3.2017 г.
JOIN(2017) 11 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Елементи за Стратегията на ЕС относно Сирия

Въведение

Войната в Сирия, която доведе до една от най-тежките хуманитарни кризи в света в периода след Втората световна война, продължава да има опустошителни и трагични последици за нейните граждани. Унищожаването на Алепо през миналата година бе последната глава в мрачната и незавършена история на този конфликт. Освен това тя оказва все по-дестабилизиращ ефект върху целия регион чрез разселването на хора, разпространението на тероризма, задълбочаването на политическите и религиозните различия.

Целта на стратегията на ЕС за Сирия, за която призова председателят Юнкер в своята реч за състоянието на Съюза през септември 2016 г., е да се определят начините, по които ЕС може да играе по-важна роля в оказването на принос за постигане на трайно политическо решение в Сирия по силата на съществуващата рамка на ООН и да помогне за изграждането на стабилност и да подкрепи възстановяването след сключването на споразумение, след като настъпи надежден политически преход. Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (наричан по-нататък „върховният представител“) и Европейската комисия се стремят към одобряване на стратегията в навечерието на конференцията в Брюксел „Подкрепа за бъдещето на Сирия и региона“, която ще се проведе на 5 април 2017 г., като това ще бъде приносът на ЕС за две от трите основни теми на конференцията: подкрепа за политическия процес; и подкрепа за помирението и стабилизацията. Третата тема на конференцията — подкрепа за региона, е разгледана отделно чрез поетите от ЕС в Лондон ангажименти и изпълнението на пактовете на ЕС с Йордания, както и чрез Механизма за бежанците в Турция¹ и Ливан² както и чрез Механизма за бежанците в Турция³.

Стратегията също така е преразглеждане на сирийските аспекти на *регионалната стратегия на ЕС за Сирия и Ирак, както и за борбата срещу Даиш*, за последен път

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/bg/pdf> (Вж. приложението)

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

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

разгледана и актуализирана от Съвета през май 2016 г.⁴ Необходимо е да се направи преглед на ролята на ЕС и това, което той може да допринесе за насърчаване на намирането на политическо решение, основано на Резолюция 2254 на Съвета за сигурност на ООН, което да устройва всички сирийци, позволявайки им да живеят в свобода и достойнство, по един сигурен и безопасен начин.

Двустранното сътрудничество със сирийското правителство е преустановено след жестоките репресии след цивилното въстание през 2011 г. Въпреки това ЕС продължи да оказва подкрепа на сирийския народ чрез предоставяне на хуманитарна помощ с цел спасяване на човешки живот, както и помощ за осигуряване на основни услуги и за подкрепа на гражданското общество. Засилената координация между държавите членки и институциите на ЕС, както и техните финансови инструменти, са от ключово значение за ефективното изпълнение на стратегията.

1. Положението в Сирия

1.1 Контекст на политическата ситуация и сигурността

Военната реакция на режима в Сирия срещу мирното политическо въстание през 2011 г. доведе до продължителна гражданска война, подкрепена и утежнена от редица външни участници. Продължаването на войната създава мозайка от разнородни и борещи се помежду си региони, ръководени от различни въоръжени групи, което дава възможност на Даиш да процъфтява.

Въпреки няколкократно провежданите мирни преговори под егидата на ООН, Женевското комюнике от 2012 г.⁵, както и други усилия на Международната група за подкрепа на Сирия и нейните работни групи, не е постигнато съгласие между страните в конфликта, което да сложи край на войната. Четвъртият кръг на вътрешносирийските преговори в Женева през февруари 2017 г., набеляза три направления за бъдещи преговори, в съответствие с Резолюция 2254 на Съвета за сигурност — управление,

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

изменение на конституцията и избори — плюс допълнително *ad-hoc* направление, в което би могла да бъде обсъдена борбата с тероризма.

Междувременно ескалацията на насилието в региона е системно провеждана от сирийския режим и неговите съюзници, както и от агресивни екстремистки групи и елементи на въоръжената опозиция. Това доведе до повишена уязвимост на сирийския народ, демографско пре моделиране чрез принудителни евакуации, както и груби нарушения на правата на човека и на международното хуманитарно право.

Досега не е бил правен опит за диалог от страна на режима: позицията е достатъчно ясна: „предайте се или се оттеглете“. Такъв репресивен подход никога не може да стане стабилна основа за една бъдеща обединена и включваща всички страни в конфликта Сирия.

1.2 Хуманитарен контекст

Шестте години от началото на конфликта са оказали изключително пагубно въздействие върху цивилното население в Сирия. Продължителността на живота е намаляла с 20 години. Икономическото и хуманитарно развитие на Сирия се върнаха назад с 40 години, което накара много сирийци да напуснат страната си. Икономиката на Сирия се срина и беше заменена с военна икономика, което облагодетелства само малка част от населението. 13,5 милиона души⁶ — почти три четвърти от останалото население⁷, отчаяно се нуждаят от хуманитарна помощ, в това число над шест милиона вътрешно разселени и над пет милиона души в обсадени и труднодостъпни райони.

Почти всекидневно се извършват нарушения на международното хуманитарно право, като например продължаващите преднамерени нападения срещу граждански инфраструктурни обекти, включително водоразпределителни системи, здравни заведения и училища, които са довели до сериозен недостиг на основни услуги. В същото време достъпът до и доставката на хуманитарна помощ са сериозно затруднени от засиленото политизиране на помощта.

⁶ <http://www.unocha.org/syria>

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

1.3 Актуално състояние на подпомагането от ЕС към януари 2017 г.

От избухването на войната през 2011 г. ЕС колективно (ЕС и държавите членки) мобилизира над 9,4 милиарда евро в отговор на сирийската криза както в Сирия, така и в региона, което го прави най-големият донор.

В Сирия ЕС е мобилизирал над 900 милиона евро. Повече от 600 милиона евро от тези средства бяха използвани за предоставяне на хуманитарна помощ. Това финансиране е отговорило на нуждите на хората в „Цялата Сирия“ и приоритет е бил отдаден на многосекторни, животоспасяващи операции, особено в по-слабо обслужваните, оспорвани и обсадени райони.

Хуманитарната помощ на ЕС е достигнала до милиони нуждаещи се хора в Сирия и в съседните страни. На територията на Сирия нашата помощ е дала възможност на партньорите ни да осигурят храна, спешна медицинска помощ, подслон, питейна вода и хигиенни условия за милиони хора, особено на най-нуждаещите се, и е подкрепила кампанията за имунизация срещу полиомиелит на УНИЦЕФ на 2,7 милиона деца. Въпреки че в съобщението се набляга върху ситуацията вътре в Сирия, ЕС мобилизира също така значителна подкрепа на приютилите бежанци съседни страни (Турция, Йордания, Ливан), в които на над 1,15 милиона сирийски бежанци в региона са били предоставени животоспасяваща здравна и медицинска помощ, както и психо-социална подкрепа и защита.

ЕС предостави и 327 милиона евро в областта на нехуманитарната помощ чрез различни инструменти: Чрез Европейския инструмент за съседство (ЕИС)⁸ бяха финансирани действия в Сирия в различни сектори, като например образованието, подпомагането на поминъка, местното управление, подкрепата за здравеопазването и гражданското общество.

Това финансиране има за цел запазване на човешкия капитал в Сирия, улесняване на достъпа до основни услуги и увеличаване на капацитета на местните граждански

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

институции. По линия на Инструмента, допринасящ за стабилността и мира⁹, както и на Европейския инструмент за демокрация и права на човека¹⁰, ЕС подкрепя гражданското общество в Сирия и защитниците на правата на човека. С Инструмента за сътрудничество за развитие¹¹ също така се оказва подкрепа на проекти и във вътрешността на Сирия, с цел повишаване на сигурността на прехраната на населението на Сирия.

ЕС създаде Механизъм за бежанците в Турция, с общ бюджет от 3 милиарда евро за периода 2016—2017 г., за да подкрепи в дългосрочен план поминъка, социално-икономическите и образователни перспективи на бежанците в Турция.

ЕС създаде също така регионалния доверителен фонд в отговор на кризата в Сирия¹², който включва 932 милиона евро от вноски от 22 държави членки и Турция. Това е в допълнение към прякото финансиране от бюджета на ЕС, което е било използвано до момента в региона, с цел да се помогне на сирийците и приемащите ги общности в съседните държави.

Финансирането от ЕС е допринесло за подобряване на живота на бежанците, по-специално в сферата на образованието. Например на 663 000 деца и млади хора от семейства на сирийски бежанци и приемните им общности в Турция, Ливан и Йордания е осигурен достъп до качествено начално образование, услуги на защита и психосоциални грижи. В сектора на висшето образование“ по проекта „HOPES“ се предлагат стипендии, образователни консултации и езиково обучение на около 250 000 младежи от сирийското бежанско население и приемните общности в Йордания, Ливан, Ирак, Египет и Турция. В Турция, интервенциите в областта на образованието включват изграждането и оборудването на 70 нови училища.

⁹ <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVyLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&rid=1>

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

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

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

2. Рискове и заплахи за основните интереси на ЕС, в случай че войната продължи

Продължаването на войната в Сирия може да доведе до разделянето на държавата по верски признак, което би могло още повече да стимулира насилствения екстремизъм и тероризъм, или до налагането на военен контрол от страна на режима в цялата страна. И двата сценария ще доведат до продължаваща нестабилност с по-широки разрушителни последици на регионално равнище и в световен мащаб, включително и подкопаване на капацитета на международната правна и институционална структура за разрешаването на други спорове.

Последиците от някоя от тези възможности — продължаващ конфликт или продължаваща авторитарна власт, алтернативите на съгласуван политически преход — биха били в противоречие с интересите на сирийския народ, региона и ЕС. Те могат да включват:

- загуба на човешки живот и страдание за хората, включително от обсади, водещи до допълнително разселване на населението, особено големи бежански потоци в региона и към Европа;
- продължаващо насилие, радикализация на въоръжените групировки и разпространение на насилствения екстремизъм;
- разпространение на престъпни дейности, произтичащи от военната икономика, включително трафик на оръжия и хора;
- непрестанен икономически спад с намаляване на търговските и икономически възможности;
- затвърждаване на различията между религиозните общности, което прави усилията за провеждане на процес на национално помирение по-трудни;
- по-голяма нестабилност в съседните държави, включително възпрепятстване на стабилизирането на Ирак след управлението на Даиш, както и допълнително пряко отражение върху Йордания, Ливан и Турция; както и
- по-нататъшно разрушаване на културното наследство, в т.ч. обектите на световното културно наследство и трафик на културни ценности.

3. Стратегически цели на ЕС

Стратегическите цели на ЕС относно Сирия са приведени в съответствие с нейните основни интереси и ценности и се основават на глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на ЕС и европейската политика за съседство:

- Единна Сирия — една обединена и териториално интегрирана страна за всички сирийски граждани.
- Демократична Сирия — легитимно правителство и плуралистична политическа система при зачитане на принципите на върховенството на закона и индивидуалните права въз основа на равнопоставеността на гражданите.
- Разнообразна и приобщаваща Сирия — мултикултурна държава, в която всички етнически и религиозни групи считат, че самоличността им ще бъде защитена и че те имат равен достъп в правителството.
- Силна и сигурна Сирия — ефективна държава с функционални институции, с акцент върху сигурността на гражданите и услугите, единна национална армия и подлежащи на отчетност полицейски сили и сили за сигурност.
- Стабилна Сирия — стабилна политическа система и силна икономика и осигуряването на подходящо образование и здравеопазване за населението ѝ, както и привлекателност за чуждестранни инвестиции, поддържаща добри отношения със съседите си и интегрирана в международната общност като конструктивен партньор.

Когато тези стратегически цели бъдат достигнати, това ще даде възможност за доброволното, достойно и безопасно завръщане на бежанците и вътрешно разселените лица.

4. Цели на ЕС

С оглед на постигането на тези стратегически цели, целите на ЕС за Сирия са:

- Да се сложи край на войната чрез процес на политически преход, договорен от страните в конфликта с подкрепата на специалния пратеник на ООН за Сирия и ключови международни и регионални участници.
- Да се насърчи пълноценен и приобщаващ преход в Сирия чрез подкрепа за усилване на политическата опозиция, в съответствие с Резолюция 2254 на Съвета за сигурност на ООН, както и Женевското комюнике.
- Да се насърчи демокрацията, правата на човека и свободата на словото чрез укрепване на сирийските организации на гражданското общество.
- Да се насърчи процесът на национално помирение въз основа на усилията за изграждане на мир и борба с насилническият екстремизъм и сектанството, включително подход към правосъдие в условията на преход, който следва да включва търсенето на отговорност за военни престъпления.
- Да се спасява човешки живот чрез удовлетворяване на хуманитарните потребности на най-уязвимите сирийци по навременен, ефективен, ефикасен и принципен начин.
- Да се подкрепи устойчивостта на сирийското население, както и на институциите и на сирийското общество.

Тези цели са разгледани по-подробно в раздел 5.

5. Главни насоки за действие в Сирия за изпълнението на целите на ЕС

5.1. Да се сложи край на войната чрез процес на политически преход, договорен от страните в конфликта с подкрепата на специалния пратеник на ООН за Сирия и ключови международни и регионални участници.

Всяко трайно решение на проблема с войната трябва да бъде насочено към посрещането на нуждите и демократичните стремежи на сирийския народ, като се дава възможност за откриване на политическото и гражданско пространство за групи, които

преди това са били изключени, както и за демократични и истински реформи на държавните институции. Като се има предвид неговият интерес в договорения политически преход и използването на инструментите, с които разполага, ЕС ще изиграе изцяло своята роля.

ЕС ще продължи да предоставя пряка помощ на преговорите в Женева под егидата на ООН, включително по време на техническите обсъждания, които биха могли да придвижат напред политическите преговори, за да се сложи край на войната и да се определят параметрите на преходния управляващ орган в съответствие с Резолюция 2254 на СС на ООН, както и Женевското комюнике. ЕС приветства стъпките, предприети от Русия, Турция и Иран, в подкрепа на прекратяването на огъня, както е утвърдено от Резолюция 2336, и като средство за подготовка за вътрешносирийските преговори в Женева.

Тъй като войната в Сирия понастоящем се определя до голяма степен от прякото военно взаимодействие на редица регионални и глобални участници, ЕС започна, в пълно сътрудничество с ООН, инициатива за развиване на политическия диалог с ключови участници от региона, за да се определи обща основа за фазата на приключване на конфликта в Сирия и условията за процеса на помирение и възстановяване. Тази дейност има за цел да допринесе допълнително за постигане на споразумение във вътрешносирийския мирен процес.

Мирът не може да се постигне само чрез ангажиране на заинтересованите страни на макроравнище в Сирия. На първо място, това изисква съгласувани усилия, насочени пряко към сирийското гражданско общество, общностите и населението, засегнати от войната, които би трябвало да участват в процеса на определяне на преходния режим и бъдещето на сирийската политическа система. Чрез Инициативата за подкрепа на ЕС за мирния процес в Сирия¹³ се разработва конкретна платформа за подпомагане на мирния процес и прекратяването на огъня, за укрепване на опозиционните партии и се допринася за диалога с гражданското общество. ЕС ще продължи да подкрепя усилията на специалния пратеник на ООН за Сирия, за да включи гражданското общество в

¹³ Фонд на ЕС за Сирия, създаден от Инструмента, допринасящ за стабилността и мира.

своята работа чрез Звеното за подкрепа на гражданското общество и Консултативния съвет на жените.

ЕС ще запази ограничителните мерки срещу сирийските физически и юридически лица, подкрепящи режима, докато репресиите срещу цивилното население продължават. Мерките, насочени към определени сектори на сирийската икономика, също ще бъдат запазени, доколкото е необходимо. Настоящите санкции ще бъдат допълнително разширени, по целесъобразност. ЕС постоянно ще следи въздействието на санкциите и редовно ще взема под внимание възможностите за смекчаване на евентуалните нежелани последици.

5.2. Да се насърчи пълноценен и приобщаващ преход в Сирия чрез подкрепа за усилване на политическата опозиция, в съответствие с Резолюция 2254 на Съвета за сигурност на ООН, както и Женевското комюнике.

Всеобхватен и надежден преход в Сирия не може да бъде постигнат без осъществяване на представителството и упълномощаването на всички основни сирийски политически групи.

Сирийската опозиция както вътре, така и извън Сирия, се нуждае от подкрепа, за да продължи да полага усилия за превръщането си в силна и устойчива политическа платформа, която да може да предостави демократична алтернатива и да изиграе съществена роля през етапите на прехода и след него в Сирия. ЕС ще продължи да гради върху вече свършената работа в подкрепа на основните политически опозиционни групи в процеса на преговорите, както и да им помага да доразвият и адаптират своята визия за прехода и бъдещето на сирийската държава и общество.

ЕС ще продължи да инвестира в обединяването на сирийската опозиция, чрез усилията си за укрепване на върховния комитет за водене на преговори, както и на неговите два основни политически елемента — Сирийската национална коалиция и националния координационен орган.

ЕС ще подпомогне разширяването на платформата на опозицията за преговорите чрез диалог с други сирийски опозиционни групи, които не са представени в Женевския процес. Освен това ЕС насърчава диалога между сирийските опозиционни групи и заинтересованите страни, като организации на гражданското общество, религиозни и

племенни водачи, деловите среди и асоциациите на жените, с оглед на включване на техните становища в политическата платформа.

ЕС ще продължи да подкрепя сътрудничеството и ангажираността на сирийската политическа опозиция с умерени въоръжени групи с оглед на засилването на тяхното участие в споразумението за прекратяване на огъня и подготовката за бъдещ политически преход.

5.3. Да се насърчи демокрацията, правата на човека и свободата на словото чрез укрепване на сирийските организации на гражданското общество.

ЕС ще продължи да предоставя съществена подкрепа на сирийски организации на гражданското общество, които споделят ценностите на насърчаването на демокрацията, правата на човека и свободата на словото. Сирийското гражданско общество ще трябва да играе важна роля в следконфликтна Сирия, включително и за да се помогне на страната да се справи с миналото, като насърчава усилията за местно и национално помирение, межкултурен и междурелигиозен диалог и спомага за мониторинга на всяко политическо споразумение.

В частност ЕС ще подпомогне обединяването на сирийското гражданско общество в съгласувани платформи, които могат по-добре да постигат своите цели и ще дадат израз на възможно най-широк спектър от сирийското общество. Той ще работи за укрепване на способността на гражданското общество да взаимодейства с обществеността, като се формулират въпросите, от които се вълнуват гражданите в Сирия. Ще продължи подкрепата за жените, младите хора и организациите за малцинствените права, които насърчават програма за участието им в една приобщаваща и демократична Сирия.

Подкрепата за свободата на словото следва да включва подкрепа за развитието на динамични, свободни и независими медии и поощряване на канали за отворена и толерантна комуникация, включително чрез социалните медии.

5.4. Да се насърчи процеса на национално помирение въз основа в усилията за изграждане на мир и борба с проявяващия се в насилие екстремизъм и сектантство, включително чрез подход към правосъдие в условията на преход, който следва да включва отговорност за военни престъпления.

По време на конфликта и след него ЕС ще продължи да подкрепя инициативи за преходно правосъдие, за да помогне да се гарантира търсенето на отговорност за военни престъпления, нарушения на правата на човека и нарушения на международното хуманитарно право. Това включва потвърдено използване на химическо оръжие, както и подкрепа за разследването на военните престъпления, както на национално, така и на международно равнище. Тези действия следва да се предприемат във връзка с подкрепата за засилване на психо-социалната помощ и помирението в страната.

Относно усилията за изграждане на мира, ЕС ще подпомага различните компоненти на сирийското общество, с цел да се подпомогнат мирното съвместно съществуване и устойчивостта на общностите като предпоставка за изграждането на бъдещата демократична Сирия. Посредническите усилия ще трябва да са внимателно насочени към определени потребности на местните общности и на променящия се контекст на конфликта.

ЕС ще подкрепи работата по идентифицирането на изчезнали и отвлечени лица и ще предостави подкрепа за техните семейства чрез правни и други консултации и застъпнически услуги.

5.5. Да се спасява човешки живот чрез решаване на потребностите от хуманитарна помощ на най-уязвимите сирийци по един навременен, ефективен, ефикасен и принципен начин.

Доставките на хуманитарна помощ в Сирия стават все по-трудни. Одобряването или отказването на достъп до хуманитарна помощ се е превърнало във военна тактика, използвана от всички страни в конфликта за техните собствени цели. ЕС ще продължи своята практическа ангажираност с правителството на Сирия и опозиционните групи, за да се потвърди отново необходимостта от спазване на основните хуманитарни принципи от всички страни в конфликта, както и необходимостта да се избягва

политическа намеса при предоставяне на хуманитарна помощ. ЕС ще поддържа принципен, недискриминационен и основан на нуждите подход към предоставянето на помощ чрез своите партньори.

Хуманитарната реакция на ЕС ще продължи да обхваща два вида сценария — първа реакция при извънредни ситуации и следкризисна реакция — чрез интегриран подход на пет ключови области на интервенция: снабдяване с храна; здравеопазване; подслон и нехранителни стоки; вода, санитарни и хигиенни условия (WASH); и защита. Чрез своята първа реакция при извънредни ситуации ЕС и неговите партньори в хуманитарната сфера ще приоритизират областите, в които цивилното население няма или има ограничен достъп до хуманитарна помощ. ЕС подкрепя разработването на планове за действие при извънредни ситуации, с цел по-добре да предвижда и да реагира ефективно на всяко влошаване на хуманитарното положение.

ЕС също така ще предоставя животоподдържаща помощ на най-уязвимите сирийци, които са преживели извънредни ситуации, като например дългосрочно разселване или продължителна липса на основни услуги. ЕС допълнително ще засили взаимното допълване между хуманитарната помощ, устойчивостта и подпомагането на поминъка.

ЕС, като част от своята хуманитарна дипломация, ще продължи да изисква от всички страни в конфликта да гарантират защитата на цивилното население, да позволят хуманитарния достъп и да предоставят хуманитарен отговор в съответствие с принципите на международното хуманитарно право и търсенето на отговорност. ЕС ще продължи да предоставя подкрепа за изграждането на силен подход, ориентиран към „Цялата Сирия“, като най-добрия начин за справяне с ограниченията на достъпа и предоставяне на помощ на населението от всички нуждаещи се от помощ центрове, което включва както трансграничните операции, така и операции отвъд линията на сраженията, по един последователен, принципен и ефективен начин.

5.6. Да се подкрепи устойчивостта на сирийското население, както и на институциите и на сирийското общество, в съответствие с подхода, ориентиран към „Цялата Сирия“.

Укрепването на устойчивостта на населението на Сирия в съответствие с подхода, ориентиран към „Цялата Сирия“, изисква осигуряването на помощ за засегнатото население в страната. Това е все по-голямо предизвикателство поради липсата на

достъп, несигурността и липсата на капацитет на партньорите по изпълнението да работят в среда на конфликт. Този подход налага предпазлива оценка, вземаща предвид особеностите на конфликта, и мониторинг на това къде и как може да бъде доставена помощта от ЕС. Ето защо ЕС е предприел мерки за смекчаване на политическите и други рискове на своята дейност в Сирия и засили присъствието си в региона.

ЕС ще продължи да подкрепя устойчивостта на цивилното население в Сирия. Специален акцент ще бъде поставен върху създаването на работни места чрез осигуряване на общността и с ангажираност на местно равнище подходи за генериране на приходи и насърчаване на чувството за оправомощеност. Освен това ЕС ще продължи да се съсредоточава върху предоставянето на услуги по образование, включително основно и висше образование, развитие на уменията, професионално обучение и психо-социална подкрепа на сирийските деца и младежи, както и специфични действия за насърчаване на равен достъп до образование за момичетата. Това ще им позволи да продължат обучението си в училище и овладяването на знания, като по този начин им се предостави перспектива за по-добро бъдеще и им се дадат необходимите умения, за да допринесат за възстановяването на Сирия. Това също ще насърчи хората, и по-специално младите хора, да останат или да се върнат в Сирия след приключването на конфликта, и ще създаде алтернативи на участието им във въоръжени или радикални екстремистки групи или попадането под влиянието на последните.

ЕС ще работи, за да се избегне срив на сирийската държавна администрация. За да е функционираща държавата, е необходимо да се осигури връзка между управленските структури на всички равнища в страната. ЕС ще разшири подкрепата, която предоставя на местните граждански структури за управление в области под контрола на опозицията, като например местните съвети и други административни единици, с цел подобряване на тяхната прозрачност, участие и отчетност при предоставянето на услуги и за предотвратяване на контрола на гражданските структури от военните участници. ЕС ще координира тясно дейността си с други донори и заинтересовани страни, включително

временното правителство на Сирия¹⁴, за да осигури хармонизирани и взаимно допълващи се подходи в рамките на и между различните сектори.

В рамките на подхода, ориентиран към „Цялата Сирия“, ЕС ще продължи да оказва подкрепа за устойчивостта на територията на цялата страна. Тази подкрепа е насочена към:

- i) запазване на човешкия капитал в Сирия и предоставянето на услуги, като по този начин се подготви почвата за следконфликтно възстановяване; както и
- ii) осигуряване на средства за хората да останат в домовете си и да водят достоен живот или — за вътрешно разселени лица, да получат основни услуги, като по този начин се намалят миграционните потоци.

Този подход, ориентиран към „Цялата Сирия“, следва да бъде продължен с оглед подготвяне на основите за възстановяването след конфликта и държавната реформа след постигането на споразумение, когато се очаква местните институции на територията на цялата страна да изиграят ключова стабилизираща роля.

6. Ангажимент на ЕС към ранното планиране за възстановяване и преход

6.1 Планиране след постигане на споразумение

ЕС ясно посочи, че няма да бъде в състояние да оказва съдействие за възстановяването на страната, докато не бъде даден ход на широкообхватен, истински и приобщаващ политически преход. Ангажиментът на ЕС за възстановяване следователно е свързан с намирането на политическо решение на конфликта въз основа на Резолюция 2254 на СС на ООН и на Женевското комюнике. Освен това следва да бъде поета специална отговорност за разходите за възстановяване от тези външни участници, които са допринесли за разгарянето на конфликта. Независимо от това, за да има готовност за бърза и ефективна реакция в подходящия момент, подготовката трябва да се извърши по-рано. Инвестиционните нужди ще бъде изключително съществени и ще трябва да се положи глобално усилие.

¹⁴ Временното правителство на Сирия беше създадено през 2013 г. от Сирийската национална коалиция и има за цел да установи функциониращи местни структури за управление в областите, контролирани от опозицията, които са в състояние да предоставят услуги на населението.

ЕС ще продължи да участва и да допринася за операцията по планиране след сключването на споразумението, провеждана от междуведомствената работна група на ООН, която ще доведе до определянето на многосекторните интервенции, които ще са необходими през първите 6 месеца след мирното споразумение, в подкрепа на политическия процес и структури на преходното правителство. Продължава работата по допълването на съществуващите съвместни оценки на ЕС-ООН на щетите и нуждите в редица сирийски градове и да се направи така, че потребностите на населението са разгледани в контекста на усилията за възстановяване. ЕС ще се стреми да включи подобни, паралелни усилия на Световната банка. Тази работа ще подготви основата и ще намали времето след сключването на споразумение, необходимо за провеждане на съвместна оценка за възстановяване и установяване на мир, между ЕС, Световната банка и Организацията на обединените нации, за подкрепа на дългосрочните планове за възстановяване и реконструкция на структурите на преходното правителство.

ЕС вече участва в засилената координация между държавите членки на ЕС и ключовите донори в Сирия. Във връзка с това ЕС вече е поел домакинството на девет заседания на ключовите от октомври 2012 г. досега, за да се подобри международната координация на нехуманитарното възстановяване, помощта за устойчивост и за развитие и предварителното планиране за отговор на кризата в Сирия. При подготовката за етапа след сключването на споразумение ЕС ще работи със съседните на Сирия страни, арабските международни финансови институции и други съответни трети страни, за да се обсъдят начините, по които съседните на Сирия държави и регионалните участници могат да допринесат за възстановяването на Сирия, както и това как да бъде подкрепено безопасното, доброволно и достойно завръщане на бежанците и вътрешно разселените лица.

6.2 Ролята на ЕС във възстановяването на Сирия

След като бъде даден ход на истински политически преход, в съответствие с Резолюция 2254 на СС на ООН, както и Женевското комюнике, ЕС може да предприеме мерки в подкрепа на възстановяването. Тези стъпки ще бъдат предприети по един постепенен начин, и само в отговор на конкретен и измерим напредък:

- Вдигане на ограничителните мерки: ЕС би могъл да извърши преглед на действащите ограничителни мерки срещу Сирия, с цел да подкрепи едно ранно възстановяване и реконструкция.
- Възстановяване на сътрудничеството: ЕС би могъл да поднови двустранните отношения на сътрудничество със сирийското правителство и да мобилизира подходящи инструменти в рамките на политиката на ЕС за съседство и други програми за подпомагане на икономиката и справяне с предизвикателствата, свързани с управлението и отчетността.
- Мобилизиране на финансови средства: в момента, в който започне истински и цялостен политически преход, ЕС ще бъде готов да допринесе за възстановяването на Сирия, както и да мобилизира и стимулира финансиране от други международни донори. В отговор на кризата в Сирия регионалният доверителен фонд на ЕС следва да играят важна роля при обединяването и насочването на финансирането от ЕС и държавите членки, както и от други участници.

Без да се предрешават резултатите от консултациите с сирийските партньори след споразумението, които ще трябва да определят собствените си приоритети за възстановяване, ЕС би могъл да предостави подкрепа в следните сектори:

- Сигурност: необходимостта от сигурност ще бъде от първостепенно значение при прилагането на всяко политическо споразумение. Непосредствено след сключването на споразумение ЕС би могъл да финансира разминирането и обезвреждането на невзривени боеприпаси и да окаже подкрепа на местни или международни механизми за надзор и мониторинг на прекратяването на враждебните действия. Преходът в Сирия ще бъде успешен само ако бъдат реформирани институциите, свързани със сигурността, за да станат отговорни за своята дейност и да се съсредоточат върху безопасността и сигурността на гражданите. Това ще изисква граждански надзор на местно и национално равнище. ЕС би могъл да подкрепи реформата на сектора за сигурност и демилитаризацията, демобилизацията и реинтеграцията на бившите бойци в цивилния живот или в реформирани служби за сигурност. ЕС може да финансира други значими аспекти, включително безопасното извеждане на химически агенти, както и проследяването и унищожаването на малки оръжия и леки въоръжения.

- Управление, реформи и предоставяне на услуги: във фазата непосредствено след сключването на споразумение ЕС би могъл да подкрепи използването на предимствата на мира чрез бързо възстановяване на предоставянето на основни услуги на местно ниво (образование, здравеопазване, водоснабдяване, снабдяване с електроенергия, разчистване на останки от сгради, управление на отпадъците и др.), особено за области, където са приютени голям брой разселени или завърнали се лица. В по-дългосрочен план ЕС би могъл да подкрепи реформата на държавните институции след края на конфликта, включително усилията за преодоляване на наличието на различни практики/администрации, както и да укрепи съгласуваността на предоставянето на услуги и да обедини отново заедно разделените общности. ЕС би могъл да подкрепи изготвянето на проект на нова конституция и организирането на избори, по-специално чрез подкрепа за провеждането на избори и чрез мисия на ЕС за наблюдение на изборите. Той може също така да увеличи своята подкрепа за предоставянето на услуги от централните и местните държавни институции, като по този начин се засилва легитимността на реформираните и отговорни държавни и местни институции в цяла Сирия. ЕС би могъл да окаже подкрепа на Сирия в борбата с финансовите престъпления чрез прилагането на препоръките на Специалната група за финансови действия (FATF).
- Социално сближаване, установяване на мира и помирение: във фазата непосредствено след сключването на споразумението ЕС може да подпомага приобщаващите помирителни процеси на местно равнище, с цел засилване на мирното споразумение и предотвратяване на повторното възобновяване на конфликта. Той би могъл да предоставя също така подкрепа за преходните органи да се справят с най-неотложните проблеми (бивши задържани лица и лица в неизвестност, уреждане на спорове относно собственост на жилища и земя и др.), работейки в тясно сътрудничество с гражданското общество. ЕС също така е готов да играе роля в подготовката и подкрепата за безопасното, доброволно и достойно завръщане на бежанците и на вътрешно разселените лица в домовете им и тяхното включване в сирийското общество. В дългосрочен план за това ще бъдат нужни, наред с другото, основан на правата и ориентиран към жертвите преходен правосъден механизъм и мерки за насърчаване на

помирението на национално и местно равнище, като например национален диалог, наред със задълбочена съдебна реформа.

- Човешки капитал: ЕС може да използва за основа съществуващите инициативи за развитие и поддържане на човешкия капитал, който ще бъде необходим за възстановяването на Сирия. За тази цел могат да бъдат мобилизирани съответните секторни политически инструменти на ЕС, като например програма „Хоризонт 2020“.
- Икономическо възстановяване: във фазата непосредствено след сключването на споразумение ЕС би могъл да увеличи своето подпомагане на поминъка на населението, особено за най-уязвимите, младите хора и разселените лица. В по-дългосрочен план мирът и възстановяването на Сирия могат да бъдат постигнати само чрез рестартиране на сирийската икономика, която бе сериозно увредена от шест години война. От значение за икономическото възстановяване ще бъде създаването на работни места, както и на възможности за стопанска дейност за всички сирийски граждани (по-специално за завръщащи се бежанци, разселени лица, общности, засегнати от война и бивши бойци), включително тези, предлагани по линия на процеса на възстановяване. С цел да се увеличи максимално ефективността на международната помощ, за международната общност ще бъде от съществено значение да работят в една насока и по напълно координиран начин. В този контекст, след като условията го позволяват и в зависимост от изискванията, Международният валутен фонд би могъл да поеме водеща роля в усилията на макроикономическо стабилизиране, съвместно със заеми от Световната банка и съвети относно структурните и секторните концепции за реформи. Макрофинансовата помощ от страна на ЕС може да бъде достъпна за Сирия в следконфликтния сценарий, при наличието на програма за предоставяне на помощ по линия на МВФ и съответните предпоставки — зачитането на демократичните механизми, включително осигуряването на многопартийна парламентарна система, върховенство на закона и зачитане на правата на човека. В съответствие със съответните им мандати Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) биха могли да използват своя експертен опит в областта на финансирането на инфраструктурата и за развитието на частния сектор, включително подкрепа за дребните предприемачи чрез микрокредитиране.