



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Straatsburg, 14.3.2017
JOIN(2017) 11 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Elementen voor een EU-strategie voor Syrië

Inleiding

De oorlog in Syrië, een van de ergste humanitaire crises in de wereld sinds de Tweede Wereldoorlog, blijft verwoestende en tragische gevolgen hebben voor de bevolking van het land. De verwoesting van Aleppo vorig jaar was het laatste hoofdstuk in dit bittere en tot dusver uitzichtloze conflict. Het conflict heeft bovendien een groeiende destabiliserende impact op de regio in haar geheel, door de ontheemding van mensen, de verspreiding van terrorisme en de verscherping van politieke en sectaire verschillen.

Het doel van de EU-strategie voor Syrië, waartoe door voorzitter Juncker in zijn State of the Union-toespraak van september 2016 is opgeroepen, is te bepalen hoe de EU een grotere rol kan spelen met het oog op een duurzame politieke oplossing in Syrië binnen het bestaande VN-kader, en kan bijdragen tot meer stabiliteit en steun voor de wederopbouw na een vredesakkoord zodra een geloofwaardig proces van politieke overgang gaande is. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (hierna "de hoge vertegenwoordiger" genoemd) en de Commissie stellen de strategie ter goedkeuring voor op de vooravond van de conferentie "Steun voor de toekomst van Syrië en de regio" te Brussel op 5 april 2017, als een EU-bijdrage tot twee van de drie hoofdthema's van deze conferentie: steun voor het politieke proces; en steun voor verzoening en stabilisering. Het derde thema van de conferentie, steun voor de regio, wordt afzonderlijk aangepakt via de beloften van Londen van de EU en de uitvoering van de EU-Compacts met Jordanië¹ en Libanon² en de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije³.

De strategie is ook een herziening van de onderdelen met betrekking tot Syrië van de *regionale EU-strategie voor Syrië en Irak* en de *strijd tegen IS/Da'esh*, die voor het laatst in mei 2016⁴ door de Raad waren herzien en geactualiseerd. Het is noodzakelijk opnieuw te

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/en/pdf> (zie bijlage)

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

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

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

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

bekijken welke rol de EU kan spelen om te komen tot een politieke oplossing op basis van Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad, ten behoeve van alle Syriërs, ten einde een leven in vrijheid, waardigheid en veiligheid mogelijk te maken.

De bilaterale samenwerking met de Syrische regering werd opgeschort na de gewelddadige onderdrukking van de civiele opstand in 2011. Toch heeft de EU de Syrische bevolking verder gesteund, via humanitaire hulp om levens te redden, alsook via hulpverlening om te kunnen voorzien in essentiële dienstverlening en de maatschappelijke organisaties. Een nauwere samenwerking tussen de EU-lidstaten en de EU-instellingen en hun respectieve financiële instrumenten is vitaal voor de effectieve tenuitvoerlegging van deze strategie.

1. Toestand in Syrië

1.1. Politieke en veiligheidscontext

De militaire reactie van het Syrische regime op de vreedzame politieke opstand in 2011 leidde tot een langdurige burgeroorlog die wordt ondersteund en verscherpt door een aantal externe actoren. De voortdurende oorlog leidt tot een lappendeken van afzonderlijke regio's die elkaar bevechten en die door verschillende gewapende groepen worden gecontroleerd en Da'esh in staat stellen te floreren.

Ondanks opeenvolgende vredesgesprekken onder leiding van de VN, het communiqué van Genève⁵ en de inspanningen van de Internationale Steungroep voor Syrië en haar werkgroepen, is er geen vredesakkoord tussen de partijen bereikt om een einde te stellen aan de oorlog. De vierde ronde van de besprekingen tussen de Syrische partijen in Genève in februari 2017 heeft drie onderdelen vastgesteld voor toekomstige onderhandelingen, in overeenstemming met Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad, nl. over goed bestuur, de grondwet en verkiezingen, naast een aanvullend onderdeel waarin terrorismebestrijding kan worden besproken.

Ondertussen werd de escalatie van geweld op het terrein systematisch voortgezet door het Syrische regime en zijn bondgenoten, alsook door gewelddadige groepen extremisten en elementen van de gewapende oppositie. Dit heeft geleid tot een grotere kwetsbaarheid van de

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

Syrische bevolking, demografische engineering door gedwongen evacuaties, en grove schendingen van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht.

Er zijn van de kant van het regime geen pogingen ondernomen tot dialoog, de boodschap is duidelijk "zich onderwerpen of vertrekken". Een dergelijke repressieve aanpak kan nooit een stabiele basis vormen voor een toekomstig verenigd en inclusief Syrië.

1.2. Humanitaire context

Zes jaren van conflict hebben een hoge tol geëist van de burgerbevolking in Syrië. De levensverwachting is met 20 jaar gezakt. De economische en menselijke ontwikkeling van Syrië is met 40 jaar teruggeslagen, waardoor vele Syriërs hun land hebben verlaten. De Syrische economie is ineengestort en door een oorlogseconomie vervangen, waarbij alleen een kleine minderheid baat vindt. 13,5 miljoen mensen⁶, bijna driekwart van de resterende bevolking⁷, hebben dringend nood aan humanitaire hulp, inclusief de meer dan 6 miljoen intern ontheemden en de meer dan 5 miljoen mensen in belegerde en moeilijk bereikbare gebieden.

De bijna dagelijkse schendingen van het internationaal humanitair recht, zoals de voortdurende bewuste aanvallen op burgerdoelwitten, waaronder waterdistributiesystemen, medische faciliteiten en scholen, hebben geleid tot ernstige tekortkomingen in de essentiële dienstverlening. Tegelijkertijd worden de toegang tot en de levering van humanitaire hulp ernstig gehinderd door een toegenomen politisering van de hulp.

1.3. Stand van zaken van de EU-steun per januari 2017

Sinds het begin van de oorlog in 2011 heeft de EU collectief (EU en lidstaten) meer dan 9,4 miljard euro gemobiliseerd in respons op de Syrische crisis, zowel binnen Syrië als in de regio, waarmee de EU de grootste donor is.

Voor de hulpverlening binnen Syrië heeft de EU meer dan 900 miljoen euro vrijgemaakt. Hiervan is meer dan 600 miljoen euro gebruikt voor humanitaire hulp. Met deze financiering is tegemoet gekomen aan de behoeften van de mensen in heel Syrië ("whole-of-Syria"-

⁶ <http://www.unocha.org/syria>

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

aanpak) en lag de prioriteit op multisectorale, levensreddende operaties, in het bijzonder betwiste en belegerde gebieden die verstoken zijn van voorzieningen.

De humanitaire hulp van de EU heeft miljoenen mensen in nood bereikt in Syrië en in de gastlanden rondom. Binnen Syrië heeft onze steunverlening onze partner in staat gesteld levensmiddelen, noodgezondheidszorg, onderdak, drinkbaar water en hygiëne-artikelen te verstrekken aan miljoenen mensen, vooral de meest behoeftigen, en is steun verleend aan de polio-inenting-campagne van Unicef voor 2,7 miljoen kinderen. Hoewel het belangrijkste oogmerk van deze mededeling binnen Syrië ligt, heeft de EU ook aanzienlijke steun gemobiliseerd voor de buurlanden die vluchtelingen opnemen (Turkije, Jordanië, Libanon), waar meer dan 1,15 miljoen Syrische vluchtelingen zijn voorzien van levensreddende gezondheidszorg en medische bijstand, alsook psychosociale steun en bescherming.

De EU heeft tevens 327 miljoen euro niet-humanitaire hulp vrijgemaakt via diverse instrumenten: in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument⁸ zijn binnen Syrië maatregelen in verschillende sectoren gefinancierd, zoals onderwijs, bestaansmiddelen, lokaal bestuur, gezondheidszorg en ondersteuning van het maatschappelijk middenveld.

Hiermee wordt beoogd het Syrische menselijk kapitaal te behouden, de toegang tot basisdiensten te verbeteren en de capaciteit van lokale maatschappelijke organisaties te vergroten. In het kader van het Instrument voor vrede en stabiliteit⁹ en het Europees instrument voor democratie en mensenrechten¹⁰ verleent de EU steun aan het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenactivisten in Syrië. Via het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking¹¹ worden ook projecten in Syrië ondersteund om de voedselzekerheid van de Syrische bevolking te vergroten.

De EU heeft een Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije opgezet, met in totaal een budget van 3 miljard euro voor 2016-2017, ter bevordering van de bestaansmiddelen, de sociaal-

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

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

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

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

economische perspectieven en de onderwijsmogelijkheden van vluchtelingen in Turkije op langere termijn.

De EU heeft ook een regionaal trustfonds voor de Syrische crisis¹² opgericht, met 932 miljoen euro aan bijdragen van 22 lidstaten en Turkije. Dit komt bovenop de rechtstreekse financiering uit de EU-begroting die tot dusver in de regio is gebruikt voor Syriërs en gastgemeenschappen in de buurlanden.

Dankzij de EU-financiering konden de leefomstandigheden van de vluchtelingen worden verbeterd, met name op het gebied van onderwijs. Zo kregen 663 000 kinderen en jongeren uit vluchtelingen- en gastgemeenschappen in Turkije, Libanon en Jordanië toegang tot degelijk basisonderwijs, bescherming en psychosociale ondersteuning. Op het gebied van hoger onderwijs biedt het "HOPES"-project beurzen, onderwijsadvies en taaltraining aan ongeveer 250.000 Syrische jongeren uit vluchtelingen- en gastgemeenschappen in Jordanië, Libanon, Egypte, Irak en Turkije. In Turkije zijn 70 nieuwe scholen gebouwd en ingericht.

2. Risico's en bedreigingen voor de essentiële EU-belangen als de oorlog doorgaat

De voortzetting van de oorlog in Syrië zou kunnen leiden tot een verdeling van het land volgens sektarische lijnen, waardoor geweld en terrorisme verder kunnen worden aangewakkerd, of tot het opleggen van militaire controle door het regime in heel het land. Beide scenario's zullen leiden tot voortdurende instabiliteit met verdere ontredende gevolgen zowel regionaal als wereldwijd, met inbegrip van een erosie van de capaciteit van de internationale juridische en institutionele opbouw om geschillen te beslechten.

De gevolgen van beide scenario's - voortzetting van het conflict of voortzetting van het autoritaire regime, als alternatieven voor een onderhandelde politieke overgang - zouden in tegenspraak zijn met de belangen van de Syrische bevolking, de regio en de EU. Mogelijke gevolgen zijn:

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

- het verlies van mensenlevens en groter menselijk lijden, onder meer door belegeringen, hetgeen leidt tot verdere ontheemding, met name tot grote vluchtelingenstromen in de regio en naar Europa;
- meer geweld, radicalisering van gewapende groepen en de verspreiding van gewelddadig extremisme;
- de verspreiding van criminele activiteiten ten gevolge van de oorlogseconomie, met inbegrip van wapensmokkel en mensensmokkel;
- verdere economische neergang met minder commerciële en economische kansen;
- de verscherping van sektarische verschillen, waardoor de inspanningen voor een nationaal verzoeningsproces moeilijker worden;
- grotere instabiliteit in de buurlanden, onder meer de verhinderende van de stabilisatie van Irak na Da‘esh, en verdere directe gevolgen voor Jordanië, Libanon en Turkije; en
- verdere vernietiging van cultureel erfgoed, met inbegrip van werelderfgoed, en smokkel in cultuurgoederen.

3. Strategische doelstellingen van de EU

De strategische doelstellingen van de EU ten aanzien van Syrië stemmen overeen met haar essentiële belangen en waarden en zijn gebaseerd op de integrale EU-strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid en het Europees Nabuurschapsbeleid:

- Eén Syrië: een verenigd en territoriaal onaangetast land voor alle Syrische burgers.
- Een democratisch Syrië: een legitieme regering en een pluralistisch politiek stelsel met eerbiediging van de rechtsstaat en individuele rechten op basis van gelijk staatsburgerschap.
- Een divers en inclusief Syrië: een multicultureel land waarin alle etnische en religieuze groepen het gevoel hebben dat hun identiteit wordt beschermd en dat zij gelijke toegang hebben tot de regering.

- Een sterk en veilig Syrië: een efficiënte staat met functionerende instellingen, met aandacht voor de veiligheid van en de dienst aan de burger, een enkel nationaal leger en politie- en veiligheidsdiensten die verantwoording afleggen.
- Een stabiel Syrië: een stabiel politiek systeem en een sterke economie, met degelijk onderwijs en gezondheidszorg voor de bevolking, aantrekkelijk voor buitenlandse investeringen, goede betrekkingen onderhoudend met alle buurlanden en als een constructieve partner geïntegreerd in de internationale gemeenschap.

Zodra deze strategische doelstellingen zijn bereikt, kunnen de vluchtelingen en de intern ontheemden op een vrijwillige, waardige en veilige wijze terugkeren.

4. EU-doelstellingen

Om deze strategie te verwezenlijken heeft de EU de volgende doelstellingen voor Syrië:

- Een einde stellen aan de oorlog door een politiek overgangsproces waarover is onderhandeld door de partijen bij het conflict, met de steun van de speciale gezant van de VN voor Syrië en belangrijke internationale en regionale actoren.
- Een betekenisvolle en inclusieve overgang in Syrië bevorderen door de politieke oppositie te helpen versterken, overeenkomstig Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad en het communiqué van Genève.
- De democratie, de mensenrechten en de vrijheid van meningsuiting bevorderen door een versterking van Syrische maatschappelijke organisaties.
- Een proces van nationale verzoening bevorderen gebaseerd op inspanningen voor vredesopbouw en de bestrijding van gewelddadig extremisme en sektarisme, met inbegrip van een aanpak voor een overgangsjustitie waarbij rekenschap moet worden afgelegd over oorlogsmisdaden.
- Het redden van levens door de humanitaire nood van de meest kwetsbare Syriërs op een tijdige, doeltreffende, doelmatige en beginselvaste manier aan te pakken.
- Steun aan de weerbaarheid van de Syrische bevolking, alsook van de instellingen en de Syrische maatschappij.

Deze doelstellingen worden meer in detail besproken in punt 5.

5. De voornaamste actielijnen in Syrië ter verwezenlijking van de EU-doelstellingen

5.1. Een einde stellen aan de oorlog door een politiek overgangsproces waarover is onderhandeld door de partijen bij het conflict, met de steun van de speciale gezant van de VN voor Syrië en belangrijke internationale en regionale actoren

Elke duurzame oplossing voor de oorlog moet zijn gericht op respect voor de democratische aspiraties en behoeften van de Syrische bevolking, door de politieke en burgerlijke ruimte open te stellen voor groepen die eerder daarvan waren uitgesloten, en op een democratische en waarachtige hervorming van de instellingen van het land. Gezien het belang dat de EU stelt in een onderhandelde politieke overgang, zal de EU haar rol ten volle vervullen, met gebruikmaking van de haar ter beschikking staande middelen.

De EU zal haar directe steun blijven verlenen aan de gesprekken onder leiding van de VN in Genève, ook voor technische besprekingen die een stimulans kunnen zijn voor de politieke onderhandelingen om een einde te stellen aan de oorlog en de parameters vast te leggen voor een overgangsregering overeenkomstig Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad en het communiqué van Genève. De EU is verheugd over de stappen die zijn gezet door Rusland, Turkije en Iran met het oog op een staakt-het-vuren, zoals bepleit door Resolutie 2336 van de VN-Veiligheidsraad, en als een middel om de besprekingen tussen de Syrische partijen in Genève voor te bereiden.

Aangezien de oorlog in Syrië momenteel in grote mate wordt bepaald door de directe militaire tussenkomst van een aantal regionale en mondiale actoren, heeft de EU in volledige samenspraak met de VN een initiatief gestart om de politieke dialoog met belangrijke actoren uit de regio aan te vatten ten einde een consensus te bereiken over het streefdoel voor Syrië en de voorwaarden voor verzoening en wederopbouw. Hiermee moet verder worden bijgedragen aan een overeenkomst in het vredesproces tussen de Syrische partijen.

Vrede kan niet worden verwezenlijkt door alleen op macroniveau met de Syrische belanghebbenden aan tafel te gaan. Vrede vereist in de eerste plaats een gezamenlijke inspanning die direct is gericht op de maatschappij in Syrië, op de gemeenschappen en bevolkingsgroepen die door de oorlog worden getroffen, en die moeten deelnemen aan het proces om overgangsregelingen en de toekomst van het politieke stelsel in Syrië vast te

stellen. Het EU-initiatief ter ondersteuning van het vredesproces in Syrië¹³ zet een concreet platform op ter ondersteuning van het vredesproces en het staakt-het-vuren, ter versterking van de oppositiepartijen, en als bijdrage tot de dialoog met de maatschappelijke organisaties. De EU zal blijven steun verlenen aan de inspanningen van de speciale gezant van de VN voor Syrië om de maatschappelijke organisaties aan zijn werkzaamheden te laten participeren via het steuncomité voor de maatschappelijke organisaties en de vrouwenadviesraad.

De EU handhaaft haar beperkende maatregelen tegen Syrische individuen en entiteiten die het regime steunen, zolang de repressie tegen burgers doorgaat. Ook de maatregelen tegen bepaalde sectoren van de Syrische economie worden zo lang als nodig gehandhaafd. De bestaande sancties worden indien nodig verder uitgebreid. De EU toetst het effect van de sancties voortdurend en overweegt regelmatig opties om eventuele ongewenste consequenties te verzachten.

5.2. Een betekenisvolle en inclusieve overgang in Syrië bevorderen door de politieke oppositie te helpen versterken, overeenkomstig Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad en het communiqué van Genève

Een omvattende en haalbare overgang in Syrië kan niet worden bewerkstelligd zonder de vertegenwoordiging en deelname aan het beleid van alle belangrijke Syrische politieke groeperingen.

De Syrische oppositie binnen en buiten Syrië heeft behoefte aan ondersteuning van haar inspanningen om zich om te vormen tot een sterk en duurzaam politiek platform dat in staat is een democratisch alternatief te bieden en een belangrijke rol te spelen in de fase van de overgang en na de overgang in Syrië. De EU zal blijven voortbouwen op haar bestaande werkzaamheden ter ondersteuning van de belangrijkste politieke oppositiegroepen in het onderhandelingsproces, alsook om hen bij te staan hun visie op de overgang en de toekomst van de Syrische staat en de Syrische maatschappij verder te ontwikkelen en bij te stellen.

De EU zal blijven investeren in de eenmaking van de Syrische oppositie, door het Hoog Onderhandelingscomité verder te versterken, alsook de twee belangrijkste politieke componenten daarvan, de Syrische nationale coalitie en het nationale coördinatie-orgaan.

¹³ EU-fonds voor Syrië dat is opgezet door het Instrument voor vrede en stabiliteit.

De EU zal steun betuigen aan de uitbreiding van het platform van de oppositie voor onderhandelingen via dialoog met andere Syrische oppositiegroepen die bij het Genèveproces niet zijn betrokken. Voorts moedigt de EU de dialoog tussen oppositiegroepen en Syrische belanghebbenden aan, zoals maatschappelijke organisaties, religieuze leiders en stamhoofden, het bedrijfsleven en vrouwenverenigingen, ten einde met hun standpunten rekening te houden bij de opbouw van het politieke platform.

De EU zal steun blijven verlenen aan de samenwerking en het engagement van de Syrische politieke oppositie met gematigde gewapende groepen, ten einde hun deelname aan het staakt-het-vuren en de voorbereidingen voor een toekomstige politieke overgang te versterken.

5.3. De democratie, de mensenrechten en de vrijheid van meningsuiting bevorderen door een versterking van Syrische maatschappelijke organisaties

De EU zal verder aanzienlijke steun blijven verlenen aan de Syrische maatschappelijke organisaties die de waarden van de bevordering van democratie, de mensenrechten en de vrijheid van meningsuiting delen. De Syrische maatschappelijke organisaties zullen een belangrijke rol moeten spelen in het Syrië na het conflict, onder meer door het land te helpen in het reine te komen met het verleden, inspanningen mogelijk te maken voor lokale en nationale verzoening, interculturele en interreligieuze dialoog en bijdragen tot toezicht op een eventueel politiek akkoord.

Meer bepaald zal de EU steun bieden voor de samenvoeging van de maatschappelijke organisaties in Syrië tot coherente platforms waarmee de doelstellingen beter kunnen worden bevorderd en een stem kan worden gegeven aan zoveel mogelijk facetten van de Syrische maatschappij. De EU zal streven naar een versterking van de capaciteit van de maatschappelijke organisaties om in contact te treden met het publiek en een stem te geven aan de zorgen van de Syrische burgers. De steun zal worden gehandhaafd voor organisaties die de deelname van vrouwen, jongeren en minderheden aan een inclusief en democratisch Syrië voorstaan.

Steun voor de vrijheid van meningsuiting moet ook steun omvatten voor de ontwikkeling van een dynamische, vrije en onafhankelijke pers en van kanalen voor open en tolerante communicatie met inbegrip van de sociale media.

5.4. Een proces van nationale verzoening bevorderen gebaseerd op inspanningen voor vredesopbouw en de bestrijding van gewelddadig extremisme en sektarisme, met inbegrip van een aanpak voor een overgangsjustitie waarbij rekenschap moet worden afgelegd over oorlogsmisdaden

Tijdens en na het conflict zal de EU steun blijven verlenen voor initiatieven voor overgangsjustitie om ervoor te zorgen dat rekenschap wordt afgelegd over oorlogsmisdaden en schendingen van de mensenrechten en het internationale humanitaire recht. Dit omvat ook het bevestigde gebruik van chemische wapens en steun voor het onderzoeken van oorlogsmisdaden op nationaal en internationaal niveau. Deze inspanningen gaan gepaard met steun voor psychosociale hulp en een proces van verzoening in het hele land.

Wat de inspanningen voor vredesopbouw betreft, zal de EU de diverse componenten van de Syrische maatschappij bijstaan ter ondersteuning van vreedzaam samenleven en communautaire weerbaarheid als een voorwaarde voor het totstandbrengen van een toekomstig democratisch Syrië. De bemiddelingsinspanningen zullen nauwgezet moeten worden gericht op de specifieke behoeften van de lokale gemeenschappen en de zich ontwikkelende context van het conflict.

De EU zal steun verlenen aan de werkzaamheden voor de identificatie van vermiste en verdwenen personen en aan hun families, via de verlening van advies, juridische bijstand en belangenbehartiging.

5.5. Het redden van levens door de humanitaire nood van de meest kwetsbare Syriërs op een tijdige, doeltreffende, doelmatige en beginselvaste manier aan te pakken

De verstrekking van humanitaire hulp binnen Syrië wordt steeds moeilijker. Het toestaan of weigeren van humanitaire toegang is een oorlogstactiek geworden waarvan alle partijen bij het conflict voor hun eigen doeleinden gebruik maken. De EU zal haar praktische betrokkenheid ten overstaan van de regering van Syrië en de oppositiegroepen voortzetten om de noodzaak van de naleving van elementaire humanitaire beginselen door alle partijen bij het conflict te bevestigen, alsook de noodzaak om politieke inmenging te vermijden bij de verstrekking van humanitaire hulp. De EU zal een beginselvaste, niet-discriminatoire en op behoeften gebaseerde aanpak blijven hanteren voor de verstrekking van hulp via haar partners.

De humanitaire respons van de EU zal ook in de toekomst twee typen scenario's blijven bestrijken, eerste-lijnsnoodrespons en respons na noodsituaties, via een geïntegreerde aanpak met vijf sleutelsectoren voor tussenkomst: levensmiddelen; gezondheidszorg; onderdak en non-food-artikelen; water, sanitaire voorzieningen en hygiëne (WASH); en bescherming. Via de eerste-lijnsnoodrespons zullen de EU en haar humanitaire partners prioritair aandacht hebben voor gebieden waar de burgerbevolking geen of weinig toegang heeft tot humanitaire hulp. De EU steunt de ontwikkeling van noodplannen om elke verslechtering van de humanitaire toestand voor te zijn en er doeltreffend op te reageren.

De EU zal tevens levensreddende bijstand blijven verlenen aan de meest kwetsbare Syriërs in post-noodsituaties, zoals langdurige ontheemding en langdurig gebrek aan basisvoorzieningen. Voorts zal de EU de complementariteit versterken tussen humanitaire hulp, weerbaarheid en de bevordering van bestaansmiddelen.

De EU zal als onderdeel van haar humanitaire diplomatie van alle partijen bij het conflict blijven vragen de bescherming van burgers te garanderen, humanitaire toegang toe te staan en een humanitaire respons te realiseren overeenkomstig het internationale humanitaire recht en de principes van verantwoordingsplicht. De EU zal haar steun handhaven voor een sterke "whole-of-Syria"-aanpak als de beste manier om de problemen met de toegang en de levering van bijstand ten behoeve van bevolkingsgroepen in nood aan te pakken vanuit alle hulpcentra, met inbegrip van frontlinie- en grensoverschrijdende operaties op een consistente, beginselvaste en doeltreffende manier.

5.6. Steun aan de weerbaarheid van de Syrische bevolking, alsook van de instellingen en de Syrische maatschappij, overeenkomstig de "whole-of-Syria"-aanpak

De weerbaarheid van de Syrische bevolking versterken overeenkomstig de "whole-of-Syria"-aanpak vereist de verstrekking van steun aan de getroffen bevolkingsgroepen in het hele land. Dit wordt steeds moeilijker door het gebrek aan toegang, de onveiligheid en de beperkte capaciteit van de uitvoerende partners om in een conflictsituatie te opereren. Voor deze aanpak is een voorzichtige, conflictgevoelige evaluatie en monitoring nodig van waar en hoe EU-steun kan worden verstrekt. De EU heeft daarom maatregelen getroffen om de politieke en andere risico's van activiteiten in Syrië te verminderen en heeft haar aanwezigheid in de regio versterkt.

De EU zal de weerbaarheid van de Syrische burgerbevolking blijven steunen. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar het creëren van werkgelegenheid door een aanpak die lokaal verankerd is en in lokale verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd, om inkomsten te genereren en een gevoel van eigen verantwoordelijkheid te creëren. De EU zal ook aandacht blijven hebben voor de verstrekking van onderwijs, met inbegrip van basis- en hoger onderwijs, de ontwikkeling van vaardigheden, beroepsopleiding en psychosociale steun voor Syrische kinderen en jongeren, alsook specifieke acties die gelijke toegang tot onderwijs voor meisjes bevorderen. Dit zal hen in staat stellen hun opleiding en studies voort te zetten, hun het perspectief van een betere toekomst bieden en hen uitrusten met de noodzakelijke vaardigheden om tot de heropbouw van Syrië bij te dragen. Op die manier zullen vooral jongeren worden aangemoedigd in Syrië te blijven of na het conflict naar Syrië terug te keren, en zullen alternatieven worden gecreëerd voor de deelname aan en beïnvloeding door gewapende of gewelddadige extremistische groepen.

De EU zal ernaar streven de ineenstorting van het openbare bestuur in Syrië te vermijden. Voor een goed functionerende staat is het noodzakelijk te garanderen dat de bestuursstructuren op alle niveaus in het hele land met elkaar verbonden zijn. De EU zal de steun die reeds wordt verleend aan lokale structuren van burgerlijk bestuur in gebieden die door de oppositie worden bezet, zoals lokale raden en andere administratieve entiteiten, uitbreiden ten einde de transparantie, participatie en verantwoordelijkheid ervan wat betreft de dienstverlening, te verbeteren, en te vermijden dat burgerlijke structuren worden gecontroleerd door militaire actoren. De EU zal nauw samenwerken met andere donoren en Syrische belanghebbenden, met inbegrip van de Syrische interimregering¹⁴, om een geharmoniseerde en aanvullende aanpak binnen en tussen de diverse sectoren te verzekeren.

In het kader van de "whole-of-Syria"-aanpak zal de EU steun voor weerbaarheid blijven verstrekken in het hele land. Deze steun beoogt:

- i) het menselijke kapitaal in Syrië te behouden en de dienstverlening te handhaven, en zo de weg te banen voor herstel na het conflict; en

¹⁴ De Syrische interimregering werd in 2013 opgericht door de Syrische nationale coalitie en streeft naar de oprichting van functionerende lokale bestuursstructuren binnen Syrië in oppositiegebieden, waardoor dienstverlening aan de bevolking mogelijk wordt.

ii) de bevolking de middelen aan de hand te doen om in waardigheid op hun woonplaats te blijven of intern ontheemden elementaire dienstverlening te doen toekomen, waardoor de migratiestromen worden beperkt.

Deze "whole-of-Syria"-aanpak moet worden uitgevoerd met het oog op herstel na het conflict en een hervorming van de staat na een vredesakkoord, waarbij naar verwachting de lokale instellingen in het hele land een belangrijke stabiliserende rol te vervullen zullen hebben.

6. EU-engagement voor een vroegtijdige planning voor wederopbouw en overgang

6.1. Planning na een vredesakkoord

De EU heeft altijd duidelijk gesteld dat zij niet kan bijdragen aan de wederopbouw van het land totdat een brede, echte en inclusieve politieke overgang in gang is gezet. Het engagement van de EU voor de wederopbouw is daarom gebonden aan een politieke oplossing voor het conflict, gebaseerd op Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad en het communiqué van Genève. Bovendien zouden de externe actoren die het conflict in Syrië in de hand hebben gewerkt, de specifieke verantwoordelijkheid voor de kosten van de heropbouw moeten dragen. Om paraat te zijn voor snelle en doeltreffende actie op het juiste moment, moeten de voorbereidingen echter op tijd worden aangevat. Er zullen zeer substantiële investeringen moeten gebeuren en de inspanningen zullen wereldwijd moeten zijn.

De EU blijft betrokken bij de planningsactiviteiten van de overkoepelende VN-taskforce, die inventariseert welke multisectorale steunmaatregelen tijdens de eerste zes maanden na een vredesakkoord nodig zullen zijn ter ondersteuning van het politieke proces en de structuren van de overgangsregering. Ook worden de bestaande EU-VN-beoordelingen van de schade en de behoeften in een aantal Syrische steden momenteel geactualiseerd om ervoor te zorgen dat de behoeften van de bevolking worden geïntegreerd in de wederopbouwactiviteiten. De EU streeft ook naar integratie met gelijkaardige parallelle inspanningen van de Wereldbank. Deze werkzaamheden effenen de weg voor de fase na een vredesakkoord en verminderen de tijd die nodig is voor de uitvoering van een gezamenlijke evaluatie van herstel en vredesopbouw tussen de EU, de Wereldbank en de Verenigde Naties, ter ondersteuning van de plannen voor herstel en wederopbouw op de langere termijn van de structuren van de overgangsregering.

De EU is reeds doende om de coördinatie te versterken tussen de EU-lidstaten en de belangrijkste donoren in Syrië. In dit verband heeft de EU sinds oktober 2012 reeds 9 vergaderingen georganiseerd voor de belangrijkste donoren ter verbetering van de internationale coördinatie van het niet-humanitaire herstel, de weerbaarheid en de ontwikkelingshulp en voor de toekomstige planning van de respons op de crisis in Syrië. Ter voorbereiding van de fase na een vredesakkoord zal de EU tezamen met de buurlanden van Syrië, de Arabische internationale financiële instellingen en andere relevante derde partijen onderzoeken hoe de buurlanden van Syrië en de regionale actoren kunnen bijdragen tot de wederopbouw van Syrië en hoe een veilige, vrijwillige en waardige terugkeer van vluchtelingen en intern ontheemden kan worden ondersteund.

6.2. De rol van de EU bij de wederopbouw van Syrië

Zodra er sprake is van een daadwerkelijke politieke overgang die in overeenstemming is met Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad en het communiqué van Genève, kan de EU maatregelen treffen ter ondersteuning van de wederopbouw. Dergelijke maatregelen zullen geleidelijk worden ingevoerd, en uitsluitend wanneer concrete, meetbare vooruitgang wordt geboekt:

- Opheffen van beperkende maatregelen: De EU zou de huidige beperkende maatregelen tegen Syrië kunnen herzien om snel herstel en wederopbouw te bevorderen.
- Hervatten van de samenwerking: De EU zou de bilaterale samenwerkingsbetrekkingen met de Syrische regering kunnen hervatten en de passende instrumenten in het kader van het EU-nabuschapsbeleid en andere programma's kunnen mobiliseren om de economie te stimuleren en de problemen op het gebied van bestuur en verantwoordingsplicht aan te pakken.
- Mobilisering van financiering: Wanneer een brede politieke overgang daadwerkelijk in gang is gezet, is de EU bereid om bij te dragen aan de wederopbouw van Syrië en om middelen te mobiliseren en aan te trekken van andere internationale donoren. Het regionale EU-trustfonds voor de Syrische crisis zou een belangrijke rol moeten spelen in het bundelen en kanaliseren van de financiering van de EU, de lidstaten en andere donoren.

Zonder vooruit te lopen op de resultaten van het overleg met de Syrische partners na een vredesakkoord, die hun eigen prioriteiten voor de wederopbouw zullen moeten vaststellen, kan de EU steun verstrekken in de volgende sectoren:

- Beveiliging: De behoefte aan beveiliging zal essentieel zijn voor de uitvoering van om het even welk politiek akkoord. In de fase meteen na een vredesakkoord kan de EU steun verlenen voor ontmijning en het verwijderen van niet-ontplofte munitie en voor lokale of internationale mechanismen om het staakt-het-vuren te controleren en te begeleiden. De overgang in Syrië kan alleen succes hebben indien de veiligheidsdiensten worden hervormd zodat zij verantwoordelijkheid afleggen en gericht worden op de veiligheid van de burgers. Hiervoor is burgerlijk toezicht nodig op lokaal en nationaal niveau. De EU kan steun verlenen aan de hervorming van de veiligheidssector en aan demilitarisatie, demobilisatie en reïntegratie van vroegere strijders in het burgerleven of in de hervormde veiligheidsdiensten. De EU zou ook steun kunnen verlenen aan andere relevante aspecten, zoals het verwijderen van chemische agentia en het opsporen en verwijderen van handvuurwapens en lichte wapens.
- Goed bestuur, hervormingen en dienstverlening: In de fase meteen na een vredesakkoord kan de EU bijdragen aan vredesdividenden door een spoedig herstel van de basisvoorzieningen op lokaal niveau (onderwijs, gezondheidszorg, water, elektriciteit, afvalophaling, afvalbeheer, enz.), speciaal in gebieden met grote aantallen ontheemden of terugkerende vluchtelingen. Op de langere termijn kan de EU steun verlenen aan de hervorming van de overheidsinstellingen na het conflict, onder meer om het bestaan weg te werken van verschillende praktijken en bestuursvormen, de samenhang van de dienstenverlening te versterken en verdeelde gemeenschappen weer dichterbij elkaar te brengen. De EU kan steun verlenen aan het opstellen van een nieuwe grondwet en de organisatie van verkiezingen, met name door steun voor verkiezingsbeheer en een verkiezingswaarnemingsmissie van de EU. De EU kan ook haar steun opvoeren voor de verstrekking van diensten via nationale en lokale instellingen, waardoor de legitimiteit van de hervormde en verantwoordingsplichtige nationale en lokale instellingen in heel Syrië zou worden versterkt. De EU kan Syrië steun verlenen bij de bestrijding van financiële misdrijven door de uitvoering van de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF).

- Sociale samenhang, vredesopbouw en verzoening: In de fase meteen na een vredesakkoord kan de EU steun verlenen aan inclusieve verzoeningsprocessen op lokaal niveau ter versterking van het vredesakkoord en om te voorkomen dat het conflict weer opblaait. De EU kan ook steun verlenen aan de overgangsautoriteiten om de meest dringende problemen aan te pakken (ex-gevangenen en vermisten, huisvesting en oplossing van geschillen in verband met eigendomsrechten op land, enz.), in nauwe samenwerking met de maatschappelijke organisaties. De EU is ook bereid een rol te spelen bij de voorbereiding en ondersteuning van de veilige, vrijwillige en waardige terugkeer van vluchtelingen en binnenlands ontheemden naar hun huizen en hun integratie in de Syrische maatschappij. Op de langere termijn is hiervoor onder meer een mechanisme voor overgangsjustitie noodzakelijk dat op rechten gebaseerd en aandacht heeft voor de slachtoffers, alsook maatregelen om nationale en lokale verzoening te bevorderen, zoals nationale dialoog, naast een hervorming ten gronde van het justitiële stelsel.
- Menselijk kapitaal: De EU kan voortbouwen op bestaande initiatieven om het menselijke kapitaal te ontwikkelen en te handhaven dat nodig zal zijn voor de wederopbouw van Syrië. Hiertoe kunnen de relevante sectorale beleidsinstrumenten van de EU, zoals het Programma Horizon 2020, worden ingezet.
- Economisch herstel: In de onmiddellijke fase na een vredesakkoord kan de EU haar steun voor de bestaansmiddelen van de bevolking opvoeren, met name voor de meest kwetsbaren, jongeren, en ontheemden. Op de langere termijn kunnen vrede en wederopbouw in Syrië slechts worden bereikt door een herleving van de Syrische economie, die in zes jaar oorlog erg geleden heeft. Het creëren van werkgelegenheid en commerciële perspectieven voor alle Syriërs (met name terugkerende vluchtelingen, ontheemden, gemeenschappen die door de oorlog zijn getroffen en voormalige strijders), met inbegrip van de kansen die geboden worden door het proces van wederopbouw, zal van belang zijn voor economisch herstel. Om de internationale steun een maximaal effect te doen hebben, is het van essentieel belang dat de internationale gemeenschap in één richting en volledig gecoördineerd samenwerkt. In dit verband kan het Internationaal Monetair Fonds, zodra de omstandigheden dat toelaten en naargelang de vereisten, het voortouw nemen voor een macro-economische stabiliseringsinspanning, met ondersteuning van leningen van de Wereldbank en

advies over structurele en sectorale hervormingen. Macrofinanciële ondersteuning van de EU kan in een post-conflict-scenario beschikbaar worden gesteld aan Syrië, mits er een IMF-uitkeringsprogramma bestaat en de relevante voorwaarden zijn vervuld, met name respect voor democratische mechanismen, zoals een meerpartijensysteem, de rechtsstaat en respect voor de mensenrechten. Overeenkomstig hun respectieve mandaten kunnen de Europese Investeringsbank (EIB) en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) hun deskundigheid inzake infrastructuurfinanciering en de ontwikkeling van de particuliere sector inzetten, ook via microkredieten aan kleinschalige ondernemers.