



2018/2160(INI)

18.12.2018

NACRT IZVJEŠĆA

o razdoblju nakon Arapskog proljeća: daljnji koraci za regiju MENA (Bliski istok i sjeverna Afrika)
(2018/2160(INI))

Odbor za vanjske poslove

Izvjestitelj: Brando Benifei

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
OBRAZLOŽENJE	9

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o razdoblju nakon Arapskog proljeća: daljnji koraci za regiju MENA (Bliski istok i sjeverna Afrika) (2018/2160(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir dokument naslovljen „Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa – Globalna strategija za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije”, koji je potpredsjednica Komisije / Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku predstavila 28. lipnja 2016.¹,
- uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 232/2014² Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI),
- uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 235/2014³ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za demokraciju i ljudska prava širom svijeta,
- uzimajući u obzir zajednički savjetodavni dokument Komisije i Visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku od 4. ožujka 2015. pod naslovom „Ususret novoj europskoj politici susjedstva” (JOIN(2015)0006),
- uzimajući u obzir zajedničke komunikacije Komisije i Visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku od 8. ožujka 2011. pod naslovom „Partnerstvo za demokraciju i zajednički napredak s južnim Sredozemljem” (COM(2011)0200) i od 25. svibnja 2011. pod naslovom „Novi odgovor na promjene u susjedstvu” (COM(2011)0303),
- uzimajući u obzir globalni pristup EU-a migraciji i mobilnosti (GAMM),
- uzimajući u obzir Zajedničku komunikaciju Komisije i Visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku od 25. siječnja 2017. naslovljenu „Migracije na središnjoj sredozemnoj ruti – Upravljanje tokovima, spašavanje života” (JOIN(2017)0004),
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 9. srpnja 2015. o pregledu europske politike susjedstva⁴,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 18. travnja 2018. o provedbi instrumenata EU-a za vanjsko financiranje: preispitivanje na sredini razdoblja 2017. godine i struktura za razdoblje nakon 2020.⁵,

¹ https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

² [SL L 77, 15.3.2014., str. 27.](#)

³ [SL L 77, 15.3.2014., str. 85.](#)

⁴ [SL C 265, 11.8.2017., str. 110.](#)

⁵ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2018)0119.

- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 14. studenoga 2018. o Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027.¹,
 - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 9. srpnja 2015. o sigurnosnim izazovima na Bliskom istoku i u sjevernoj Africi i izgledima za političku stabilnost²,
 - uzimajući u obzir svoju Preporuku od 30. svibnja 2018. Vijeću, Komisiji i potpredsjednici Komisije / Visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku o Libiji³,
 - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 14. rujna 2016. o odnosima EU-a i Tunisa u aktualnom regionalnom kontekstu⁴,
 - uzimajući u obzir sastanke Vijeća za pridruživanje EU-Tunis održane 11. svibnja 2017. i 15. svibnja 2018., Vijeća za pridruživanje EU-Alžir održanog 14. svibnja 2018. te Vijeća za pridruživanje EU-Egipat održanog 25. srpnja 2017.,
 - uzimajući u obzir zaključke Vijeća za vanjske poslove o Libiji od 6. veljače 2017. i 15. listopada 2018. te o Siriji od 3. travnja 2017. i 16. travnja 2018.,
 - uzimajući u obzir članak 52. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za vanjske poslove i mišljenje Odbora za ženska prava i jednakost spolova (A8-0000/2018),
- A. budući da su arapski ustanci iz 2011. koji su utjecali na regiju MENA zapravo bili trenutak masovnih pobuna protiv autoritarnih režima; budući da su znatan dio prosvjednika činile mlade žene i muškarci koji teže boljoj i uključivijoj budućnosti; budući da je svrgavanje većine tih režima i pokretanje liberalnih reformi pobudilo velike nade i očekivanja;
- B. budući da je, osam godina nakon Arapskog proljeća i političkih događanja zbog kojih su zemlje u regijama Magreba i Mašreka krenule različitim putevima u smislu politike i stabilnosti, od ključne važnosti procijeniti kako odgovoriti na legitimne demokratske težnje u regiji; budući da je važno uzeti u obzir napore i politički stav koji je EU usvojio kao odgovor na Arapsko proljeće te procijeniti kapacitet za provedbu tih politika; budući da je ponovna procjena okvira politike EU-a prema zemljama južnog susjedstva i njegovih budućih ciljeva od ključne važnosti;
- C. budući da države članice imaju vrlo različite kapacitete za ostvarivanje pozitivnog utjecaja na regije Magreba i Mašreka te da su oni često narušeni fragmentacijom; budući da bi mjere koje pojedinačne države članice provode u regiji trebale biti u sinergiji s ciljevima EU-a; budući da EU treba postići veći politički utjecaj; budući da je dugoročna politička i gospodarska stabilnost u regijama Magreba i Mašreka od ključne važnosti za EU te da kao takva zahtijeva dugoročan pristup u pogledu okvira politike i

¹ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2018)0449.

² [SL C 265, 11.8.2017., str. 98.](#)

³ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2018)0227.

⁴ [SL C 204, 13.6.2018., str. 100.](#)

njegovih ciljeva;

- D. budući da bi EU trebao imati središnju ulogu u promicanju rješavanja sukoba te demokratskog i gospodarskog upravljanja u regijama Magreba i Mašreka;
- E. budući da je potpredsjednica Komisije / Visoka predstavnica Unije pokrenula sveobuhvatan postupak strateškog promišljanja o strateškom okviru politika u pogledu politike susjedstva EU-a, kao odgovor na zahtjev Europskog vijeća iz prosinca 2013.;
1. sa zabrinutošću napominje da osam godina nakon tih pobuna većina očekivanja još nije ispunjena; osuđuje ustrajna i trajna kršenja ljudskih prava, vladavine prava i temeljnih sloboda; izražava zabrinutost zbog socioekonomske situacije u regiji koja je i dalje teška, posebice zbog visoke stope nezaposlenosti i socijalne isključenosti mladih, zbog čega dolazi do masovnog razočaranja i uskraćivanja prava;
 2. pozdravlja napore koje EU ulaže u promicanje demokracije, vladavine prava, ljudskih prava i temeljnih sloboda u zemljama Arapskog proljeća i prepoznaje složenost takve zadaće; međutim, smatra da ciljevi i politike EU-a još uvijek nisu postignuti, unatoč petnaestogodišnjoj usmjerenosti politika na zemlje južnog i istočnog Sredozemlja te pojačanom ulaganju političkih napora i povećanju proračunskih sredstava nakon Arapskog proljeća;
 3. izražava zabrinutost zbog činjenice da EU nije ostvario istinski politički i gospodarski utjecaj unatoč znatnim političkim i financijskim ulaganjima te trajnim političkim i gospodarskim aktivnostima, kao i zbog toga što zemlje regije više ne smatraju da Unija može donijeti promjene; ukazuje na nezadovoljstvo civilnog društva i lokalnih NVO-a u pogledu načina na koji EU ostvaruje svoje vizije na terenu; izražava zabrinutost zbog sve složenije političke situacije u regijama Magreba i Mašreka te pojave novih političkih i gospodarskih regionalnih aktera kao što su Rusija i Kina, povrh suprotstavljenih narativa i financijskih sredstava koji dolaze iz zemalja Zaljeva i Irana;
 4. smatra da je politički stav prema zemljama regija Magreba i Mašreka predugo bio narušen pristupom koji se u prevelikoj mjeri temeljio na očekivanjima i ciljevima EU-a, uz malo poticaja za zemlje korisnice i za njihovo preuzimanje odgovornosti; izražava žaljenje zbog toga što početni naponi uloženi nakon Arapskog proljeća s ciljem uvođenja strože uvjetovanosti i poticaja za zemlje korisnice u okviru načela „više za više” u većini zemalja nisu doveli do većeg utjecaja EU-a u pogledu njegove mogućnosti promicanja stvarnih promjena u područjima demokracije, ljudskih prava i temeljnih sloboda;
 5. svjestan je inicijalnih napora koje su uložile Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) i Komisija, u suradnji i uz dijalog s Europskim parlamentom, s ciljem sveobuhvatne reforme okvira politika EU-a koji se odnosi na zemlje Arapskog proljeća radi postizanja stvarnog demokratskog i političkog utjecaja u regijama Magreba i Mašreka; ukazuje na Globalnu strategiju za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije i njezinu dodanu vrijednost u pogledu potencijala za ostvarivanje sinergija u okviru mjera na razini EU-a, nadograđivanje političkog i gospodarskog dijaloga i jamčenje odgovarajuće potpore i provedbe u okviru financijskih instrumenata EU-a za vanjsko djelovanje; prima na znanje reviziju europske politike susjedstva iz 2015. kojom se nastoji uzeti u obzir promjenjive scenarije u regiji;

6. međutim, izražava zabrinutost zbog toga što se mjere EU-a u regiji u prevelikoj mjeri temelje na ideologiji stabilnosti iz razloga povezanih sa složenošću upravljanja migracijskim i izbjegličkim tokovima iz regija Magreba i Mašreka te kroz njih, poveznicom između sigurnosti i migracija, izazovima u pogledu terorizma i legitimnom zabrinutošću u pogledu nestabilnosti određenih zemalja u regiji, kao i s time što države članice ne primjenjuju usklađen pristup; smatra da određivanje stabilnosti i sigurnosti kao primarnih ciljeva dovodi do kratkoročnije političke vizije te da mjere EU-a usmjerene na jačanje ljudskih prava i temeljnih sloboda zbog toga gube potreban intenzitet; izražava uvjerenje da se stabilnost i sigurnost mogu postići samo s pomoću dugoročnijih ciljeva;
7. pozdravlja koncept podjele odgovornosti koji je predložen u okviru revidirane europske politike susjedstva; međutim, izražava zabrinutost zbog toga što postoji opasnost da će autoritarni režimi u određenim partnerskim zemljama birati prioritete u skladu sa svojim nacionalnim planovima, a ne s ciljem ostvarivanja napretka u pogledu demokratizacije; stoga naglašava važnost dugoročnog okvira politika i sinergija u okviru izrade programa za zemlje Arapskog proljeća na temelju primata demokracije, sudjelovanja svih demokratskih političkih snaga te primata vladavine prava, ljudskih prava i temeljnih vrijednosti; ponovno naglašava da je ojačavanje tih aspekata u interesu partnerskih zemalja, kao i EU-a, te poziva na veću uvjetovanost u tom smislu;
8. smatra da, dok EU ima poteškoća s osmišljavanjem nove vizije u pogledu upravljanja migracijama i pružanjem pomoći izbjeglicama, raste opasnost da će neke zemlje regije iskoristiti ograničavanje migracija i svoju ulogu u tom procesu kako bi ostvarile veći utjecaj u okviru političkog dijaloga i dijaloga o politikama s EU-om; umjesto toga naglašava važnost okvira politika kojim se promiče demokratsko, političko i socioekonomsko uključivanje kao čimbenika koji se međusobno nadopunjuju; smatra da bi EU u slučajevima kada preduvjeti za pregovaranje o sporazumima o području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine još nisu ispunjeni, što je uvjetovano demokratskim napretkom, trebao omogućiti veći pristup trgovini i ulaganju te potpori za rekonstrukciju i modernizaciju infrastrukture u uskoj povezanosti s progresivnim političkim i gospodarskim reformama;
9. ukazuje na to da postoji opasnost od neusklađenosti mjera EU-a za regiju i pristupa koji primjenjuju države članice u okviru bilateralnih odnosa, zbog čega bi EU mogao izgubiti mogućnost ostvarenja političkog utjecaja; u tom kontekstu pozdravlja prijedlog predsjednika Komisije o napuštanju obveze jednoglasnosti u procesu donošenja odluka Vijeća u području vanjskih poslova jer bi se time moglo omogućiti da EU jedinstveno nastupa u svojim vanjskim odnosima i ima veći utjecaj;
10. poziva na veću suradnju lokalnog civilnog društva u utvrđivanju potreba partnerskih zemalja; pozdravlja napore koje ESVD i Komisija ulažu s ciljem boljeg uključivanja civilnog društva i obuhvaćanja privatnog sektora te ih potiče da učine još više u tom pogledu; smatra da bi EU trebao olakšati pristup dostupnim sredstvima za manje organizacije civilnog društva, pojednostavniti postupke podnošenja zahtjeva i usredotočiti se na lokalne organizacije civilnog društva; ističe da sugovornici iz lokalnog civilnog društva imaju predodžbu da se EU prije svega usredotočuje na velike, međunarodne organizacije civilnog društva; poziva EU da uloži više resursa u promicanje izgradnje kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva i jačanje

partnerstava između njih i velikih međunarodnih organizacija civilnog društva, s ciljem preuzimanja veće odgovornosti na lokalnoj razini;

11. podsjeća na važnost jamčenja odgovarajuće vidljivosti napora, potpore i ulaganja EU-a u regiju;
12. smatra da bi, s ciljem povećanja kapaciteta EU-a za ostvarenje boljeg političkog utjecaja i utjecaja u području politika te poticanja zemalja korisnica na preuzimanje odgovornosti i pružanje potpore, svaka delegacija EU-a trebala uspostaviti savjetodavna vijeća na visokoj razini, koja bi činili predvodnici u području gospodarstva, medija, kulture i akademske zajednice te predvodnici civilnog društva iz predmetne zemlje, a koja bi pružala informacije o prioritetima i strukturi politika EU-a;
13. izražava uvjerenje da bi mjere EU-a u regiji prije svega trebale biti usmjerene na mlade, uz primjenu intersekcijskog pristupa; poziva na to da politike za mlade budu dio svih politika Unije u regiji MENA; poziva sve delegacije EU-a da uspostave savjetodavna vijeća mladih koja bi činili mladi predvodnici u području politike, gospodarstva, medija i kulture te predvodnici civilnog društva, s ciljem pružanja informacija o prioritetima politika te kapacitetu politika EU-a da ostvare učinak u određenoj zemlji i uvedu dodatan element odgovornosti u odnosu na izbore politika; poziva europske klubove zastupnika na sudjelovanje u poboljšanoj komunikaciji s aktivnim lokalnim mladima iz zemalja regije MENA, s ciljem promicanja jačanja njihova položaja, osposobljavanja i izgradnje kapaciteta, kako bi se oni mogli kandidirati na lokalnim izborima i postati novi akteri promjene u svojim zemljama;
14. podsjeća na dodanu vrijednost parlamentarne diplomacije i redovnih bilateralnih međuparlamentarnih sastanaka koje Parlament održava u suradnji s nacionalnim parlamentima zemalja južnog susjedstva kao alata za razmjenu iskustava i poticanje međusobnog razumijevanja; potiče nacionalne parlamente EU-a na održavanje bilateralnih međuparlamentarnih sastanaka u okviru europske politike susjedstva; ponovno ističe da političke stranke u nacionalnim parlamentima i Europskom parlamentu mogu imati važnu ulogu u tom pogledu; smatra da bi se dijalogom između Europskog parlamenta, nacionalnih parlamenata EU-a i parlamenata zemalja južnog susjedstva mogla stvoriti veoma vrijedna mogućnost za poticanje regionalnog dijaloga i suradnje u južnom susjedstvu; nadalje, u tom kontekstu ukazuje na Parlamentarnu skupštinu Unije za Mediteran kao platformu na kojoj bi se ponovno mogli pokrenuti regionalna integracija te ambiciozan politički i gospodarski plan za tu organizaciju;
15. ponovno naglašava da su prava žena, rodna jednakost i pravo na nediskriminaciju ranjivih skupina temeljna prava i ključna načela vanjskog djelovanja EU-a;
16. iznova poziva Komisiju da ponovno razmotri prijedlog Parlamenta o uvođenju ambicioznog Euromediterranskog programa Erasmus koji je odvojen od programa Erasmus+, s namjenskim sredstvima i ambicioznom dimenzijom u pogledu opsega i dostupnih resursa; poziva Komisiju i Parlament da povećaju opseg i sudjelovanje svojeg Programa za posjetitelje Europske unije i omoguće sudjelovanje mladih i žena koje su politički čelnici;
17. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću, Komisiji i potpredsjednici Komisije / Visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu

politiku.

OBRAZLOŽENJE

Prošlo je osam godina od niza masovnih pobuna i ustanaka do kojih je došlo u regiji MENA, koje se uobičajeno naziva „Arapsko proljeće”. Radi se o događaju koji je nedvojbeno promijenio okolnosti u regiji te je u svakoj od zahvaćenih zemalja došlo do veoma različitih ishoda.

Radilo se o iznimnom nizu događaja, u smislu masovnog sudjelovanja arapskog stanovništva koje je prosvjedovalo protiv autoritarnih režima i zahtijevalo veću slobodu, veće sudjelovanje u društvu, veća prava te veću društvenu pravdu i uključenost.

Posebno aktivan dio stanovništva tijekom te faze bili su mladi koji potječu iz različitih sredina te imaju različite zahtjeve i ambicije. Posebno je važno uzeti u obzir ono što uslijedilo nakon njihovih zahtjeva jer, s obzirom na demografsku situaciju u regiji, mladi imaju veli udio u tim društvima a zbog niza su razloga bili zapostavljeni, isključeni i nezaposleni te su imali malo nade u poboljšanje svoje situacije.

Regija koja je tema ovog izvješća jesu zemlje Magreba te Mašreka, odnosno južna obala i dio istočne obale Sredozemlja (Maroko, Alžir, Tunis, Libija, Egipat, Libanon, Jordan i Sirija).

Ovim izvješćem nastoji se pružiti procjena situacije u tim zemljama osam godina nakon Arapskog proljeća, utvrditi trendove i, prije svega, razmotriti odgovor Europske unije, odnosno regije koju je veliki dio tamošnjeg stanovništva smatrao uzorom u pogledu slobode, demokracije i napretka. U njemu će se utvrditi nedostaci politika EU-a i iznijeti prijedlozi, uzimajući u obzir neke od najboljih praksi u tom pogledu.

Iako nije ni moguće ni pošteno utvrditi jedno rješenje koje bi odgovaralo svim obuhvaćenim zemljama jer su uvjeti i situacija u svakoj od njih drugačiji, moguće je navesti nekoliko elemenata koji bi se primjenjivali barem na dio zemalja, kao i neke postojeće prakse koje druge zemlje mogu replicirati.

Kad je riječ o mogućnostima politika koje EU ima u tom području, ključan čimbenik jest kulturna promjena koja je predložena u okviru pregleda europske politike susjedstva iz 2015. Iako je politika EU-a dotad bila obilježena pristupom „više za više” koji se temelji na vrijednostima, sukobi do kojih je naglo došlo u tom području, zajedno s terorističkom prijetnjom, a kasnije i izbjegličkom krizom, doveli su do toga da je Pregled koji su zatražile države članice EU-a izrađen tako da je glavni naglasak stavljen na djelovanje EU-a u području sigurnosti i stabilizacije tih zemalja, a ne na pružanje podrške demokratizaciji. Iako ta politika ima određene prednosti, prije svega uvođenje načela podjele odgovornosti, zbog nje su neke od predmetnih zemalja barem djelomično odustale od provedbe demokratskih reformi i iskoristile svoju ulogu u pogledu ograničavanja migracija i suradnje u području borbe protiv terorizma kako bi svejedno stekle korist i dobile sredstva od EU-a, često pritom iskorištavajući kontradikcije u bilateralnim odnosima s državama članicama EU-a te između njih i pristupa EU-a, što je trend zbog kojeg Europa slabi te gubi vjerodostojnost u svojem vanjskom djelovanju.

Istovremeno je zbog toga jednom za svagda postalo jasno da se politika EU-a prema tim zemljama nije trebala voditi s pristupom odozgo prema dolje te da bi se njome više trebalo uzimati u obzir težnje i potrebe pojedinačnih zemalja. To bi, dakle, trebalo podrazumijevati savjetovanje s lokalnim civilnim društvom kao predstavnikom zemlje i njezinog stanovništva,

a ne s vlastima. U izvješću se izričito predlaže veće sudjelovanje lokalnih organizacija civilnog društva.

U većini regije i dalje se osjećaju posljedice pobuna, iako u različitoj mjeri. Neka su pitanja hitnija u određenim zemljama (okončavanje sukoba, započinjanje procesa pomirenja, poboljšanje situacije u pogledu ljudskih prava itd.), no jedno pitanje koje je zajedničko svim zemljama jesu loši gospodarski rezultati, pogoršani vanjskim događajima, kao što je svjetska financijska kriza, ili djelomično vanjskim događanjima, kao što je pad cijena nafte koji je započeo 2014. Time je doveden u pitanje njihov gospodarski model koji se desetljećima oslanjao na državne subvencije i poslove u javnom sektoru. Sada kad su proračuni država veoma opterećeni zbog tih i drugih razloga, postalo je jasno da su nedostatak pravog privatnog sektora, postojeće prepreke poslovanju, pad izravnih stranih ulaganja, loše infrastrukturno stanje i pad turizma neki od najvećih izazova s kojima se te zemlje suočavaju. Povezana sa svime time jest i izrazito visoka stopa nezaposlenosti mladih, što je jedan od čimbenika koji su doveli do prosvjeda, a situacija u tom pogledu jednako je loša ili čak i lošija u usporedbi s 2011. Pružanje mogućnosti zapošljavanja, omogućivanje poduzetništva, poboljšanje kvalitete obrazovanja i uključivanje mladih u postupak donošenja odluka ključne su mjere za rješavanje problema, a to se isto tako mora uzeti u obzir u okviru mjera EU-a pri izradi njegovih politika koje se odnose na to područje.

Ispunjenje očekivanja arapskog naroda koji prosvjeduje na ulicama, posebno mladih, nije nimalo laka zadaća te će za to biti potrebno mnogo vremena, truda i političke volje. Međutim, to je potrebno kako bi te zemlje postale dugoročno „stabilne” i otporne. To je ne samo u strateškom interesu EU-a, nego i u skladu s njegovim temeljnim vrijednostima.