



2018/2160(INI)

18.12.2018

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om tiden efter den arabiska våren: Vägen framåt för Mellanöstern och Nordafrika
(2018/2160(INI))

Utskottet för utrikesfrågor

Föredragande: Brando Benifei

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	9

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om tiden efter den arabiska våren: Vägen framåt för Mellanöstern och Nordafrika (2018/2160(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av dokumentet *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa. En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik* som lagts fram av vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik den 28 juni 2016¹,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 232/2014² av den 11 mars 2014 om inrättande av ett europeiskt grannskapsinstrument,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 235/2014³ av den 11 mars 2014 om inrättande av ett finansieringsinstrument för demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen,
- med beaktande av det gemensamma samrådsdokumentet från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik av den 4 mars 2015 *Mot en ny europeisk grannskapspolitik* (JOIN(2015)0006),
- med beaktande av de gemensamma meddelandena från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik av den 8 mars 2011 *Ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra Medelhavsområdet* (COM(2011)0200), och av den 25 maj 2011 *Ny respons på ett grannskap i förändring* (COM(2011)0303),
- med beaktande av EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet,
- med beaktande av det gemensamma uttalandet av den 25 januari 2017 från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik *Migration on the Central Mediterranean route – Managing flows, saving lives* (JOIN(2017)0004),
- med beaktande av sin resolution av den 9 juli 2015 om översynen av den europeiska grannskapspolitiken⁴,
- med beaktande av sin resolution av den 18 april 2018 om genomförandet av EU:s externa finansieringsinstrument: halvtidsöversynen 2017 och den framtida strukturen efter 2020⁵,
- med beaktande av sin resolution av den 14 november 2018 om den fleråriga

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

² [EUT L 77, 15.3.2014, s. 27.](#)

³ [EUT L 77, 15.3.2014, s. 85.](#)

⁴ [EUT C 265, 11.8.2017, p. 110.](#)

⁵ Antagna texter, P8_TA(2018)0119.

budgetramen för 2021–2027¹,

- med beaktande av sin resolution av den 9 juli 2015 om säkerhetsutmaningarna i Mellanöstern och Nordafrika och utsikterna till politisk stabilitet²,
- med beaktande av sin rekommendation av den 30 maj 2018 till rådet, kommissionen och vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik om Libyen³,
- med beaktande av sin resolution av den 14 september 2016 om EU:s förbindelser med Tunisien i det nuvarande regionala sammanhanget⁴,
- med beaktande av sammanträdena för associeringsrådet EU–Tunisien den 11 maj 2017 och den 15 maj 2018, associeringsrådet EU–Algeriet den 14 maj 2018 och associeringsrådet EU–Egypten den 25 juli 2017,
- med beaktande av slutsatserna från rådet (utrikes frågor) om Libyen av den 6 februari 2017 och den 15 oktober 2018 och om Syrien den 3 april 2018 och den 16 april 2018,
- med beaktande av artikel 52 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utrikesfrågor och yttrandet från utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män (A8-0000/2018), och av följande skäl:
 - A. De uppror i arabländerna som drabbade Mellanöstern och Nordafrika under 2011 innebar ett ögonblick av folkresning mot auktoritära regimer. En stor del av de protesterande bestod av unga kvinnor och män som eftersträvade en bättre och mer inkluderande framtid. Störtandet av merparten av regimerna och införandet av liberala reformer gav upphov till stora förhoppningar och förväntningar.
 - B. Åtta år efter den arabiska våren och en politisk utveckling som har lett till att länderna i Maghreb- och Mashriqregionerna följer många olika utvecklingsbanor när det gäller politik och stabilitet är det nödvändigt att bedöma hur de berättigade demokratiska strävandena i regionen ska bemötas. Det är viktigt att gå igenom de åtgärder och den politiska hållning som EU har antagit som svar på den arabiska våren och bedöma EU:s förmåga att uppnå politiska resultat. Det är avgörande att se över EU:s politiska ram för länderna i det södra grannskapet och dess framtidsmål.
 - C. Medlemsstaternas förmåga att utöva ett positivt inflytande i Maghreb- och Mashriqregionerna är mycket ojämn och har ofta undergrävts på grund av fragmentering. Enskilda medlemsstaters insatser i regionen måste ligga i linje med EU:s mål. EU måste öka sitt politiska inflytande. Långsiktig politisk och ekonomisk stabilitet i Maghreb- och Mashriqregionerna är av grundläggande strategisk betydelse för EU och

¹ Antagna texter, P8_TA(2018)0449.

² [EUT C 265, 11.8.2017, p. 98.](#)

³ Antagna texter, P8_TA(2018)0227.

⁴ [EUT C 204, 13.6.2018, p. 100.](#)

kräver därför en långsiktigare strategi beträffande den politiska ramen och dess mål.

- D. EU bör spela en central roll i främjandet av konfliktlösning och både demokratisk och ekonomisk samhällsstyrning i Maghreb- och Mashriqregionerna.
- E. Som svar på en begäran från Europeiska rådet i december 2013 inledde vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik en stor strategisk reflektion över den strategiska politiska ramen för EU:s grannskapspolitik.
1. Europaparlamentet noterar med oro att de flesta förväntningar fortfarande inte har uppfyllts åtta år efter upproren. Parlamentet fördömer de ständiga och fortsatta kränkningarna av de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna i flera fall. Parlamentet är oroligt över den socioekonomiska situationen i regionen, som fortsätter att vara svår, och i synnerhet över de höga nivåerna av ungdomsarbetslöshet och social utestängning, som leder till storskaligt missnöje och rättighetsberövande.
 2. Europaparlamentet välkomnar EU:s arbete för att främja demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i länderna som genomlevde den arabiska våren samt är medvetet om svårigheterna med en sådan uppgift. Parlamentet anser dock att EU:s mål och politik ännu inte har uppnåtts, trots ett 15 år långt politiskt fokus på länder i södra och östra Medelhavsområdet, förnyade politiska ansträngningar och ökade budgetmedel i kölvattnet av den arabiska våren.
 3. Europaparlamentet uttrycker oro över att EU trots sina betydande politiska och budgetmässiga investeringar och sitt fortsatta politiska och ekonomiska uppsökningsarbete inte har lyckats få ett verkligt politiskt och ekonomiskt inflytande och inte längre betraktas som banbrytande av länderna i regionen. Parlamentet pekar på det missnöje som det civila samhället och lokala icke-statliga organisationer upplever när det gäller hur EU omvandlar sin vision till åtgärder på fältet. Parlamentet är oroat över den alltmer komplexa politiska situationen i Maghreb- och Mashriqregionerna och över de nya politiska och ekonomiska regionala aktörerna, såsom Ryssland och Kina, liksom över de konkurrerande narrativen och finansieringen från gulfstaterna och Iran.
 4. Europaparlamentet anser att den politiska hållningen gentemot Maghreb- och Mashriqregionerna under allt för lång tid fläckades av ett tillvägagångssätt som i allt för hög grad baserades på EU:s förväntningar och mål, med få incitament och för lite egenansvar för mottagarländerna. Parlamentet beklagar att de första insatserna efter den arabiska våren för att införa strängare villkor och incitament för att leverera resultat i förhållande till mottagarländerna genom principen om ”mer för mer” inte ledde till större inflytande för EU vad gäller dess förmåga att driva på verkliga förändringar inom demokrati, mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna i de flesta länder.
 5. Europaparlamentet erkänner de inledande åtgärderna från Europeiska utrikestjänsten och kommissionen, i samarbete och dialog med Europaparlamentet, för att väsentligt reformera EU:s politiska ram för länderna som genomlevde den arabiska våren i förhoppning om att uppnå verkligt demokratiskt och politiskt inflytande i Maghreb- och Mashriqregionerna. Parlamentet hänvisar till den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik och dess mervärde i fråga om potentialen att

uppnå synergieffekter inom åtgärder på EU-nivå, bygga vidare på den politiska och ekonomiska dialogen och garantera lämpligt stöd och genomförande genom finansieringsinstrumenten för EU:s yttre åtgärder. Parlamentet noterar översynen av den europeiska grannskapspolitiken från 2015, som syftar till att ta hänsyn till den förändrade situationen i regionen.

6. Europaparlamentet är oroat över att svårigheterna med att hantera migrant- och flyktingströmmarna från och genom Maghreb- och Mashriqregionerna, sambandet mellan säkerhet och migration, utmaningen med terrorism och de berättigade farhågorna om bräckligheten hos vissa av länderna i regionen, liksom bristen på en sammanhängande strategi från medlemsstaterna, gör att EU:s åtgärder gentemot regionen i alltför hög grad kan vila på en ideologi om stabilitet. Parlamentet anser att när stabilitet och säkerhet blir de huvudsakliga målen blir den politiska visionen kortsiktigare och de EU-åtgärder som är inriktade på att bekräfta de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna berövas den intensitet som krävs. Parlamentet är övertygat om att stabilitet och säkerhet endast kan uppnås genom långsiktigare mål.
7. Europaparlamentet välkomnar begreppet delat ansvar som framförs i den reviderade europeiska grannskapspolitiken. Parlamentet är dock oroat över att det riskerar att göra det möjligt för auktoritära regimer i vissa partnerländer att endast välja ut prioriteringar som följer deras nationella agenda i stället för att fortsätta utvecklingen mot demokratisering. Parlamentet betonar därför vikten av en långsiktig politisk ram och samverkan inom programplaneringen för länderna som genomlevt den arabiska våren, som bygger på företräde för demokrati, inkludering av alla demokratiska politiska krafter och företräde för rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och grundläggande värderingar. Parlamentet upprepar att det ligger i partnerländernas liksom EU:s intresse att stärka dessa aspekter och kräver i detta avseende strängare villkor.
8. Europaparlamentet anser att när EU kämpar med att ta fram en förnyad vision för hanteringen av migration och stöd till flyktingar finns det en ökad risk för att vissa länder i regionen begränsar migrationen och använder sin roll i detta för att försöka få större inflytande i den politiska dialogen med EU. Parlamentet betonar i stället vikten av en politisk ram som främjar demokratisk, politisk och socioekonomisk delaktighet som faktorer som förstärker varandra. Parlamentet är övertygat om att i de fall då förutsättningarna för förhandlingarna om de djupgående och omfattande frihandelsavtalen, som är beroende av demokratisk utveckling, ännu inte är uppfyllda bör EU ge ökad tillgång till handel och investeringar samt bistånd för återuppbyggnad och modernisering av infrastruktur, i nära samband med progressiva politiska och ekonomiska reformer.
9. Europaparlamentet framhåller risken för att EU:s åtgärder för regionen kanske inte är förenliga med den strategi som medlemsstaterna följer genom bilaterala förbindelser och att EU:s möjligheter att få politiskt genomslag därmed kan gå förlorade. Parlamentet välkomnar i detta sammanhang förslaget från kommissionens ordförande om att gå bortom enhällighet i rådets utrikespolitiska beslutsfattande, eftersom det skulle kunna göra det lättare för EU att tala med en röst i sina yttre förbindelser och få större inflytande.

10. Europaparlamentet kräver att det lokala civilsamhället i större utsträckning görs delaktigt i fastställandet av behov i partnerländerna. Parlamentet välkomnar utrikestjänstens och kommissionens ansträngningar för att nå ut till fler delar av det civila samhället och inkludera den privata sektorn, och uppmanar dem att göra mer i detta hänseende. Parlamentet anser att EU bör göra tillgången till tillgängliga medel lättare för mindre civilsamhällesorganisationer, effektivisera ansökningsförfarandena och fokusera på lokala civilsamhällesorganisationer. Parlamentet framhäver uppfattningen bland lokala samtalsparter i det civila samhället om att EU främst fokuserar på stora internationella civilsamhällesorganisationer. Parlamentet uppmanar EU att investera mer resurser i främjandet av kapacitetsuppbyggnad inom lokala civilsamhällesorganisationer och underlätta stärkta partnerskap mellan dem och stora internationella civilsamhällesorganisationer i syfte att öka det lokala egenansvaret.
11. Europaparlamentet erinrar om vikten av att se till att EU:s insatser, stöd och investeringar i regionen får tillräcklig synlighet.
12. Europaparlamentet anser att varje EU-delegation bör inrätta rådgivande nämnder på hög nivå som består av ledare inom ekonomi, media, kultur, den akademiska världen och det civila samhället från det berörda landet och som ger synpunkter på de politiska prioriteringar och den politiska struktur som EU utformar, i syfte att öka EU:s möjligheter att få politiskt genomslag, främja egenansvar och få ett brett stöd från mottagarländerna.
13. Europaparlamentet är övertygat om EU:s åtgärder gentemot regionen främst bör inriktas på ungdomar, med ett intersektionellt synsätt. Parlamentet kräver att ungdomspolitik integreras med all EU-politik i Mellanöstern och Nordafrika. Parlamentet föreslår att varje EU-delegation inrättar rådgivande nämnder för ungdomar som består av unga ledare inom ekonomi, media, kultur och det civila samhället och som ska ge synpunkter på politiska prioriteringar och EU-politikens möjligheter att få genomslag i landet samt inför ett ytterligare element av ansvarsskyldighet när det gäller policyval. Parlamentet uppmanar de europeiska politiska familjerna att delta i utökade utbyten med aktiva lokala ungdomar från länderna i Mellanöstern och Nordafrika i syfte att främja deras egenmakt, utbildning och kapacitetsuppbyggnad och göra det möjligt för dem att kandidera i lokala val och bli nya aktörer bakom förändring i deras respektive länder.
14. Europaparlamentet erinrar om mervärdet av parlamentarisk diplomati och de regelbundna bilaterala interparlamentariska möten som Europaparlamentet håller med sina motsvarigheter i det södra grannskapet som ett verktyg för att utbyta erfarenheter och främja ömsesidig förståelse. Parlamentet uppmanar EU:s nationella parlament att hålla bilaterala interparlamentariska möten inom ramen för den europeiska grannskapspolitik. Parlamentet understryker än en gång att politiska partier i de nationella parlamenten och Europaparlamentet kan spela en roll i detta avseende. Parlamentet anser att dialogen mellan Europaparlamentet, EU:s nationella parlament och parlamenten i det södra grannskapet skulle kunna utgöra ett mycket värdefullt tillfälle för att främja regional dialog och regionalt samarbete i det södra grannskapet. Parlamentet framhåller även i detta sammanhang den parlamentariska församlingen för unionen för Medelhavsområdet som en plattform där regional integration och en ambitiös politisk och ekonomisk agenda för denna organisation skulle kunna stimuleras på nytt.

15. Europaparlamentet erinrar om att kvinnors rättigheter, jämställdhet och utsatta gruppers rätt till icke-diskriminering är grundläggande rättigheter och centrala principer i EU:s yttre åtgärder.
16. Europaparlamentet uppmanar återigen kommissionen att vidta åtgärder beträffande parlamentets förslag om inrättande av ett ambitiöst Erasmusprogram i EU och Medelhavsområdet som är skilt från Erasmus+, med särskilda medel och en ambitiös dimension i fråga om omfattning och tillgängliga resurser. Parlamentet uppmanar kommissionen och parlamentet att öka omfattningen av och deltagandet i Europeiska unionens besöksprogram samt underlätta för ungdomar och kvinnliga politiska ledare att delta i detta.
17. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen samt vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.

MOTIVERING

Åtta år har gått sedan den serie av massuppror och revolter som påverkade Mellanöstern och Nordafrika och som brukar kallas för den arabiska våren ägde rum. Detta var utan tvekan en händelse som förändrade situationen i regionen och slutade på många olika sätt i de olika berörda länderna.

Den arabiska våren utgjorde en exceptionell rad händelser på så sätt att den aktivt involverade en stor del av den arabiska befolkningen, som protesterade mot auktoritära regimer och krävde större frihet, större deltagande i samhället, fler rättigheter och större social rättvisa och delaktighet.

En särskilt aktiv del av befolkningen under denna period var ungdomar med olika bakgrund och olika krav och ambitioner. Det är särskilt viktigt att beakta vad som följde deras krav, eftersom den demografi som kännetecknar denna region gör ungdomar till en stor del av samhället som av olika anledningar hamnat på efterkälken och utestängts, utan arbete och med få förhoppningar om att kunna förbättra sin situation.

Den region som behandlas i denna rapport är Maghreb- och Mashriqregionerna, som omfattar de södra och en del av de östra kusterna av Medelhavet (Marocko, Algeriet, Tunisien, Libyen, Egypten, Libanon, Jordanien och Syrien).

Syftet med rapporten är att tillhandahålla en bedömning av situationen i dessa länder åtta år efter den arabiska våren, för att identifiera tendenser och i synnerhet bedöma agerandet från Europeiska unionen – en region som en stor del av den berörda befolkningen betraktade som en förebild för frihet, demokrati och välstånd. I rapporten identifieras brister i EU:s politik och förslag läggs fram med beaktande av några av de bästa metoderna som uppkommit i detta avseende.

Även om det varken är möjligt eller rättvist att fastställa en lösning som passar alla de berörda länderna, eftersom varje land har sina egna särskilda förhållanden och sin egen särskilda situation, är det möjligt att redogöra för ett par aspekter som gäller för åtminstone en del av länderna och för några befintliga metoder som kan återskapas i andra.

En viktig faktor när man tittar på EU:s politiska alternativ i detta område är den kulturella förändring som beskrevs i översynen av den europeiska grannskapspolitiken från 2015. Om EU:s politik fram till dess hade kännetecknats av en värdebaserad ”mer för mer”-strategi ledde de konflikter som blossade upp i området, tillsammans med terroristhotet och senare även flyktingkrisen, till att översynen – på medlemsstaternas begäran – utformades så att tyngdpunkten lades på EU:s åtgärder för säkerhet och stabilisering av dessa länder, snarare än på stöd för demokratisering. Även om denna politik har vissa fördelar, i synnerhet införandet av principen om delat ansvar, stämmer det också att den har lett till att vissa av de berörda länderna åtminstone delvis lämnar vägen mot demokratiska reformer och använder sin roll i begränsandet av migration och samarbetena för terrorismbekämpning för att ändå få fördelar och finansiering från EU. De utnyttjar även ofta motstridigheter i bilaterala förbindelser med EU:s medlemsstater och mellan dem och EU:s strategi – en tendens som gör EU:s yttre åtgärder svagare och mindre trovärdigare.

Samtidigt blev det en gång för alla tydligt att EU:s politik gentemot dessa länder måste sluta

följa en top-down-strategi och i stället ta hänsyn till respektive lands vilja och behov. Detta bör även innebära att samråda med det lokala civilsamhället, som ofta representerar landet och dess befolkning bättre än de styrande myndigheterna. Ett större deltagande av lokala civilsamhällesorganisationer föreslås också med eftertryck i rapporten.

Regionen lider fortfarande betydligt av upprorens följder, men i olika hög grad. Vissa problem är mer akuta i vissa av länderna (att få slut på konflikten, påbörja en försoningsprocess, förbättra situationen för de mänskliga rättigheterna osv.), men ett problem som är gemensamt för alla länderna är dåliga ekonomiska resultat, som förvärras av externa händelser såsom den globala finanskrisen, eller av halvexterna händelser såsom oljeprisets fall som började 2014. Orsaken är ländernas ekonomiska modell, som i årtionden var beroende av statligt stöd och statliga anställningar. Nu när statsbudgeterna står under så högt tryck, av dessa och andra skäl, har avsaknaden av en verkligt privat sektor, de befintliga hindren för företag, de sjunkande utländska direktinvesteringarna, den dåliga infrastrukturen och den minskade turismen uppenbart blivit några av de största utmaningarna för dessa länder. Något som är kopplat till allt detta är den extremt höga ungdomsarbetslösheten, som är en av de faktorer som ledde till protesterna och förblir allvarlig eller till och med värre än under 2011. Att skapa sysselsättning, främja entreprenörskap, förbättra kvaliteten på utbildning och inkludera ungdomar i beslutsfattandet är mycket viktigt för att kunna angripa problemet, och hänsyn till detta måste även tas i EU:s åtgärder vid utformningen av EU:s politik gentemot området.

Det är ingen enkel uppgift att leva upp till förväntningarna hos de araber som protesterar på gatorna, i synnerhet ungdomarna, och det kommer att ta tid och kräva mycket ansträngning och politisk vilja. Men det är nödvändigt om dessa länder ska bli ”stabila” och motståndskraftiga på lång sikt. Det ligger inte enbart i EU:s strategiska intresse utan överensstämmer även med EU:s grundläggande värden.