



Brussel, 11 december 2008
S407/08

Verslag over de toepassing van de Europese veiligheidsstrategie

- Veiligheid in een veranderende wereld -

Samenvatting

Vijf jaar na de vaststelling van de Europese veiligheidsstrategie heeft de Europese Unie grotere verantwoordelijkheden dan ooit tevoren.

De EU blijft een plechtanker van stabiliteit. De uitbreiding heeft ons continent democratie en voorspoed gebracht. De Balkan verandert ten goede. Ons nabuurschapsbeleid vormt een stevig kader voor de betrekkingen met de partners in het zuiden en het oosten, en heeft nu met de Unie voor het Middellandse Zeegebied en het oostelijk partnerschap een nieuwe dimensie gekregen. Sedert 2003 heeft de EU ten aanzien van crisissen en conflicten, bijvoorbeeld in Afghanistan en Georgië, steeds vaker een rol van betekenis gespeeld.

Toch ziet Europa zich twintig jaar na de koude oorlog voor steeds complexere gevaren en uitdagingen geplaatst.

De conflicten in het Midden-Oosten en elders in de wereld blijven onopgelost, nieuwe conflicten zijn ontstaan, zelfs in nabije gebieden. Falende staten leiden tot criminaliteit, illegale immigratie, en nu ook piraterij; zij tasten onze veiligheid aan. Terrorisme en georganiseerde misdaad hebben nieuwe dreigingen, tot in onze eigen samenleving, doen ontstaan. Iran heeft grote vorderingen gemaakt met zijn kernprogramma, dat een gevaar vormt voor de stabiliteit in de regio en voor het hele non-proliferatiesysteem.

De mondialisering heeft nieuwe kansen gebracht. De groei in de opkomende landen, met China op kop, heeft miljoenen mensen uit de armoede getild. De mondialisering heeft echter ook geleid tot een grotere complexiteit en verwevenheid van de gevaren. De levensaders van onze samenleving, zoals informatiesystemen en energievoorziening, zijn kwetsbaarder geworden. De opwarming van de aarde en de achteruitgang van het milieu veranderen het aanzien van de planeet. De mondialisering versnelt voorts het proces van machtsverschuiving en brengt verschillen in waardepatronen aan het licht. Ontwikkelde en ontwikkelingseconomieën zijn door de recente financiële beroering evenzeer getroffen.

Europa zal deze nieuwe uitdagingen aangaan, zoals het dat steeds heeft gedaan.

Met behulp van een uniek instrumentarium draagt Europa al bij tot een veiliger wereld. Het heeft meegebouwd aan zekerheid voor de mensen, door armoede en ongelijkheid terug te dringen, goed bestuur en mensenrechten te bevorderen, te helpen bij ontwikkeling, en conflicten en onveiligheid bij de wortel aan te pakken. De EU blijft de voornaamste donor van behoeftige landen. Wil zij duurzame stabiliteit bewerkstelligen, dan moet zij langlopende verplichtingen aangaan.

Het afgelopen decennium heeft het Europees veiligheids- en defensiebeleid, dat een integrerend deel vormt van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, aan ervaring en vermogen gewonnen, met ruim 20 missies in crisisgebieden, uiteenlopend van vredesopbouw na de tsunami in Atjeh tot de bescherming van vluchtelingen in Tsjaad.

Europa heeft dit te danken aan zijn geheel eigen aanpak inzake buitenlands en veiligheidsbeleid. Het kan zich echter geen zelfgenoegzaamheid veroorloven. Om zijn veiligheid te verzekeren en de verwachtingen van de burgers in te lossen, moet het de gebeurtenissen mede willen bepalen. Dit houdt in dat het strategischer moet gaan denken, en zich in de wereld daadkrachtiger en zichtbaarder moet opstellen. Europa bereikt vooral resultaten door een tijdig en coherent optreden, met inzet van zijn beste talenten en gesteund door de bevolking.

Conflicten kunnen alleen duurzaam worden opgelost als alle regionale partijen met een gemeenschappelijk belang bij vrede, worden ingeschakeld. Soevereine regeringen moeten de verantwoordelijkheid voor hun daden op zich nemen, en moeten samen de verantwoordelijkheid dragen voor de bescherming van de mensen tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid.

Steeds zullen de staten de grondbeginselen van het VN-handvest en de beginselen en verbintenissen van de OVSE in acht moeten nemen. Duidelijk moet zijn dat met betrekking tot de soevereiniteit, onafhankelijkheid en territoriale integriteit van staten en het vreedzaam oplossen van geschillen niet te marchanderen valt. Het uiten van bedreigingen of het gebruik van militair geweld om territoriale geschillen te beslechten kan niet, kan nergens worden toegestaan.

In mondiaal verband moet Europa het voortouw nemen bij het herstellen van de multilaterale orde. De VN vormen de top van het internationale bestel. Al hetgeen de EU op veiligheidsgebied heeft ondernomen is gekoppeld aan de doelstellingen van de VN. Er biedt zich nu een uitzonderlijke gelegenheid aan om, samen met de Verenigde Staten en onze partners elders in de wereld, het multilateralisme nieuw leven in te blazen. Voor Europa blijft het transatlantische partnerschap, met zijn gedeelde geschiedenis en verantwoordelijkheden, een onvervangbaar fundament. Ten behoeve van een betere gezamenlijke crisisbeheersing moeten de EU en de NAVO hun strategisch partnerschap verdiepen.

De EU heeft de laatste vijf jaar grote voortgang gemaakt. Zij wordt erkend als een belangrijke facilitator van een betere wereldordening. Ondanks alle prestaties is de EVS nog steeds in opbouw. Volledige benutting van het potentieel vereist nog *meer slagkracht, coherentie en actie*.

Inleiding

De Europese Raad heeft in december 2003 de Europese veiligheidsstrategie (EVS) aangenomen. Voor het eerst heeft hij beginselen en duidelijke doelstellingen bepaald voor het verdedigen van de veiligheidsbelangen van de EU op basis van gemeenschappelijke waarden. Het betreft een totaalstrategie die nog steeds volledig relevant is.

De EVS zal door dit verslag niet worden vervangen, maar versterkt. Er zal worden bekeken hoe zij in de praktijk heeft gewerkt, en hoe de toepassing kan worden verbeterd.

I. WERELDWIJDE UITDAGINGEN EN GROTE BEDREIGINGEN

In de EVS is een hele reeks bedreigingen en uitdagingen ten aanzien van onze veiligheidsbelangen in kaart gebracht. Vandaag, vijf jaar later, zijn zij nog steeds aanwezig: soms prominenter, en steeds complexer.

Verspreiding van massavernietigingswapens

Proliferatie onder staten en terroristen werd in de EVS als "potentieel de belangrijkste bedreiging van onze veiligheid" bestempeld. Het risico is de afgelopen vijf jaar toegenomen, en zet het multilaterale bestel onder druk. Libië heeft zijn MVW-programma beëindigd, maar Iran en ook Noord-Korea moeten nog het vertrouwen van de internationale gemeenschap winnen. Ook het feit dat de civiele kernenergie de komende decennia waarschijnlijk een nieuwe bloei zal doormaken, houdt gevaren in voor het non-proliferatiebestel, als niet de juiste flankerende beschermingsmaatregelen worden getroffen.

De EU heeft, op basis van de MVW-strategie uit 2003, een zeer actieve rol gespeeld in multilaterale gremia, en stond in de voorste linie van de internationale actie in verband met het Iraanse kernprogramma. In de strategie ligt de klemtoon op preventief optreden tegen proliferatie, via de VN en multilaterale overeenkomsten, in de rol van belangrijke donor, en door samenwerking met derde landen en regionale organisaties ter versterking van hun proliferatiepreventiecapaciteit.

Deze aanpak moet worden voortgezet, met politieke en financiële actie. Van cruciaal belang is dat de toetsingsconferentie van het non-proliferatieverdrag in 2010, waar met name de non-proliferatieregeling moet worden aangescherpt, succes oplevert. Wij zullen ernaar streven dat deze conferentie op een evenwichtige, effectieve en concrete wijze onderzoekt hoe de internationale inspanningen tegen proliferatie kunnen worden opgevoerd, verder kan worden ontwapend, en ervoor kan worden gezorgd dat een vreedzaam gebruik van kernenergie, door landen die dat wensen, op verantwoorde wijze tot stand komt.

Ook op deelgebieden is er werk aan de winkel: steun van de EU voor een multilaterale benadering van de splijtstofcyclus; het tegengaan van proliferatiefinanciering; bioveiligheid en -beveiliging; het indammen van de verspreiding van afvuursystemen, met name ballistische raketten. Er zouden onderhandelingen moeten worden geopend over een multilateraal verdrag houdend verbod op de productie van splijtstof voor kernwapens.

Terrorisme en georganiseerde misdaad

Het terrorisme, binnen en buiten Europa, blijft een grote bedreiging voor onze leefwereld. In Madrid en Londen zijn aanslagen gepleegd, er zijn aanslagen verijdeld, en groeperingen van eigen bodem worden steeds actiever op ons continent. Onze samenleving blijft blootstaan aan de georganiseerde misdaad, waaronder drugshandel, mensensmokkel, wapenhandel, in combinatie met internationale fraude en witwaspraktijken.

De EU heeft sinds 2003 op beide fronten vooruitgang geboekt, met extra maatregelen binnen de Unie in het kader van het Haags programma van 2004, en een nieuwe strategie voor de externe dimensie van Justitie en Binnenlandse Zaken in 2005. Grensoverschrijdende recherche en gecoördineerde strafvervolging zijn aldus gemakkelijker geworden. De terrorismebestrijdingsstrategie van de EU, eveneens uit 2005, berust op de mensenrechten en het internationaal recht. Zij behelst een viersporenaanpak: preventie van radicalisering en rekrutering en de onderliggende factoren; betere bescherming van potentiële doelwitten; achtervolging van terroristen; reacties na een aanslag. Centraal staat het nationale niveau, maar in Europees verband is de aanstelling van een coördinator voor terrorismebestrijding een belangrijke stap voorwaarts geweest.

Binnen de EU is veel gedaan om de samenleving voor het terrorisme te behoeden. De coördinatie bij de reactie op grote terreuracties, vooral die waarbij chemisch, radiologisch, nucleair of biologisch materiaal wordt gebruikt, moet strakker worden geregeld, bijvoorbeeld op basis van de coördinatieregeling voor crisissituaties en het mechanisme voor civiele bescherming. Nadere aandacht moet uitgaan naar de financiering van terreur; de EU moet op dat gebied een doeltreffend en compleet informatiedelingsbeleid voeren, dat terdege recht doet aan de persoonsgegevensbescherming.

Ook moet meer worden ondernomen tegen radicalisering en rekrutering, door extremistisch gedachtegoed en discriminatie te bestrijden. Een belangrijke rol is weggelegd voor de interculturele dialoog in fora als de Alliantie der beschavingen.

Wat de georganiseerde misdaad betreft, moeten de partnerschappen met de burens, met belangrijke partijen, alsook binnen de VN worden verdiept in de sectoren personenverkeer en politieke en justitiële samenwerking. De bestaande VN-regels inzake criminaliteit moeten absoluut worden toegepast. Het terreurbestrijdingspartnerschap met de Verenigde Staten moet verder worden versterkt, ook op het gebied van informatiedeling en gegevensbescherming. Ook moet de EU de capaciteit van haar partners in Zuid-Azië, in Afrika en aan de zuidgrenzen versterken. Multilaterale bemoeiingen, vooral in VN-verband, moeten worden gesteund.

De interne en de externe dimensie moeten beter op elkaar worden afgestemd. Met betrekking tot verschillende bureaus, op het nationale en het Europese niveau, is grotere coördinatie, transparantie en flexibiliteit vereist. Dit stond vijf jaar geleden al te lezen in de EVS. De voortgang is traag en ontoereikend geweest.

Cyberveiligheid

Moderne economieën zijn sterk afhankelijk van vitale infrastructuur als transport, communicatie en energievoorziening, maar ook van het internet. De EU heeft in 2006 een strategie voor een veilige informatiemaatschappij vastgesteld, om de strijd aan te binden met internetcriminaliteit. Aanslagen op particuliere en publieke IT-systemen in de lidstaten hebben hieraan echter een nieuwe dimensie, als economisch, politiek en militair wapen, gegeven.

Er is nog meer werk vereist: uitdenken van een totaalaanpak van de EU, bewustmaking en meer internationale samenwerking.

Energiezekerheid

De afgelopen vijf jaar is de zorg omtrent de energieafhankelijkheid toegenomen. Omdat de interne productie van Europa afneemt, zal tegen 2030 75% van de behoefte aan olie en gas door invoer moeten worden gedekt. Hierin zal worden voorzien door een beperkt aantal landen, met een vaak precaire stabiliteit. Wij zijn dus voor een hele reeks veiligheidsuitdagingen geplaatst, waarbij de verantwoordelijkheid en de solidariteit van alle lidstaten nodig zijn.

Het antwoord moet een EU-energiebeleid zijn waarin de externe en de interne dimensie samenhangen. De kernelementen zijn vervat in het gezamenlijke verslag van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie van juni 2006. Naar binnen toe heeft Europa een meer eengemaakte energiemarkt nodig, met meer interconnectie, speciale aandacht voor de meest afgelegen landen, en crisismechanismen die een tijdelijke verstoring van de aanvoer opvangen.

Grotere diversificatie van energieën, van aanvoer- en van doorvoerlijnen is van essentieel belang, evenals goed bestuur, eerbied voor de rechtsstatelijkheid en investeringen in bronlanden. Deze beleidsdoelstellingen worden door de EU gesteund in Centraal-Azië, de Kaukasus en Afrika, en via het oostelijk partnerschap en de Unie voor het Middellandse-Zeegebied. Energie is een belangrijke factor in de betrekkingen met Rusland. De EU moet haar aandacht richten op de doorvoerroutes, ook via Turkije en Oekraïne. Met haar partners, met name China, India, Japan en de VS, moet de Unie ijveren voor hernieuwbare energie, koolstofarme technologie en energie-efficiëntie, binnen een transparante en goedgereguleerde wereldmarktordening.

Klimaatverandering

In 2003 werden de veiligheidimplicaties van klimaatverandering al onderkend in de EVS. Vijf jaar later is het thema nog urgenter geworden. In maart 2008 hebben de hoge vertegenwoordiger en de Commissie in een verslag aan de Europese Raad klimaatverandering als een exponentiële dreiging omschreven. Natuurrampen, milieuverloedering en hulpbronnenwedloop veroorzaken conflictescalatie - vooral waar armoede en een sterke bevolkingsgroei heersen - met consequenties op humanitair, volksgezondheids-, politiek en veiligheidsgebied, in het bijzonder toenemende migratie. Klimaatverandering kan ook leiden tot geschillen over handelsroutes, maritieme zones en voorheen ontoegankelijke rijkdommen.

Conflictpreventie en crisisbeheersing zijn verbeterd, maar er moet nog worden gewerkt aan de snellewaarschuwingsvermogens. De EU kan dit niet geheel op eigen kracht doen. Wij moeten de krachten bundelen met de meest bedreigde landen om hun capaciteit te versterken. Internationale samenwerking, met de VN en met regionale organisaties, wordt van cruciaal belang.

II. OPBOUW VAN STABILITEIT BINNEN EN BUITEN EUROPA

Op ons continent blijft uitbreiding een krachtige motor van verandering, vredeshandhaving en hervorming.

De onderhandelingen met Turkije zijn in 2005 ingeleid, en een aantal hoofdstukken is nu aangesneden. In de westelijke Balkan is gestaag, zij het traag, vooruitgang geboekt. De toetredingsonderhandelingen met Kroatië zijn in een gevorderd stadium. De Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië heeft de status van kandidaat-lidstaat verkregen. Met de overige landen van de westelijke Balkan zijn stabilisatie- en associatieovereenkomsten ondertekend. Servië voldoet aan bijna alle voorwaarden om de stap naar hechtere betrekkingen met de EU te kunnen zetten. De EU blijft als voortrekker fungeren in Bosnië en Herzegovina, maar om de weg naar hervorming vrij te maken zal meer gevergd moeten worden van de politieke leiders.

In Kosovo wordt EULEX ingezet, de grootste civiele EVDB-missie tot dusver, en zal onverminderd op grote schaal economische steun worden verstrekt. In de hele regio zijn samenwerking en goed nabuurschap onontbeerlijk.

Het is in het belang van Europa dat de landen aan zijn grenzen behoorlijk worden bestuurd. Dit proces wordt ondersteund door het in 2004 ingeluide Europese nabuurschapsbeleid (ENB). In het oosten wordt hieraan deelgenomen door alle in aanmerking komende landen, behalve Wit-Rusland, waarmee nu stappen in die richting worden ondernomen.

Met Oekraïne is de EU nog verder gegaan, en heeft zij een nieuwe, vergaande associatieovereenkomst gesloten, waaraan de laatste hand wordt gelegd. De onderhandelingen met de Republiek Moldavië over een soortgelijke overeenkomst zullen binnenkort een aanvang nemen. Als aanvulling op zijn bilaterale strategieën in deze voor Europa zeer belangrijke regio, heeft het de Synergie voor het Zwarte-Zeegebied op touw gezet.

Bezorgdheid is nu ook gerezen omtrent de zogeheten "bevroren conflicten" in het oosten. In Georgië is de toestand met betrekking tot Abchazië en Zuid-Ossetië geëscaleerd, wat in augustus 2008 in een gewapend conflict tussen Rusland en Georgië is uitgemond. De EU heeft het voortouw genomen bij de internationale reactie, door te bemiddelen, humanitaire bijstand te verlenen, een civiele waarnemingsmissie te sturen en omvangrijke financiële steun te verstrekken. Zij zal zich verder inzetten, en de leiding nemen van het proces van Genève. Er zit vaart in de eventuele regeling van het conflict in Transnistrië, dankzij het feit dat de EU actief deelneemt aan de onderhandelingen volgens de formule 5+2, alsmede de EU-missie voor bijstandverlening inzake grensbeheer.

Het Middellandse-Zeegebied, een voor Europa belangrijke en veelbelovende regio, stelt de EU nog voor complexe uitdagingen, zoals ontoereikende politieke hervormingen en illegale migratie. De EU en diverse mediterrane partners, met name Israël en Marokko, werken aan verdieping van de bilaterale betrekkingen. Het ENB heeft weer vaart gezet achter de hervormingen via het proces van Barcelona waarmee in 1995 een aanvang was gemaakt, maar regionale conflicten, in combinatie met opkomend radicalisme, blijven instabiliteit veroorzaken.

De EU heeft, met haar rol in het Kwartet, en de samenwerking met Israël en de Palestijnse Autoriteit, de Arabische Liga en andere regionale partners, een centrale rol gespeeld bij de pogingen om een oplossing in het Midden-Oosten te bewerkstelligen. Zij is ten volle betrokken bij het proces van Annapolis met het oog op de totstandbrenging van een tweestatenoplossing, voorziet de Palestijnse Autoriteit van doorlopende financiële en budgettaire steun, en zorgt voor capaciteitsopbouw, met name door justitiële, politieke en grensbeheerdeskundigen ter plaatse te sturen. In Libanon vormen de lidstaten de ruggengraat van de vredeshandhavingsmissie UNIFIL. Met betrekking tot Irak heeft de EU het politieke proces, de wederopbouw en de rechtsstaat ondersteund, met name via de missie EUJUST LEX.

De situatie met betrekking tot Iran baart sinds 2003 steeds meer zorgen. Over het Iraanse kernprogramma zijn opeenvolgende resoluties aangenomen in de VNVR en het IAEA. Mocht Iran een nucleair militair vermogen verwerven, dan zou dat een onaanvaardbare bedreiging voor de veiligheid van de EU betekenen. De EU volgt een tweesporenbeleid, waarin het, evenals VS, China en Rusland, een dialoog onderhoudt en tegelijk de druk opvoert. De hoge vertegenwoordiger heeft Iran een vergaand aanbod gedaan, om het vertrouwen en het engagement met de internationale gemeenschap te herstellen. Als het kernprogramma echter voortgang vindt, zullen extra maatregelen ter ondersteuning van het VN-proces noodzakelijker worden. Tegelijk is er behoefte aan samenwerking met de landen in de regio, met name de Golfstaten, om aldaar veiligheid tot stand te brengen.

In de EVS wordt vastgesteld dat Europa's veiligheidsbelangen verder reiken dan de onmiddellijke buurlanden. Afghanistan is in dit opzicht een treffend voorbeeld. Europa heeft de verplichting stabiliteit op lange termijn te bewerkstelligen. De lidstaten van de EU leveren een belangrijke bijdrage aan de missie van de NAVO, en de EU zet zich op alle niveaus in voor goed bestuur en ontwikkeling. De politiemissie van de EU wordt uitgebreid. Zonder volwaardige eigen inbreng van Afghanistan zelf en steun uit de aangrenzende landen, in het bijzonder Pakistan, maar ook India, de Centraal-Aziatische landen en Iran, zijn deze pogingen tot mislukken gedoemd. Een positief element op de strategische balans van de afgelopen jaren was daarbij het betere uitzicht op goede betrekkingen tussen India en Pakistan.

Het verband tussen veiligheid en ontwikkeling

In de EVS en in de Europese consensus inzake ontwikkeling van 2005 wordt erkend dat zonder vrede en veiligheid geen duurzame ontwikkeling mogelijk is, en dat er zonder ontwikkeling en uitroeiing van armoede geen duurzame vrede zal komen. De ontwikkeling wordt verder ondermijnd door bedreigingen voor de volksgezondheid, in het bijzonder pandemieën. De mensenrechten spelen hierbij een fundamentele rol. In veel conflict- of postconflictuele gebieden wordt de Unie geconfronteerd met het onthutsende feit dat seksueel geweld als terreur- en intimidatiemiddel wordt gehanteerd. Het is van essentieel belang dat in geval van gewapend conflict VNVR-resolutie 1820 daadwerkelijk wordt toegepast.

Conflicten zijn vaak het gevolg van de fragiliteit van staten. Landen als Somalië zitten gevangen in een vicieuze cirkel van zwak bestuur en recurrente conflicten. De Unie heeft getracht deze kringloop te doorbreken met ontwikkelingsbijstand en veiligheidsbevorderende maatregelen. Hervorming van de veiligheidssector (SSR) en ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR) zijn cruciale elementen van stabilisatie en wederopbouw na conflicten, en behoren tot de kerntaken van de missies in Guinee-Bissau en de Democratische Republiek Congo. Het meeste succes valt hiermee te behalen als samengewerkt wordt met de internationale gemeenschap en met plaatselijke belanghebbenden.

Vaak is niets ontziende exploitatie van natuurlijke rijkdommen een diepere oorzaak van conflicten. Groeiende spanningen worden veroorzaakt door water en grondstoffen, waarvoor multilaterale oplossingen nodig zijn. Het proces van Kimberley en het initiatief inzake transparantie van winningsindustrieën zijn een innovatief model voor de benadering van dit probleem.

Piraterij

In het EVS wordt de aandacht gevestigd op piraterij als een nieuwe vorm van georganiseerde criminaliteit, die eveneens het gevolg is van staatsfalen. De wereldeconomie is voor 90% van de handel aangewezen op zeevaartroutes. De piraterij in de Indische Oceaan en de Golf van Aden heeft dit probleem de laatste maanden een steeds dringender karakter gegeven, en heeft de humanitaire hulpverlening aan Somalië getroffen. De EU heeft hierop met name gereageerd door middel van ATALANTA, haar eerste maritieme EVDB-missie, die de piraten voor de Somalische kust moet afschrikken; daarnaast zijn ook de getroffen landen en andere internationale actoren, waaronder de NAVO, in het geweer gekomen.

Handvuurwapens en lichte wapens (SALW), clusterbommen en landmijnen

In 2005 heeft de Europese Raad de strategie van de EU ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens (SALW) en van munitie daarvoor aangenomen. De EU verleent in dit verband steun aan het actieprogramma van de VN ter zake. De EU zal verdere maatregelen nemen tegen de dreiging van illegale SALW.

Het idee van een verdrag over de wapenhandel is door de EU krachtig gesteund, en zij zal ook haar schouders zetten onder de aannemingsprocedure. De EU is voorts een belangrijke donor in de actie tegen landmijnen. Zij heeft het Verdrag van Ottawa inzake het verbod op anti-personeelsmijnen krachtig gesteund en gepropageerd. Het Verdrag van Oslo over clustermunition, waarvan de tekst in mei 2008 te Dublin is goedgekeurd, is een belangrijke stap als reactie op de humanitaire problemen die deze vorm van munitie - een grote zorg voor alle lidstaten van de EU - veroorzaakt. De aanneming, in het kader van de VN, van een protocol over deze vorm van munitie waarbij alle grote militaire mogelijkheden betrokken zijn, zou een volgende belangrijke stap zijn.

III. EUROPA IN EEN VERANDERENDE WERELD

In de veranderende mondiale omgeving moet Europa doeltreffender optreden, onderling, tegenover de aangrenzende regio's, en op wereldschaal.

A. Een effectiever en capabeler Europa

Europa's vermogen om uitdagingen aan te gaan heeft zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld, en moet zich blijven ontwikkelen. Zelf moet de EU coherenter worden, dankzij betere institutionele coördinatie en meer strategische besluitvorming. De bepalingen van het Verdrag van Lissabon bieden hiervoor een geschikt kader.

Wij moeten vooral trachten in een vroeg stadium te voorkomen dat dreigingen in conflicten ontaarden. Vredesopbouw en armoedebestrijding op lange termijn zijn hierbij van essentieel belang. In elke situatie moet een coherent gebruik worden gemaakt van de instrumenten, met name politieke, diplomatieke en humanitaire middelen, het reactievermogen in crisissituaties, economische en commerciële samenwerking, en civiele en militaire crisisbeheersing. De dialoog- en bemiddelingscapaciteit moet worden vergroot. De EU verwerft dankzij haar speciale vertegenwoordigers invloed in conflictgebieden. Voor het maatschappelijk middenveld en de ngo's is hier een cruciale rol als actor en partner weggelegd. Een belangrijke bijdrage wordt ook geleverd door de waarnemingsmissies, geleid door leden van het Europees Parlement.

Het succes van het EVDB, een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, blijkt uit het feit dat steeds vaker een beroep wordt gedaan op bijstand van de EU. De missie in Georgië heeft aangetoond wat mogelijk is wanneer collectief en met de nodige politieke wil wordt gehandeld. Hoe complexer echter de uitdagingen, hoe flexibeler wij moeten kunnen reageren. Wij moeten onze toezeggingen prioriteren op grond van de mogelijkheden. Met de gevechtsgroepen en civiele crisisreactieteams kan nu sneller worden gereageerd.

De kern bestaat in een adequaat en effectief vermogen aan bevelstructuren en commandoposten. De EU moet in staat zijn haar civiele en militaire expertise bij missies, vanaf de conceptie tot en met de planning en de uitvoering, beter te coördineren. Aan dit aspect van het EVDB wordt gewerkt, door te zorgen voor de nodige administratieve structuren, financiële mechanismen en systemen. Er is ook ruimte voor verbetering van de opleiding, mede dankzij de Europese veiligheids- en defensieacademie en het nieuwe programma voor uitwisseling van jonge officieren, naar het model van Erasmus.

Op al deze gebieden, ook in EVDB-missies, moet de EU streven naar beleidsintegratie op het gebied van de mensenrechten, via een persoonsgerichte aanpak die beantwoordt aan het concept menselijke veiligheid. De EU heeft de rol van de vrouw bij vredesopbouw erkend. In dit verband moet zeker worden gewezen op de noodzaak van effectieve toepassing van VNVR-resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid, en VNVR-resolutie 1612 over kinderen en gewapende conflicten.

Wat de civiele missies betreft, moet het mogelijk zijn getraind personeel met uiteenlopende vaardigheden en knowhow bijeen te brengen, op korte termijn in te zetten en langdurig ter plaatse te houden. De nationale contingenten moeten geheel interoperabel zijn. Daartoe zullen de lidstaten eigen strategieën uitstippelen voor de beschikbaarstelling van deskundigen, aangevuld met personeel dat voor missieondersteuning kan worden ingezet, een en ander inclusief budgettering en aanschaf. De uitrusting moet op een effectievere manier beschikbaar gesteld en aangeschaft worden, zodat de missies tijds operationeel zijn.

Op militair gebied moeten de inspanningen inzake vermogens verder worden opgevoerd, en moeten de samenwerkings- en lastenverdelingsregelingen verder worden versterkt. De ervaring heeft uitgewezen dat er meer moet worden gepresteerd, met name wat centrale vermogens als strategisch luchttransport, helikopters, ruimtematerieel en patrouilles op zee betreft (zoals nader uiteengezet in de verklaring over de versterking van de vermogens). Deze inspanningen moeten in geheel Europa worden ondersteund door een competitieve en solide defensie-industrie, en grotere investeringen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Sinds 2004 heeft het Europees defensieagentschap met succes leiding gegeven aan dat proces, en dat zou ook in de toekomst het geval moeten zijn.

B. Een sterker nabuurschapsengagement

Door het ENB zijn afzonderlijke bilaterale betrekkingen met de EU aangehaald. Dit proces moet nu worden getransformeerd tot regionale integratie.

De Unie voor het Middellandse-Zeegebied, die in juli 2008 is opgezet, biedt een hernieuwde politieke kans om samen met de zuidelijke partners deze weg in te slaan, volgens een brede agenda die met name maritieme beveiliging, energie, water en migratie omvat. Een prominente plaats zal daarbij worden ingeruimd voor de strijd tegen bedreigingen van de veiligheid, zoals terrorisme.

Het oostelijk partnerschap voorziet een radicale verandering in de betrekkingen met de oostelijke buurlanden, met een duidelijke intensivering van de politieke, economische en handelsbetrekkingen. Doel is de versterking van de welvaart en de stabiliteit van deze landen, en daarmee ook van de veiligheid van de EU. De voorstellen bestrijken een ruim scala van bilaterale en multilaterale samenwerkingsgebieden, onder meer energiezekerheid en mobiliteit van personen.

Duurzame stabiliteit in de naburige regio's vergt een onverminderde inzet van de EU, samen met de VN, de OVSE, de VS en Rusland. De betrekkingen met Rusland zijn verslechterd ten gevolge van het conflict met Georgië. De EU verwacht van Rusland dat het zijn verplichtingen op zodanige wijze nakomt dat het nodige vertrouwen wordt hersteld. Het partnerschap met Rusland moet berusten op eerbied voor gemeenschappelijke waarden, met name de mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid, alsook op markteconomische beginselen en gemeenschappelijke belangen en doelstellingen.

Een onverminderde inspanning is vereist ten aanzien van de conflicten in de zuidelijke Kaukasus, de Republiek Moldavië en tussen Israël en de Arabische staten. Op dit punt is volledige samenwerking met de VS eveneens van cruciaal belang. In ieder geval zullen bij een duurzame regeling alle partijen in de regio moeten zijn betrokken. Landen als Turkije, Egypte, Jordanië, Saudi-Arabië en Qatar zijn, anders dan Iran, een steeds grotere rol in het gebied gaan spelen. Er dient zich een uitzonderlijke kans aan tot samenwerking met Turkije, onder meer in het kader van de Alliantie der beschavingen.

C. Partnerschappen voor effectief multilateralisme

In de EVS wordt Europa opgeroepen om bij te dragen tot een effectievere multilaterale wereldorde. Sedert 2003 zijn de partnerschappen daarop steeds sterker gericht. Op dit en op andere terreinen zijn de VS voor Europa de eerste partner. Waar met de VS is samengewerkt, zijn zij een geweldige kracht ten goede in de wereld gebleken.

De VN vormen de top van het internationale bestel. Al hetgeen de EU op veiligheidsgebied heeft ondernomen is gekoppeld aan de doelstellingen van de VN. Op belangrijke conflicttonelen, met name in Kosovo, Afghanistan, de DRC, Sudan/Darfur, Tsjaad en Somalië, wordt nauw samengewerkt, en conform de gezamenlijke verklaring van de EU en de VN uit 2007 zijn de institutionele banden versterkt. Alle zestien lopende vredeshandhavingsoperaties van de VN worden door de EU gesteund.

Op de Balkan en in Afghanistan werken de EU en de NAVO in de praktijk goed samen, ook al is er geen voortgang in de formele betrekkingen. Met het oog op het gedeelde veiligheidsbelang moet dit strategische partnerschap worden versterkt, door middel van betere operationele samenwerking, met volledige inachtneming van de beslissingsautonomie van elke organisatie, en door een verdere opbouw van de militaire vermogens. Sedert 2003 zijn de betrekkingen met de OVSE, vooral in Georgië en Kosovo, hechter geworden.

De contacten met China zijn sterk uitgebreid. De banden met Canada en Japan zijn nauw en duurzaam. Rusland blijft een belangrijke partner in mondiaal verband. Ten aanzien van India is er nog ruimte voor groei. Het contact met andere partners, waaronder Brazilië, Zuid-Afrika en, binnen Europa, Noorwegen en Zwitserland, heeft sinds 2003 aan betekenis gewonnen.

Er wordt nu nauwer samengewerkt met regionale organisaties, in het bijzonder met de Afrikaanse Unie. Via de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU wordt gewerkt aan versterking van de Afrikaanse crisisbeheersingscapaciteit, inclusief regionale stand-bytroepen en snelle waarschuwing. De banden met de Centraal-Aziatische partnerlanden zijn aangehaald via de in 2007 vastgestelde strategie, die een nauwere politieke dialoog inhoudt, alsmede samenwerking op gebieden als water, energie, rechtsstatelijkheid en veiligheid. Elders heeft de EU zich verder geëngageerd, jegens de ASEAN - met betrekking tot regionale vraagstukken als Birma - jegens de SAARC, en jegens Latijns-Amerika. Dankzij haar ervaring beschikt zij over bijzondere mogelijkheden om regionale integratie te bevorderen. Partijen die ons hierin naar gelang van de omstandigheden trachten te volgen, moeten worden gesteund.

Het internationale bestel, dat aan het eind van de Tweede Wereldoorlog is gecreëerd, staat van diverse kanten onder druk. De vertegenwoordiging in de internationale instellingen is ter discussie gesteld. De legitimiteit en de effectiviteit moeten worden verbeterd, en de besluitvorming in de multilaterale gremia moet efficiënter worden. Dit houdt in dat de partijen elkaar in sterkere mate betrekken bij hun beslissingen, en meer plaats inruimen voor elkaars belangen. Gemeenschappelijke problemen zijn enkel met gemeenschappelijke oplossingen te verhelpen.

Topprioriteiten zijn klimaatverandering en voltooiing van de Doharonde in de WTO. Wat het eerste betreft, leidt de EU de onderhandelingen over een nieuw internationaal akkoord, en moet zij al het mogelijke doen om in 2009 te Kopenhagen een resultaat te bewerkstelligen dat aan hoge verwachtingen beantwoordt. De hervorming van het VN-bestel, waarmee in 2005 is begonnen, moet worden voortgezet, en de Veiligheidsraad moet zijn centrale rol en zijn primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid behouden. Het Internationaal Strafhof moet nog effectiever worden, en daarnaast moet de EU op een breder front ijveren voor een krachtiger internationale strafrechtspleging en een versterking van de mensenrechten. Het IMF en andere financiële instellingen moeten op de leest van de hedendaagse realiteit worden geschoeid. De G8 moet worden omgevormd. En samen moeten wij alle krachten bundelen om de millenniumontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken.

Deze grensoverschrijdende thema's raken evenzeer de binnenlandse als de buitenlandse politiek. Zij laten namelijk zien hoe in de eenentwintigste eeuw, meer dan ooit, soevereiniteit verantwoordelijkheid scheidt. Met betrekking tot de fundamentele mensenrechten moet de EU de weg blijven bewandelen die op de VN-Wereldtop van 2005 is aangegeven met het gemeenschappelijke inzicht dat wij samen de verantwoordelijkheid dragen om de mensen te behoeden voor genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid.

Van fundamenteel belang is dat de bevolking ons wereldwijde engagement blijft steunen. Moderne democratieën, waar de media en de openbare mening op beslissende wijze het beleid vorm geven, kunnen niet zonder instemming van het volk aan hun externe verplichtingen voldoen. Europa zet overal ter wereld in onstabiele gebieden politiemachten, justitieel deskundigen en strijdkrachten in. Op regeringen, parlementen en EU-instellingen rust de last om aan de bevolking duidelijk te maken hoe dit bijdraagt aan de veiligheid in eigen land.

Vijf jaar geleden is in de EVS geschetst hoe de EU een kracht kan worden die een wereld schept waar meer rechtvaardigheid, veiligheid en eenheid heerst. Wij zijn inmiddels een heel eind gevorderd. Maar de wereld rondom ons, met zijn wisselende dreigingen en machtsverhoudingen, is volop in beweging. Om een veiliger Europa in een betere wereld tot stand te brengen, zullen wij de loop van de geschiedenis sterker moeten trachten te bepalen. En dat zullen wij terstond moeten doen.