

Brussel, 13 november 2017
(OR. en)

14191/17

CFSP/PESC 997	CSDP/PSDC 623
COPS 352	CYBER 175
CIVCOM 219	DEVGEN 250
CLIMA 301	ENER 434
COAFR 297	ENV 914
COEST 303	FIN 712
COHAFA 88	MIGR 216
COHOM 128	POLMIL 138
COMED 7	PROCIV 97
CONUN 256	RELEX 966
COTER 133	

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	13 november 2017
aan:	de delegaties

nr. vorig doc.:	14173/17
-----------------	----------

Betreft:	Een strategische aanpak van weerbaarheid in het externe optreden van de EU
	- conclusies van de Raad (13 november 2017)

Hierbij gaan voor de delegaties de conclusies van de Raad over een strategische aanpak van weerbaarheid in het externe optreden van de EU, die de Raad in zijn 3574e zitting, op 13 november 2017, heeft aangenomen.

**EEN STRATEGISCHE AANPAK VAN WEERBAARHEID IN HET EXTERNE
OPTREDEN VAN DE EU****CONCLUSIES VAN DE RAAD**

1. De Raad verwelkomt de "strategische aanpak van weerbaarheid in het externe optreden van de EU" die in de gezamenlijke mededeling van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie¹ wordt beschreven. Hij verzoekt de hoge vertegenwoordiger, de Commissie en de lidstaten om het werk voort te zetten op basis van zijn aanbevelingen en de tien geformuleerde richtsnoeren, en om het in alle relevante beleidslijnen mee te nemen. Dit werk wordt een van de belangrijkste pijlers bij de uitvoering van de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.
2. De EU houdt vast aan een reeks transformerende doelen inzake ontwikkeling, milieu, klimaatverandering, humanitaire kwesties, mensenrechten, buitenlands beleid en veiligheidsbeleid. De strategische aanpak van de EU inzake weerbaarheid is erop gericht gestaag vorderingen te maken met het bereiken van deze doelen, tegen de achtergrond van een meer geconnecteerde, gecontesteerde en complexe wereld, waarbij moet worden onderkend dat het externe optreden van de EU van invloed is op de weerbaarheid binnen de Unie, in de buurlanden van de Unie en daarbuiten. In dit verband streeft de EU samen met haar partners naar:
 - het versterken van de paraatheid en het aanpassingsvermogen van staten, samenlevingen, gemeenschappen en personen in geval van politieke, structurele, sociaal-economische, ecologische, klimaatgerelateerde, demografische, maatschappelijke of veiligheidsgelateerde spanningen en schokken;
 - het ondersteunen van de capaciteit van de partnerlanden en het maatschappelijk middenveld wanneer zij geconfronteerd worden met ernstige interne of externe druk, teneinde essentiële openbare functies op te bouwen, te handhaven of te herstellen met volledige eerbiediging van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, en daarbij sociale en politieke cohesie en inclusieve langdurige veiligheid en stabiliteit en duurzame ontwikkeling te bevorderen;

¹ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: Een strategische aanpak van weerbaarheid in het externe optreden van de EU. JOIN (2017) 21 final van 7.6.2017.

- het benutten van de bestaande capaciteit van samenlevingen, gemeenschappen en personen om mogelijkheden en risico's op een vreedzame en stabiele manier te beheren, en om bij aanhoudende spanningen en schokken bestaansmiddelen te behouden of te herstellen.
3. Krachtens haar strategische aanpak inzake weerbaarheid zal de EU een meer ambitieuze politieke, structurele, langdurige en contextspecifieke aanpak ontwikkelen ten aanzien van kwetsbaarheden en onderliggende risico's in haar externe omgeving, en ten aanzien van fragiliteitsfactoren en -dynamiek. De EU en haar lidstaten zullen een dynamische en veelzijdige aanpak van weerbaarheid stimuleren in overeenstemming met de verbintenissen in het kader van de Europese consensus inzake ontwikkeling, in het besef dat het integreren van weerbaarheid in nationaal en lokaal beleid in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van elk land is. De EU zal beter trachten te anticiperen op ontwrichtende spanningen en schokken, onder meer door de specifieke kwetsbaarheden van bepaalde maatschappelijke groepen te erkennen, en meer inzetten op paraatheid en preventie. De EU zal de diepere oorzaken van vluchtelingenstromen, irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aanpakken, en betere mechanismen ontwikkelen om toekomstige stromen en de gevolgen voor de landen van doorreis en herkomst in te schatten. EU-programma's op nationaal en regionaal niveau zullen flexibeler worden. Zij zullen de lokale weerbaarheidsfactoren beter moeten identificeren, benutten en versterken, en dienen een dialoog aan te gaan op gemeenschapsniveau. Deze aanpak weerspiegelt de toezegging in het kader van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN om niemand aan zijn lot over te laten ("leave no one behind") en doeltreffende, inclusieve en verantwoordingsplichtige instellingen op alle niveaus op te bouwen. Ook moet in de aanpak de genderdimensie ten volle aan bod komen, en moeten de rechten en participatie van vrouwen en meisjes worden gewaarborgd.
4. De EU zal sterker de nadruk leggen op het lenigen van noden die voortvloeien uit aanslepende crises, en op het doorbreken van terugkerende crisiscycli, waarbij zij zal opkomen voor de eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat en het internationale recht. Te dien einde zal de Raad met de hoge vertegenwoordiger en de Commissie samenwerken om de capaciteit van de EU en de lidstaten op het gebied van politiek, diplomatie, conflictpreventie, bemiddeling en vredesopbouw op een effectievere manier aan te wenden, in aanvulling op ontwikkelingshulp en humanitaire bijstand, en met inachtneming van de afzonderlijke taken en beginselen van humanitair optreden.

5. Het externe EU-beleid in al zijn aspecten is van direct belang voor het bevorderen van de weerbaarheid binnen de grenzen van de EU – het moet zorgen voor een betere opsporing van en reactie op externe crises die aan de belangen van de Unie en de veiligheid van haar burgers raken. In dit verband verzoekt de Raad de hoge vertegenwoordiger en de Commissie om de koppelingen tussen het buitenlands beleid van de EU, met inbegrip van het GVDB, en de Europese Veiligheidsagenda bij het beschermen van de waarden en belangen van de EU in kaart te brengen en te versterken. De EU zal tevens haar werk voortzetten wat betreft het bestrijden van hybride dreigingen, cyberbeveiliging, strategische communicatie, het voorkomen en bestrijden van terrorisme en gewelddadig extremisme, en het verbeteren van de beveiliging van kritieke infrastructuur. Het is van bijzonder belang dat de weerbaarheid van de EU-partners in de buurlanden en daarbuiten wordt versterkt. De Raad spoort de hoge vertegenwoordiger en de Commissie aan verder werk te maken van de uitvoering van het herzien Europees nabuurschapsbeleid, ook wat de veiligheidsdimensie ervan betreft. De Raad herinnert tevens aan het belang van adequate financiering, met inbegrip van de mogelijkheid om te gelegener tijd een specifiek instrument met een flexibel geografisch bereik op te zetten, ter ondersteuning van de hervorming en de capaciteitsopbouw van de veiligheidssector in partnerlanden, zoals bepaald in zijn conclusies van 18 mei 2017 over veiligheid en defensie in het kader van de integrale EU-strategie. Zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de besluitvorming van de EU, zal de EU ook meer samenwerken rond weerbaarheid met de VN, de NAVO, de OVSE en andere bevoegde regionale organisaties, met name in Afrika.
6. De Raad wijst erop dat weerbaarheid aan bod moet komen in de lopende werkzaamheden inzake het operationeel maken van de koppeling tussen humanitaire bijstand en ontwikkelingshulp. Overeenkomstig de Raadsconclusies van mei zou dit nu in de praktijk moeten worden gebracht, te beginnen met een aantal proeflanden. De Raad is verheugd over de lopende werkzaamheden in verband met de geïntegreerde aanpak van gewelddadige conflicten en crises, die tot doel heeft de EU-inspanningen inzake het voorkomen en oplossen van conflicten en inzake het bevorderen van duurzame vrede te versterken, en die een sterke weerbaarheidsdimensie zal hebben.
7. Om het effect van het externe optreden van de EU te vergroten, verzoekt de Raad de hoge vertegenwoordiger, de Commissie en de lidstaten om de werkzaamheden voort te zetten op basis van de volgende vier in de gezamenlijke mededeling genoemde bouwstenen:

- **verbeteren van de gedeelde risicoanalyse op het niveau van landen en regio's** om een betere basis te hebben voor strategie, politieke dialoog, programmering van ontwikkelingshulp en verlening van humanitaire bijstand. Daarbij moeten de huidige beoordelingsprocedures worden gestroomlijnd om te komen tot één enkele beknopte landbeoordeling waarin op meer systematische en dynamische wijze informatie van het diplomatieke netwerk van de EU, lidstaten, GVDB-missies en -operaties, gespecialiseerde agentschappen en andere diensten en, in voorkomend geval, humanitaire en ontwikkelingsactoren, met inachtneming van hun respectieve mandaten, wordt geïntegreerd;
- **een meer dynamische monitoring van externe spanningen** die het ontwikkelingsproces of de veiligheid van een partnerland ernstig zouden kunnen schaden of die ernstige gevolgen zouden kunnen hebben voor de weerbaarheid van de EU. Dit moet zodanig worden opgezet dat vroegtijdige waarschuwingssignalen snel worden vertaald in preventieve maatregelen en een effectievere politieke en operationele respons van de EU. In dit verband moet verder werk worden gemaakt van plannen voor "horizonverkenning" met een perspectief van drie tot zes maanden. Het EU-systeem voor vroegtijdige waarschuwing bij conflicten moet verder worden ontwikkeld zodat het passende weerbaarheidsindicatoren omvat;
- **integreren van de op weerbaarheid gerichte aanpak in de huidige programmering van de EU**, voor zover dit mogelijk en passend is uit hoofde van de bestaande instrumenten, **en in besprekingen over de toekomstige financiering van het externe optreden van de EU**;
- **ontwikkelen van internationaal beleid en werkwijzen met betrekking tot weerbaarheid**, via politieke dialoog, sectorale beleidsdialogen en een politiek van buitenlandse investeringen, alsmede door samen te werken met het maatschappelijk middenveld en andere ontwikkelingsactoren op alle niveaus. Met de multilaterale partners, waaronder de VN, de Wereldbank, de OESO, de EBWO en regionale en subregionale organisaties, moet nauwer worden samengewerkt en moeten beste praktijken worden gedeeld.

8. De Raad zal de vooruitgang met de punten van deze conclusies volgen en beoordelen, en er in voorkomend geval op terugkomen.

Tien richtsnoeren voor een strategische aanpak van weerbaarheid

Voor een doeltreffende en strategische aanpak van weerbaarheid kunnen de volgende richtsnoeren worden geformuleerd:

1. **Het versterken van weerbaarheid is geen doel maar een middel.** Bij haar strategische aanpak van weerbaarheid bouwt de EU voort op onderliggende institutionele of maatschappelijke sterke punten van partnerlanden, om zo duurzame ontwikkeling of veiligheid op lange termijn te bewerkstelligen. De bedoeling is vooruitgang te boeken door kwetsbare aspecten en onderliggende structurele risico's aan te pakken. Ontwikkeling, en vorderingen in de richting van democratie, vrede en veiligheid, zijn geen lineair proces, en een sectorale aanpak is op zichzelf niet altijd genoeg om tot duurzame resultaten te komen.
2. **Het identificeren van de weerbaarheidsfactoren in een bepaalde context kan helpen bij het plannen om beter weerstand te bieden aan druk en onvoorziene omstandigheden.** Dat vergt een goed begrip van de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de complexe systemen waarop het functioneren van staten, samenlevingen en gemeenschappen gebaseerd is, en van hun reacties op plotse schokken en op terugkerende of chronische spanningen.
3. **Weerbaarheid hangt af van de context en vergt een aanpak op maat.** Hoewel er een aantal gemeenschappelijke kenmerken zijn die systemen weerbaar maken, zullen het toch de mensen in de praktijk en de lokale actoren zijn die contextspecifieke werkbaar definities moeten opstellen. De EU en andere externe actoren steunen dit proces en stimuleren gemeenschappen om beter gewapend te zijn om hun eigen problemen te identificeren en op te lossen. Beleidsmakers en ontwikkelingspartners moeten een langetermijnaanpak hanteren die ook kan worden aangepast als de aanpak wordt uitgetest en verfijnd.

4. **Bestaande positieve bronnen van weerbaarheid opsporen en erop voortbouwen is even belangrijk als het opsporen en verhelpen van kwetsbare plekken.** Dergelijke factoren kunnen geïnstitutionaliseerde of informele systemen voor democratie, goed bestuur of justitie zijn, niet-statelijke instellingen of organisaties, verankerde culturele normen en praktijken, of ad hoc-oplossingen vanuit de gemeenschap zelf om de capaciteit van de staat aan te vullen of het gebrek eraan op te vangen. **Weerbaarheid moet op meerdere niveaus worden aangepakt (staat, samenleving en gemeenschap).** Lokale regeringen en het maatschappelijk middenveld vormen vaak de basis waarop weerbaarheid zich op gemeenschapsniveau kan ontwikkelen. De specifieke en cruciale rol van vrouwen moet worden erkend en gebruikt, terwijl de structurele oorzaken van genderongelijkheid worden aangepakt.
5. **Weerbaarheid houdt transformatie in, niet behoud van de status quo.** Weerbaarheid gaat over het ondersteunen van de kernidentiteit en capaciteit van staten, samenlevingen en gemeenschappen bij de confrontatie met verstorende druk, maar ook over hun vermogen om zich aan te passen aan of te hervormen in het licht van nieuwe behoeften. Het is essentieel dat de transformatieve kracht van weerbaarheid wordt benut.
6. **Weerbaarheid vergt een politieke aanpak.** Het zijn in de eerste plaats de regeringen die moeten zorgen voor hun bevolking, en de internationale bijstand mag niet gebruikt worden ter vervanging van lokale verantwoordelijkheid en politieke actie. Alle landen hebben zich verbonden tot de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen, waarin specifiek wordt verwezen naar onder meer versterkte weerbaarheid. De primaire verantwoordelijkheid voor het opnemen van weerbaarheid in de nationale en lokale beleidskaders ligt dus bij de landen zelf. De EU en de lidstaten kunnen de versterking van de weerbaarheid wel ondersteunen door de kwestie als integraal deel van hun politieke dialoog te beschouwen, ook op het hoogste niveau.
7. **Weerbaarheid vergt programmering op basis van kennis over risico's.** Acties om de onderliggende en uiteenlopende oorzaken van kwetsbaarheid aan te pakken, moeten vergezeld worden van maatregelen inzake risicobeheer om de bevolking te beschermen tegen schokken en spanningen, de effecten ervan te beperken door snelle reacties en hulp voor snel herstel.

8. Het zal niet altijd mogelijk zijn om langdurige spanningen aan de bron aan te pakken of aan de gevolgen van een plotse crisis te ontsnappen, maar problemen te laat aanpakken leidt tot buitensporige kosten. **Flexibiliteit en aanpassingsvermogen moeten dus van bij het ontwerp mee in het programma worden opgenomen.** Er moet ook worden gedacht aan spanningen die in een deel van het systeem kunnen ontstaan als een ander deel wordt versterkt of verzwakt.
9. **Vroegtijdige waarschuwingen moeten worden gekoppeld aan snelle acties.** Niet alle risico's kunnen worden vermeden, dus een doeltreffende aanpak van weerbaarheid vereist dat besluitvormers in staat zijn spanningen op lange, middellange en korte termijn te identificeren en te beoordelen, en snel doeltreffende actie ondernemen. Dat houdt in dat een volledige beoordeling moet worden gekoppeld aan passende besluitvormingsprocedures. Het betreft hier niet alleen schokken (natuurrampen, interstatelijke conflicten of economische crisis), maar ook sluipende crises, terugkerende spanningen of cumulatieve spanningen op langere termijn die een kantelpunt bereiken (spanningen op het vlak van demografie, aantasting van het milieu, klimaatverandering en migratie en andere chronische spanningen).
10. **Het operationele vertrekpunt is een ruimere analyse van sterke en zwakke punten en spanningen.** Staten en samenlevingen worden opgebouwd rond complexe relaties van onderlinge afhankelijkheid tussen beleids- en veiligheidsactoren, de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld, gemeenschappen en individuen. Met de traditionele aanpak per beleidssector worden niet alle zwakke plekken en hun onderlinge verbanden opgespoord en kan evenmin worden geanticipeerd op hoe een systeem als geheel zal reageren als het onder druk komt te staan en welke gevolgen dat kan hebben voor andere staten. Voor ieder denkbaar resultaat moet dus op meerdere niveaus worden nagegaan welke risico's (en capaciteit om daarmee om te gaan) er zijn, met name op vlakken waar een weerbaarheidsfactor of een groep actoren afhangt van de weerbaarheid van andere, of waar machtsverhoudingen tussen verschillende niveaus in de samenleving een belangrijke rol spelen. In de aanpak moeten dus alle risico's aan bod komen, waarbij de analyses op het niveau van de regio, de staat, de organisatie, de gemeenschap en het individu worden samengebracht.