

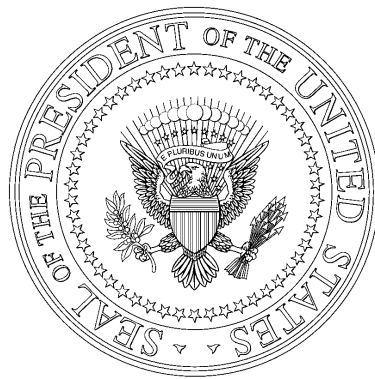
Prieëntief optreden, addendum bij advies no.36

The National Security Strategy of the United States of America,
September 2002

Een veiliger Europa in een betere wereld, Europese veiligheidsstrategie,
Brussel, 12 december 2003

Standpunt Nederlandse regering ten aanzien van de nieuwe Amerikaanse
nationale veiligheidsstrategie, 15 november 2002,
kamerstuk 28.600 V, nr. 12

THE NATIONAL
SECURITY STRATEGY
OF THE
UNITED STATES
OF AMERICA



SEPTEMBER 2002



THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom—and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. In the twenty-first century, only nations that share a commitment to protecting basic human rights and guaranteeing political and economic freedom will be able to unleash the potential of their people and assure their future prosperity. People everywhere want to be able to speak freely; choose who will govern them; worship as they please; educate their children—male and female; own property; and enjoy the benefits of their labor. These values of freedom are right and true for every person, in every society—and the duty of protecting these values against their enemies is the common calling of freedom-loving people across the globe and across the ages.

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal—military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold

to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists—because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.

The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology. Our enemies have openly declared that they are seeking weapons of mass destruction, and evidence indicates that they are doing so with determination. The United States will not allow these efforts to succeed. We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery. We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies. And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.

As we defend the peace, we will also take advantage of an historic opportunity to preserve the peace. Today, the international community has the best chance since the rise of the nation-state in the seventeenth century to build a world where great powers compete in peace instead of continually prepare for war. Today, the world's great powers find ourselves on the same side—united by common dangers of terrorist violence and chaos. The United States will build on these common interests to promote global security. We are also increasingly united by common values. Russia is in the midst of a hopeful transition, reaching for its democratic future and a partner in the war on terror. Chinese leaders are discovering that economic freedom is the only source of national wealth. In time, they will find that social and political freedom is the only source of national greatness. America will encourage the advancement of democracy and economic openness in both nations, because these are the best foundations for domestic stability and international order. We will strongly resist aggression from other great powers—even as we welcome their peaceful pursuit of prosperity, trade, and cultural advancement.

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.

The United States will stand beside any nation determined to build a better future by seeking the rewards of liberty for its people. Free trade and free markets have proven their ability to lift whole societies out of poverty—so the United States will work with individual nations, entire regions, and the entire global trading community to build a world that trades in freedom and therefore grows in prosperity. The United States will deliver greater development assistance through the New Millennium Challenge Account to nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom. We will also continue to lead the world in efforts to reduce the terrible toll of HIV/AIDS and other infectious diseases.

In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities. Nations that enjoy freedom must actively fight terror. Nations that depend on international stability must help prevent the spread of weapons of mass destruction. Nations that seek international aid must govern themselves wisely, so that aid is well spent. For freedom to thrive, accountability must be expected and required.

We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment.

Freedom is the non-negotiable demand of human dignity; the birthright of every person—in every civilization. Throughout history, freedom has been threatened by war and terror; it has been challenged by the clashing wills of powerful states and the evil designs of tyrants; and it has been tested by widespread poverty and disease. Today, humanity holds in its hands the opportunity to further freedom's triumph over all these foes. The United States welcomes our responsibility to lead in this great mission.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "George W. Bush". The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end of the last name.

THE WHITE HOUSE,
September 17, 2002

TABLE OF CONTENTS

I. OVERVIEW OF AMERICA’S INTERNATIONAL STRATEGY.....	1
II. CHAMPION ASPIRATIONS FOR HUMAN DIGNITY	3
III. STRENGTHEN ALLIANCES TO DEFEAT GLOBAL TERRORISM AND WORK TO PREVENT ATTACKS AGAINST US AND OUR FRIENDS	5
IV. WORK WITH OTHERS TO DEFUSE REGIONAL CONFLICTS	9
V. PREVENT OUR ENEMIES FROM THREATENING US, OUR ALLIES, AND OUR FRIENDS WITH WEAPONS OF MASS DESTRUCTION	13
VI. IGNITE A NEW ERA OF GLOBAL ECONOMIC GROWTH THROUGH FREE MARKETS AND FREE TRADE.....	17
VII. EXPAND THE CIRCLE OF DEVELOPMENT BY OPENING SOCIETIES AND BUILDING THE INFRASTRUCTURE OF DEMOCRACY	21
VIII. DEVELOP AGENDAS FOR COOPERATIVE ACTION WITH THE OTHER MAIN CENTERS OF GLOBAL POWER	25
IX. TRANSFORM AMERICA’S NATIONAL SECURITY INSTITUTIONS TO MEET THE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF THE TWENTY-FIRST CENTURY	29

I. OVERVIEW OF AMERICA'S INTERNATIONAL STRATEGY

*“Our Nation’s cause has always been larger than our Nation’s defense.
We fight, as we always fight, for a just peace—a peace that favors liberty.
We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants.
We will preserve the peace by building good relations among the great powers.
And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.”*

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

The United States possesses unprecedented—and unequalled—strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom.

For most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality.

That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defeated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.

This is also a time of opportunity for America. We will work to translate this moment of influence into decades of peace, prosperity, and liberty.

The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.

And this path is not America’s alone. It is open to all.

To achieve these goals, the United States will:

- champion aspirations for human dignity;
- strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- work with others to defuse regional conflicts;
- prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;
- ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;

-
- expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy;
 - develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and
 - transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century.

II. CHAMPION ASPIRATIONS FOR HUMAN DIGNITY

“Some worry that it is somehow undiplomatic or impolite to speak the language of right and wrong. I disagree. Different circumstances require different methods, but not different moralities.”

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere. No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. Fathers and mothers in all societies want their children to be educated and to live free from poverty and violence. No people on earth yearn to be oppressed, aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police.

America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property.

These demands can be met in many ways. America’s constitution has served us well. Many other nations, with different histories and cultures, facing different circumstances, have successfully incorporated these core principles into their own systems of governance. History has not been kind to those nations which ignored or flouted the rights and aspirations of their people.

America’s experience as a great multi-ethnic democracy affirms our conviction that people of many heritages and faiths can live and prosper in peace. Our own history is a long struggle to live up to our ideals. But even in our worst moments, the principles enshrined in the Declaration of Independence were there to guide us. As a result, America is not just a stronger, but is a freer and more just society.

Today, these ideals are a lifeline to lonely defenders of liberty. And when openings arrive, we can encourage change—as we did in central and eastern Europe between 1989 and 1991, or in Belgrade in 2000. When we see democratic processes take hold among our friends in Taiwan or in the Republic of Korea, and see elected leaders replace generals in Latin America and Africa, we see examples of how authoritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish.

Embodying lessons from our past and using the opportunity we have today, the national security strategy of the United States must start from these core beliefs and look outward for possibilities to expand liberty.

Our principles will guide our government's decisions about international cooperation, the character of our foreign assistance, and the allocation of resources. They will guide our actions and our words in international bodies.

We will:

- speak out honestly about violations of the nonnegotiable demands of human dignity using our voice and vote in international institutions to advance freedom;
- use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take;
- make freedom and the development of democratic institutions key themes in our bilateral relations, seeking solidarity and cooperation from other democracies while we press governments that deny human rights to move toward a better future; and
- take special efforts to promote freedom of religion and conscience and defend it from encroachment by repressive governments.

We will champion the cause of human dignity and oppose those who resist it.

III. STRENGTHEN ALLIANCES TO DEFEAT GLOBAL TERRORISM AND WORK TO PREVENT ATTACKS AGAINST US AND OUR FRIENDS

“Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing.”

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (THE NATIONAL CATHEDRAL)
SEPTEMBER 14, 2001

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism—premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.

In many regions, legitimate grievances prevent the emergence of a lasting peace. Such grievances deserve to be, and must be, addressed within a political process. But no cause justifies terror. The United States will make no concessions to terrorist demands and strike no deals with them. We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them.

The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time. Progress

will come through the persistent accumulation of successes—some seen, some unseen.

Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals. Afghanistan has been liberated; coalition forces continue to hunt down the Taliban and al-Qaida. But it is not only this battlefield on which we will engage terrorists. Thousands of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia.

Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support; and finances. This will have a disabling effect upon the terrorists’ ability to plan and operate.

We will continue to encourage our regional partners to take up a coordinated effort that isolates the terrorists. Once the regional campaign localizes the threat to a particular state, we will help ensure the state has the military, law enforcement, political, and financial tools necessary to finish the task.

The United States will continue to work with our allies to disrupt the financing of terrorism. We will identify and block the sources of funding for terrorism, freeze the assets of terrorists and those who support them, deny terrorists access to the international financial system, protect legitimate charities from being abused by terrorists, and prevent the movement of terrorists' assets through alternative financial networks.

However, this campaign need not be sequential to be effective, the cumulative effect across all regions will help achieve the results we seek.

We will disrupt and destroy terrorist organizations by:

- direct and continuous action using all the elements of national and international power. Our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction (WMD) or their precursors;
- defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and
- denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling states to accept their sovereign responsibilities.

We will also wage a war of ideas to win the battle against international terrorism. This includes:

- using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose;
- supporting moderate and modern government, especially in the Muslim world, to ensure that the conditions and ideologies that promote terrorism do not find fertile ground in any nation;
- diminishing the underlying conditions that spawn terrorism by enlisting the international community to focus its efforts and resources on areas most at risk; and
- using effective public diplomacy to promote the free flow of information and ideas to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of global terrorism.

While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack.

This Administration has proposed the largest government reorganization since the Truman Administration created the National Security Council and the Department of Defense. Centered on a new Department of Homeland Security and including a new unified military command and a fundamental reordering of the FBI, our comprehensive plan to secure the homeland encompasses every level of government and the cooperation of the public and the private sector.

This strategy will turn adversity into opportunity. For example, emergency management systems will be better able to cope not just with terrorism but with all hazards. Our medical system will be strengthened to manage not just

bioterror, but all infectious diseases and mass-casualty dangers. Our border controls will not just stop terrorists, but improve the efficient movement of legitimate traffic.

While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide.

As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international

organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists.

In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life. Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict. In leading the campaign against terrorism, we are forging new, productive international relationships and redefining existing ones in ways that meet the challenges of the twenty-first century.

IV. WORK WITH OTHERS TO DEFUSE REGIONAL CONFLICTS

*“We build a world of justice, or we will live in a world of coercion.
The magnitude of our shared responsibilities makes our disagreements look so small.”*

PRESIDENT BUSH
BERLIN, GERMANY
MAY 23, 2002

Concerned nations must remain actively engaged in critical regional disputes to avoid explosive escalation and minimize human suffering. In an increasingly interconnected world, regional crisis can strain our alliances, rekindle rivalries among the major powers, and create horrifying affronts to human dignity. When violence erupts and states falter, the United States will work with friends and partners to alleviate suffering and restore stability.

No doctrine can anticipate every circumstance in which U.S. action—direct or indirect—is warranted. We have finite political, economic, and military resources to meet our global priorities. The United States will approach each case with these strategic principles in mind:

- The United States should invest time and resources into building international relationships and institutions that can help manage local crises when they emerge.
- The United States should be realistic about its ability to help those who are unwilling or unready to help themselves. Where and when people are ready to do their part, we will be willing to move decisively.

The Israeli-Palestinian conflict is critical because of the toll of human suffering, because of America’s close relationship with the state of Israel and key Arab states, and because of that region’s importance to other global priorities of the United States. There can be no peace for either side without freedom for both sides. America stands committed to an independent and democratic Palestine, living beside Israel in peace and security. Like all other people, Palestinians deserve a government that serves their interests and listens to their voices. The United States will continue to encourage all parties to step up to their responsibilities as we seek a just and comprehensive settlement to the conflict.

The United States, the international donor community, and the World Bank stand ready to work with a reformed Palestinian government on economic development, increased humanitarian assistance, and a program to establish, finance, and monitor a truly independent judiciary. If Palestinians embrace democracy, and the rule of law, confront corruption, and firmly reject terror, they can count on American support for the creation of a Palestinian state.

Israel also has a large stake in the success of a democratic Palestine. Permanent occupation threatens Israel's identity and democracy. So the United States continues to challenge Israeli leaders to take concrete steps to support the emergence of a viable, credible Palestinian state. As there is progress towards security, Israel forces need to withdraw fully to positions they held prior to September 28, 2000. And consistent with the recommendations of the Mitchell Committee, Israeli settlement activity in the occupied territories must stop. As violence subsides, freedom of movement should be restored, permitting innocent Palestinians to resume work and normal life. The United States can play a crucial role but, ultimately, lasting peace can only come when Israelis and Palestinians resolve the issues and end the conflict between them.

In South Asia, the United States has also emphasized the need for India and Pakistan to resolve their disputes. This Administration invested time and resources building strong bilateral relations with India and Pakistan. These strong relations then gave us leverage to play a constructive role when tensions in the region became acute. With Pakistan, our bilateral relations have been bolstered by Pakistan's choice to join the war against terror and move toward building a more open and tolerant society. The Administration sees India's potential to become one of the great democratic powers of the twenty-first century and has worked hard to transform our relationship accordingly. Our involvement in this regional dispute, building on earlier investments in bilateral relations, looks first to concrete steps by India and Pakistan that can help defuse military confrontation.

Indonesia took courageous steps to create a working democracy and respect for the rule of law. By tolerating ethnic minorities, respecting the rule of law, and accepting open markets, Indonesia may be able to employ the engine of opportunity that has helped lift some of its neighbors out of poverty and desperation. It is the initiative by Indonesia that allows U.S. assistance to make a difference.

In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope. We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the Organization of American States (OAS), and the Defense Ministerial of the Americas for the benefit of the entire hemisphere.

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while—as important—we work to reduce the demand for drugs in our own country.

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.

In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States—preserving human dignity—and our strategic priority—combating global terror. American interests and American principles, therefore, lead in the same direction: we will work with others for an African continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law

enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists.

An ever more lethal environment exists in Africa as local civil wars spread beyond borders to create regional war zones. Forming coalitions of the willing and cooperative security arrangements are key to confronting these emerging transnational threats.

Africa's great size and diversity requires a security strategy that focuses on bilateral engagement and builds coalitions of the willing. This Administration will focus on three interlocking strategies for the region:

- countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors for regional engagement and require focused attention;

- coordination with European allies and international institutions is essential for constructive conflict mediation and successful peace operations; and
- Africa's capable reforming states and sub-regional organizations must be strengthened as the primary means to address transnational threats on a sustained basis.

Ultimately the path of political and economic freedom presents the surest route to progress in sub-Saharan Africa, where most wars are conflicts over material resources and political access often tragically waged on the basis of ethnic and religious difference. The transition to the African Union with its stated commitment to good governance and a common responsibility for democratic political systems offers opportunities to strengthen democracy on the continent.

V. PREVENT OUR ENEMIES FROM THREATENING US,
OUR ALLIES, AND OUR FRIENDS
WITH WEAPONS OF MASS DESTRUCTION

“The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology—when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends—and we will oppose them with all our power.”

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

The nature of the Cold War threat required the United States—with our allies and friends—to emphasize deterrence of the enemy’s use of force, producing a grim strategy of mutual assured destruction. With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation.

Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us; an historic reduction in the nuclear arsenals on both sides; and cooperation in areas such as counterterrorism and missile defense that until recently were inconceivable.

But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world’s strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today’s security environment more complex and dangerous.

In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states:

-
- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
 - display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
 - are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
 - sponsor terrorism around the globe; and
 - reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.

At the time of the Gulf War, we acquired irrefutable proof that Iraq's designs were not limited to the chemical weapons it had used against Iran and its own people, but also extended to the acquisition of nuclear weapons and biological agents. In the past decade North Korea has become the world's principal purveyor of ballistic missiles, and has tested increasingly capable missiles while developing its own WMD arsenal. Other rogue regimes seek nuclear, biological, and chemical weapons as well. These states' pursuit of, and global trade in, such weapons has become a looming threat to all nations.

We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. Our response must take full advantage of strengthened alliances, the establishment of new partnerships with former adversaries, innovation in the use of military forces, modern technologies, including the development of an effective missile defense system, and increased emphasis on intelligence collection and analysis.

Our comprehensive strategy to combat WMD includes:

- *Proactive counterproliferation efforts.* We must deter and defend against the threat before it is unleashed. We must ensure that key capabilities—detection, active and passive defenses, and counterforce capabilities—are integrated into our defense transformation and our homeland security systems. Counterproliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries.
- *Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction.* We will enhance diplomacy, arms control, multilateral export controls, and threat reduction assistance that impede states and terrorists seeking WMD, and when necessary, interdict enabling technologies and materials. We will continue to build coalitions to support these efforts, encouraging their increased political and financial support for nonproliferation and threat reduction programs. The recent G-8 agreement to commit up to \$20 billion to a global partnership against proliferation marks a major step forward.
- *Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states.* Minimizing the effects of WMD use against our people will help deter those who possess such weapons and dissuade those who seek to acquire them by persuading enemies that they cannot attain their desired ends. The United States must also be prepared to respond to the effects of WMD use against our forces abroad, and to help friends and allies if they are attacked.

It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.

- In the Cold War, especially following the Cuban missile crisis, we faced a generally status quo, risk-averse adversary. Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people, and the wealth of their nations.
- In the Cold War, weapons of mass destruction were considered weapons of last resort whose use risked the destruction of those who used them. Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue states these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allow these states to attempt to blackmail the United States and our allies to prevent us from deterring or repelling the aggressive behavior of rogue states. Such states also see these weapons as their best means of overcoming the conventional superiority of the United States.
- Traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents; whose so-called soldiers seek martyrdom in death and whose most potent protection is statelessness. The overlap between states that sponsor terror and those that pursue WMD compels us to action.

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.

The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare. As was demonstrated by the losses on September 11, 2001, mass civilian casualties is the specific objective of terrorists and these losses would be exponentially more severe if terrorists acquired and used weapons of mass destruction.

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather.

We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. To support preemptive options, we will:

- build better, more integrated intelligence capabilities to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge;
- coordinate closely with allies to form a common assessment of the most dangerous threats; and

- continue to transform our military forces to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.

The purpose of our actions will always be to eliminate a specific threat to the United States or our allies and friends. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.

VI. IGNITE A NEW ERA OF GLOBAL ECONOMIC GROWTH THROUGH FREE MARKETS AND FREE TRADE

“When nations close their markets and opportunity is hoarded by a privileged few, no amount—no amount—of development aid is ever enough. When nations respect their people, open markets, invest in better health and education, every dollar of aid, every dollar of trade revenue and domestic capital is used more effectively.”

PRESIDENT BUSH
MONTERREY, MEXICO
MARCH 22, 2002

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.

We will promote economic growth and economic freedom beyond America’s shores. All governments are responsible for creating their own economic policies and responding to their own economic challenges. We will use our economic engagement with other countries to underscore the benefits of policies that generate higher productivity and sustained economic growth, including:

- pro-growth legal and regulatory policies to encourage business investment, innovation, and entrepreneurial activity;
- tax policies—particularly lower marginal tax rates—that improve incentives for work and investment;

- rule of law and intolerance of corruption so that people are confident that they will be able to enjoy the fruits of their economic endeavors;
- strong financial systems that allow capital to be put to its most efficient use;
- sound fiscal policies to support business activity;
- investments in health and education that improve the well-being and skills of the labor force and population as a whole; and
- free trade that provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technologies and ideas that increase productivity and opportunity.

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies—industrialized countries, emerging markets, and the developing world.

A return to strong economic growth in Europe and Japan is vital to U.S. national security interests. We want our allies to have strong economies for their own sake, for the sake of the global economy, and for the sake of global security. European efforts to remove structural barriers in their economies are particularly important in this regard, as are Japan's efforts to end deflation and address the problems of non-performing loans in the Japanese banking system. We will continue to use our regular consultations with Japan and our European partners—including through the Group of Seven (G-7)—to discuss policies they are adopting to promote growth in their economies and support higher global economic growth.

Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future.

We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets. We will work actively with other countries, the International Monetary Fund (IMF), and the private sector to implement the G-7 Action Plan negotiated earlier this year for preventing financial crises and more effectively resolving them when they occur.

The best way to deal with financial crises is to prevent them from occurring, and we have encouraged the IMF to improve its efforts doing so. We will continue to work with the IMF to streamline the policy conditions for its lending and to focus its lending strategy on achieving economic growth through sound fiscal and

monetary policy, exchange rate policy, and financial sector policy.

The concept of “free trade” arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that others value, you should be able to sell it to them. If others make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person—or a nation—to make a living. To promote free trade, the United States has developed a comprehensive strategy:

- *Seize the global initiative.* The new global trade negotiations we helped launch at Doha in November 2001 will have an ambitious agenda, especially in agriculture, manufacturing, and services, targeted for completion in 2005. The United States has led the way in completing the accession of China and a democratic Taiwan to the World Trade Organization. We will assist Russia's preparations to join the WTO.
- *Press regional initiatives.* The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement. We will also offer more opportunity to the poorest continent, Africa, starting with full use of the preferences allowed in the African Growth and Opportunity Act, and leading to free trade.
- *Move ahead with bilateral free trade agreements.* Building on the free trade agreement with Jordan enacted in 2001, the Administration will work this year to complete free trade agreements with Chile and Singapore. Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed

and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points.

- *Renew the executive-congressional partnership.* Every administration's trade strategy depends on a productive partnership with Congress. After a gap of 8 years, the Administration reestablished majority support in the Congress for trade liberalization by passing Trade Promotion Authority and the other market opening measures for developing countries in the Trade Act of 2002. This Administration will work with Congress to enact new bilateral, regional, and global trade agreements that will be concluded under the recently passed Trade Promotion Authority.
- *Promote the connection between trade and development.* Trade policies can help developing countries strengthen property rights, competition, the rule of law, investment, the spread of knowledge, open societies, the efficient allocation of resources, and regional integration—all leading to growth, opportunity, and confidence in developing countries. The United States is implementing The Africa Growth and Opportunity Act to provide market-access for nearly all goods produced in the 35 countries of sub-Saharan Africa. We will make more use of this act and its equivalent for the Caribbean Basin and continue to work with multilateral and regional institutions to help poorer countries take advantage of these opportunities. Beyond market access, the most important area where trade intersects with poverty is in public health. We will ensure that the WTO intellectual property rules are flexible enough to allow developing nations to gain access to critical medicines for extraordinary dangers like HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria.
- *Enforce trade agreements and laws against unfair practices.* Commerce depends on the rule of law; international trade depends on enforceable agreements. Our top priorities are to resolve ongoing disputes with the European Union, Canada, and Mexico and to make a global effort to address new technology, science, and health regulations that needlessly impede farm exports and improved agriculture. Laws against unfair trade practices are often abused, but the international community must be able to address genuine concerns about government subsidies and dumping. International industrial espionage which undermines fair competition must be detected and deterred.
- *Help domestic industries and workers adjust.* There is a sound statutory framework for these transitional safeguards which we have used in the agricultural sector and which we are using this year to help the American steel industry. The benefits of free trade depend upon the enforcement of fair trading practices. These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers. Trade adjustment assistance will help workers adapt to the change and dynamism of open markets.
- *Protect the environment and workers.* The United States must foster economic growth in ways that will provide a better life along with widening prosperity. We will incorporate labor and environmental concerns into U.S. trade negotiations, creating a healthy "network" between multilateral environmental agreements with the WTO, and use the International Labor Organization, trade preference programs, and trade talks to improve working conditions in conjunction with freer trade.
- *Enhance energy security.* We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading partners,

and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region. We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies.

Economic growth should be accompanied by global efforts to stabilize greenhouse gas concentrations associated with this growth, containing them at a level that prevents dangerous human interference with the global climate. Our overall objective is to reduce America's greenhouse gas emissions relative to the size of our economy, cutting such emissions per unit of economic activity by 18 percent over the next 10 years, by the year 2012. Our strategies for attaining this goal will be to:

- remain committed to the basic U.N. Framework Convention for international cooperation;
- obtain agreements with key industries to cut emissions of some of the most potent greenhouse gases and give transferable credits to companies that can show real cuts;
- develop improved standards for measuring and registering emission reductions;
- promote renewable energy production and clean coal technology, as well as nuclear power—which produces no greenhouse gas emissions, while also improving fuel economy for U.S. cars and trucks;
- increase spending on research and new conservation technologies, to a total of \$4.5 billion—the largest sum being spent on climate change by any country in the world and a \$700 million increase over last year's budget; and
- assist developing countries, especially the major greenhouse gas emitters such as China and India, so that they will have the tools and resources to join this effort and be able to grow along a cleaner and better path.

VII. EXPAND THE CIRCLE OF DEVELOPMENT BY OPENING SOCIETIES AND BUILDING THE INFRASTRUCTURE OF DEMOCRACY

*“In World War II we fought to make the world safer, then worked to rebuild it.
As we wage war today to keep the world safe from terror,
we must also work to make the world a better place for all its citizens.”*

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK)
MARCH 14, 2002

A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than \$2 a day, is neither just nor stable. Including all of the world’s poor in an expanding circle of development—and opportunity—is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy.

Decades of massive development assistance have failed to spur economic growth in the poorest countries. Worse, development aid has often served to prop up failed policies, relieving the pressure for reform and perpetuating misery. Results of aid are typically measured in dollars spent by donors, not in the rates of growth and poverty reduction achieved by recipients. These are the indicators of a failed strategy.

Working with other nations, the United States is confronting this failure. We forged a new consensus at the U.N. Conference on Financing for Development in Monterrey that the objectives of assistance—and the strategies to achieve those objectives—must change.

This Administration’s goal is to help unleash the productive potential of individuals in all nations. Sustained growth and poverty reduction is impossible without the right national policies. Where governments have implemented real policy changes, we will provide significant new levels of assistance. The United States and other developed countries should set an ambitious and specific target: to double the size of the world’s poorest economies within a decade.

The United States Government will pursue these major strategies to achieve this goal:

- *Provide resources to aid countries that have met the challenge of national reform.* We propose a 50 percent increase in the core development assistance given by the United States. While continuing our present programs, including humanitarian assistance based on need alone, these billions of new dollars will form a new Millennium Challenge Account for projects in countries whose governments rule justly, invest in

their people, and encourage economic freedom. Governments must fight corruption, respect basic human rights, embrace the rule of law, invest in health care and education, follow responsible economic policies, and enable entrepreneurship. The Millennium Challenge Account will reward countries that have demonstrated real policy change and challenge those that have not to implement reforms.

- *Improve the effectiveness of the World Bank and other development banks in raising living standards.* The United States is committed to a comprehensive reform agenda for making the World Bank and the other multilateral development banks more effective in improving the lives of the world's poor. We have reversed the downward trend in U.S. contributions and proposed an 18 percent increase in the U.S. contributions to the International Development Association (IDA)—the World Bank's fund for the poorest countries—and the African Development Fund. The key to raising living standards and reducing poverty around the world is increasing productivity growth, especially in the poorest countries. We will continue to press the multilateral development banks to focus on activities that increase economic productivity, such as improvements in education, health, rule of law, and private sector development. Every project, every loan, every grant must be judged by how much it will increase productivity growth in developing countries.
- *Insist upon measurable results to ensure that development assistance is actually making a difference in the lives of the world's poor.* When it comes to economic development, what really matters is that more children are getting a better education, more people have access to health care and clean water, or more workers can find jobs to make a better future for their families. We have a moral

obligation to measure the success of our development assistance by whether it is delivering results. For this reason, we will continue to demand that our own development assistance as well as assistance from the multilateral development banks has measurable goals and concrete benchmarks for achieving those goals. Thanks to U.S. leadership, the recent IDA replenishment agreement will establish a monitoring and evaluation system that measures recipient countries' progress. For the first time, donors can link a portion of their contributions to IDA to the achievement of actual development results, and part of the U.S. contribution is linked in this way. We will strive to make sure that the World Bank and other multilateral development banks build on this progress so that a focus on results is an integral part of everything that these institutions do.

- *Increase the amount of development assistance that is provided in the form of grants instead of loans.* Greater use of results-based grants is the best way to help poor countries make productive investments, particularly in the social sectors, without saddling them with ever-larger debt burdens. As a result of U.S. leadership, the recent IDA agreement provided for significant increases in grant funding for the poorest countries for education, HIV/AIDS, health, nutrition, water, sanitation, and other human needs. Our goal is to build on that progress by increasing the use of grants at the other multilateral development banks. We will also challenge universities, nonprofits, and the private sector to match government efforts by using grants to support development projects that show results.
- *Open societies to commerce and investment.* Trade and investment are the real engines of economic growth. Even if government aid increases, most money for development

must come from trade, domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand these flows as well. Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy.

- *Secure public health.* The scale of the public health crisis in poor countries is enormous. In countries afflicted by epidemics and pandemics like HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis, growth and development will be threatened until these scourges can be contained. Resources from the developed world are necessary but will be effective only with honest governance, which supports prevention programs and provides effective local infrastructure. The United States has strongly backed the new global fund for HIV/AIDS organized by U.N. Secretary General Kofi Annan and its focus on combining prevention with a broad strategy for treatment and care. The United States already contributes more than twice as much money to such efforts as the next largest donor. If the global fund demonstrates its promise, we will be ready to give even more.
- *Emphasize education.* Literacy and learning are the foundation of democracy and development. Only about 7 percent of World Bank resources are devoted to education. This proportion should grow. The United States will increase its own funding for education assistance by at least 20 percent with an emphasis on improving basic education and teacher training in Africa. The United States can also bring information technology to these societies, many of whose education systems have been devastated by HIV/AIDS.
- *Continue to aid agricultural development.* New technologies, including biotechnology, have enormous potential to improve crop yields in developing countries while using fewer pesticides and less water. Using sound science, the United States should help bring these benefits to the 800 million people, including 300 million children, who still suffer from hunger and malnutrition.

VIII. DEVELOP AGENDAS FOR COOPERATIVE ACTION WITH THE OTHER MAIN CENTERS OF GLOBAL POWER

“We have our best chance since the rise of the nation-state in the 17th century to build a world where the great powers compete in peace instead of prepare for war.”

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

America will implement its strategies by organizing coalitions—as broad as practicable—of states able and willing to promote a balance of power that favors freedom. Effective coalition leadership requires clear priorities, an appreciation of others’ interests, and consistent consultations among partners with a spirit of humility.

There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe. Europe is also the seat of two of the strongest and most able international institutions in the world: the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which has, since its inception, been the fulcrum of transatlantic and inter-European security, and the European Union (EU), our partner in opening world trade.

The attacks of September 11 were also an attack on NATO, as NATO itself recognized when it invoked its Article V self-defense clause for the first time. NATO’s core mission—collective defense of the transatlantic alliance of democracies—remains, but NATO must develop new structures and capabilities to carry out that mission under new circumstances. NATO must

build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance.

The alliance must be able to act wherever our interests are threatened, creating coalitions under NATO’s own mandate, as well as contributing to mission-based coalitions. To achieve this, we must:

- expand NATO’s membership to those democratic nations willing and able to share the burden of defending and advancing our common interests;
- ensure that the military forces of NATO nations have appropriate combat contributions to make in coalition warfare;
- develop planning processes to enable those contributions to become effective multinational fighting forces;
- take advantage of the technological opportunities and economies of scale in our defense spending to transform NATO military forces so that they dominate potential aggressors and diminish our vulnerabilities;

-
- streamline and increase the flexibility of command structures to meet new operational demands and the associated requirements of training, integrating, and experimenting with new force configurations; and
 - maintain the ability to work and fight together as allies even as we take the necessary steps to transform and modernize our forces.

If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the Cold War. We will sustain a common perspective on the threats to our societies and improve our ability to take common action in defense of our nations and their interests. At the same time, we welcome our European allies' efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO. We cannot afford to lose this opportunity to better prepare the family of transatlantic democracies for the challenges to come.

The attacks of September 11 energized America's Asian alliances. Australia invoked the ANZUS Treaty to declare the September 11 was an attack on Australia itself, following that historic decision with the dispatch of some of the world's finest combat forces for Operation Enduring Freedom. Japan and the Republic of Korea provided unprecedented levels of military logistical support within weeks of the terrorist attack. We have deepened cooperation on counter-terrorism with our alliance partners in Thailand and the Philippines and received invaluable assistance from close friends like Singapore and New Zealand.

The war against terrorism has proven that America's alliances in Asia not only underpin regional peace and stability, but are flexible and ready to deal with new challenges. To enhance our Asian alliances and friendships, we will:

- look to Japan to continue forging a leading role in regional and global affairs based on our common interests, our common values, and our close defense and diplomatic cooperation;
- work with South Korea to maintain vigilance towards the North while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term;
- build on 50 years of U.S.-Australian alliance cooperation as we continue working together to resolve regional and global problems—as we have so many times from the Battle of the Coral Sea to Tora Bora;
- maintain forces in the region that reflect our commitments to our allies, our requirements, our technological advances, and the strategic environment; and
- build on stability provided by these alliances, as well as with institutions such as ASEAN and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, to develop a mix of regional and bilateral strategies to manage change in this dynamic region.

We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition. Several potential great powers are now in the midst of internal transition—most importantly Russia, India, and China. In all three cases, recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape.

With Russia, we are already building a new strategic relationship based on a central reality of the twenty-first century: the United States and Russia are no longer strategic adversaries. The Moscow Treaty on Strategic Reductions is emblematic of this new reality and reflects a critical change in Russian thinking that promises to lead to productive, long-term relations with the Euro-Atlantic community and the United States. Russia's top leaders have a realistic assessment of

their country's current weakness and the policies—internal and external—needed to reverse those weaknesses. They understand, increasingly, that Cold War approaches do not serve their national interests and that Russian and American strategic interests overlap in many areas.

United States policy seeks to use this turn in Russian thinking to refocus our relationship on emerging and potential common interests and challenges. We are broadening our already extensive cooperation in the global war on terrorism. We are facilitating Russia's entry into the World Trade Organization, without lowering standards for accession, to promote beneficial bilateral trade and investment relations. We have created the NATO-Russia Council with the goal of deepening security cooperation among Russia, our European allies, and ourselves. We will continue to bolster the independence and stability of the states of the former Soviet Union in the belief that a prosperous and stable neighborhood will reinforce Russia's growing commitment to integration into the Euro-Atlantic community.

At the same time, we are realistic about the differences that still divide us from Russia and about the time and effort it will take to build an enduring strategic partnership. Lingering distrust of our motives and policies by key Russian elites slows improvement in our relations. Russia's uneven commitment to the basic values of free-market democracy and dubious record in combating the proliferation of weapons of mass destruction remain matters of great concern. Russia's very weakness limits the opportunities for cooperation. Nevertheless, those opportunities are vastly greater now than in recent years—or even decades.

The United States has undertaken a transformation in its bilateral relationship with India based on a conviction that U.S. interests require a strong relationship with India. We are the two largest democracies, committed to political freedom protected by representative government. India is moving toward greater economic freedom

as well. We have a common interest in the free flow of commerce, including through the vital sea lanes of the Indian Ocean. Finally, we share an interest in fighting terrorism and in creating a strategically stable Asia.

Differences remain, including over the development of India's nuclear and missile programs, and the pace of India's economic reforms. But while in the past these concerns may have dominated our thinking about India, today we start with a view of India as a growing world power with which we have common strategic interests. Through a strong partnership with India, we can best address any differences and shape a dynamic future.

The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China. The democratic development of China is crucial to that future. Yet, a quarter century after beginning the process of shedding the worst features of the Communist legacy, China's leaders have not yet made the next series of fundamental choices about the character of their state. In pursuing advanced military capabilities that can threaten its neighbors in the Asia-Pacific region, China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness.

The United States seeks a constructive relationship with a changing China. We already cooperate well where our interests overlap, including the current war on terrorism and in promoting stability on the Korean peninsula. Likewise, we have coordinated on the future of Afghanistan and have initiated a comprehensive dialogue on counterterrorism and similar transitional concerns. Shared health and environmental threats, such as the spread of HIV/AIDS, challenge us to promote jointly the welfare of our citizens.

Addressing these transnational threats will challenge China to become more open with

information, promote the development of civil society, and enhance individual human rights. China has begun to take the road to political openness, permitting many personal freedoms and conducting village-level elections, yet remains strongly committed to national one-party rule by the Communist Party. To make that nation truly accountable to its citizen's needs and aspirations, however, much work remains to be done. Only by allowing the Chinese people to think, assemble, and worship freely can China reach its full potential.

Our important trade relationship will benefit from China's entry into the World Trade Organization, which will create more export opportunities and ultimately more jobs for American farmers, workers, and companies. China is our fourth largest trading partner, with over \$100 billion in annual two-way trade. The power of market principles and the WTO's requirements for transparency and accountability will advance openness and the rule of law in China to help establish basic protections for commerce and for citizens. There are, however, other areas in which

we have profound disagreements. Our commitment to the self-defense of Taiwan under the Taiwan Relations Act is one. Human rights is another. We expect China to adhere to its nonproliferation commitments. We will work to narrow differences where they exist, but not allow them to preclude cooperation where we agree.

The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive.

Every agency of the United States Government shares the challenge. We can build fruitful habits of consultation, quiet argument, sober analysis, and common action. In the long-term, these are the practices that will sustain the supremacy of our common principles and keep open the path of progress.

IX. TRANSFORM AMERICA'S NATIONAL SECURITY INSTITUTIONS TO MEET THE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF THE TWENTY-FIRST CENTURY

“Terrorists attacked a symbol of American prosperity. They did not touch its source. America is successful because of the hard work, creativity, and enterprise of our people.”

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (JOINT SESSION OF CONGRESS)
SEPTEMBER 20, 2001

The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed.

It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military's highest priority is to defend the United States. To do so effectively, our military must:

- assure our allies and friends;
- dissuade future military competition;
- deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and
- decisively defeat any adversary if deterrence fails.

The unparalleled strength of the United States armed forces, and their forward presence, have maintained the peace in some of the world's most strategically vital regions. However, the threats and enemies we must confront have changed, and so must our forces. A military structured to deter massive Cold War-era armies must be transformed

to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occur. We will channel our energies to overcome a host of operational challenges.

The presence of American forces overseas is one of the most profound symbols of the U.S. commitments to allies and friends. Through our willingness to use force in our own defense and in defense of others, the United States demonstrates its resolve to maintain a balance of power that favors freedom. To contend with uncertainty and to meet the many security challenges we face, the United States will require bases and stations within and beyond Western Europe and Northeast Asia, as well as temporary access arrangements for the long-distance deployment of U.S. forces.

Before the war in Afghanistan, that area was low on the list of major planning contingencies. Yet, in a very short time, we had to operate across the length and breadth of that remote nation, using every branch of the armed forces. We must prepare for more such deployments by developing assets such as advanced remote sensing, long-range precision strike capabilities, and

transformed maneuver and expeditionary forces. This broad portfolio of military capabilities must also include the ability to defend the homeland, conduct information operations, ensure U.S. access to distant theaters, and protect critical U.S. infrastructure and assets in outer space.

Innovation within the armed forces will rest on experimentation with new approaches to warfare, strengthening joint operations, exploiting U.S. intelligence advantages, and taking full advantage of science and technology. We must also transform the way the Department of Defense is run, especially in financial management and recruitment and retention. Finally, while maintaining near-term readiness and the ability to fight the war on terrorism, the goal must be to provide the President with a wider range of military options to discourage aggression or any form of coercion against the United States, our allies, and our friends.

We know from history that deterrence can fail; and we know from experience that some enemies cannot be deterred. The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy—whether a state or non-state actor—to impose its will on the United States, our allies, or our friends. We will maintain the forces sufficient to support our obligations, and to defend freedom. Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.

Intelligence—and how we use it—is our first line of defense against terrorists and the threat posed by hostile states. Designed around the priority of gathering enormous information about a massive, fixed object—the Soviet bloc—the intelligence community is coping with the challenge of following a far more complex and elusive set of targets.

We must transform our intelligence capabilities and build new ones to keep pace with the nature of these threats. Intelligence must be appropriately integrated with our defense and law enforcement

systems and coordinated with our allies and friends. We need to protect the capabilities we have so that we do not arm our enemies with the knowledge of how best to surprise us. Those who would harm us also seek the benefit of surprise to limit our prevention and response options and to maximize injury.

We must strengthen intelligence warning and analysis to provide integrated threat assessments for national and homeland security. Since the threats inspired by foreign governments and groups may be conducted inside the United States, we must also ensure the proper fusion of information between intelligence and law enforcement.

Initiatives in this area will include:

- strengthening the authority of the Director of Central Intelligence to lead the development and actions of the Nation's foreign intelligence capabilities;
- establishing a new framework for intelligence warning that provides seamless and integrated warning across the spectrum of threats facing the nation and our allies;
- continuing to develop new methods of collecting information to sustain our intelligence advantage;
- investing in future capabilities while working to protect them through a more vigorous effort to prevent the compromise of intelligence capabilities; and
- collecting intelligence against the terrorist danger across the government with all-source analysis.

As the United States Government relies on the armed forces to defend America's interests, it must rely on diplomacy to interact with other nations. We will ensure that the Department of State receives funding sufficient to ensure the success of American diplomacy. The State Department takes the lead in managing our bilateral relationships with other governments. And in this new era, its

people and institutions must be able to interact equally adroitly with non-governmental organizations and international institutions. Officials trained mainly in international politics must also extend their reach to understand complex issues of domestic governance around the world, including public health, education, law enforcement, the judiciary, and public diplomacy.

Our diplomats serve at the front line of complex negotiations, civil wars, and other humanitarian catastrophes. As humanitarian relief requirements are better understood, we must also be able to help build police forces, court systems, and legal codes, local and provincial government institutions, and electoral systems. Effective international cooperation is needed to accomplish these goals, backed by American readiness to play our part.

Just as our diplomatic institutions must adapt so that we can reach out to others, we also need a different and more comprehensive approach to public information efforts that can help people around the world learn about and understand America. The war on terrorism is not a clash of civilizations. It does, however, reveal the clash inside a civilization, a battle for the future of the Muslim world. This is a struggle of ideas and this is an area where America must excel.

We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complications in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC. We will implement fully the American Servicemembers Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials.

We will make hard choices in the coming year and beyond to ensure the right level and allocation of government spending on national security. The United States Government must strengthen its defenses to win this war. At home, our most important priority is to protect the homeland for the American people.

Today, the distinction between domestic and foreign affairs is diminishing. In a globalized world, events beyond America's borders have a greater impact inside them. Our society must be open to people, ideas, and goods from across the globe. The characteristics we most cherish—our freedom, our cities, our systems of movement, and modern life—are vulnerable to terrorism. This vulnerability will persist long after we bring to justice those responsible for the September 11 attacks. As time passes, individuals may gain access to means of destruction that until now could be wielded only by armies, fleets, and squadrons. This is a new condition of life. We will adjust to it and thrive—in spite of it.

In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require. When we disagree on particulars, we will explain forthrightly the grounds for our concerns and strive to forge viable alternatives. We will not allow such disagreements to obscure our determination to secure together, with our allies and our friends, our shared fundamental interests and values.

Ultimately, the foundation of American strength is at home. It is in the skills of our people, the dynamism of our economy, and the resilience of our institutions. A diverse, modern society has inherent, ambitious, entrepreneurial energy. Our strength comes from what we do with that energy. That is where our national security begins.

**Een veiliger Europa in een betere wereld, Europese veiligheidsstrategie,
Brussel, 12 december 2003**



EEN VEILIGER EUROPA IN EEN BETERE WERELD

EUROPESE VEILIGHEIDSSTRATEGIE

Brussel, 12 december 2003

Inleiding

Europa is nog nooit zo welvarend, veilig en vrij geweest. Het geweld in de eerste helft van de twintigste eeuw heeft plaatsgemaakt voor een in de Europese geschiedenis nog nooit eerder geziene periode van vrede en stabiliteit.

De oprichting van de Europese Unie heeft in deze ontwikkeling een centrale rol gespeeld. De Unie heeft de betrekkingen tussen onze staten en het leven van onze burgers veranderd. De Europese landen streven ernaar geschillen op vreedzame wijze op te lossen en via gemeenschappelijke instellingen samen te werken. Gedurende deze periode hebben autoritaire regimes plaats gemaakt voor veilige, stabiele en dynamische democratieën, dankzij de geleidelijke verspreiding van de rechtsstaat en de democratie. De opeenvolgende uitbreidingen maken de droom van een verenigd en vreedzaam continent werkelijkheid.

Geen enkel land is in staat de huidige complexe problemen alleen op te lossen.

De Verenigde Staten hebben een essentiële rol gespeeld voor de Europese integratie en de Europese veiligheid, in het bijzonder middels de NAVO. De koude oorlog is afgelopen en de Verenigde Staten hebben nog steeds een dominante positie als militaire macht. Geen enkel land is evenwel in staat de huidige complexe problemen helemaal alleen op te lossen.

Europa wordt nog steeds geconfronteerd met bedreigingen voor zijn veiligheid en met uitdagingen. Het uitbreken van het conflict in de Balkan heeft ons eraan herinnerd dat oorlog niet uit ons werelddeel is verdwenen. De afgelopen tien jaar is geen enkele regio in de wereld gevrijwaard gebleven van gewapende conflicten. De meeste van deze conflicten speelden zich vooral af binnen, en niet tussen staten, en de meeste slachtoffers waren burgers.

Als unie van 25 staten met meer dan 450 miljoen inwoners die een kwart van het bruto nationaal product (BNP) van de wereld verdienen, en dank zij het uitgebreide gamma aan instrumenten waarover zij beschikt, speelt de Europese Unie onvermijdelijk een rol op het wereldtoneel. Tijdens het afgelopen decennium zijn Europese troepen ingezet in het buitenland, onder meer in zeer veraf gelegen gebieden zoals Afghanistan, Oost-Timor en de DRC. De steeds grotere convergentie van de Europese belangen en de versterking van de onderlinge solidariteit binnen de EU maakt van de EU een meer geloofwaardige en meer doeltreffende speler. Europa moet bereid zijn haar deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld en voor de totstandbrenging van een betere wereld op zich te nemen.

Als unie van 25 staten met meer dan 450 miljoen inwoners die een kwart van het bruto nationaal product (BNP) van de wereld verdienen, speelt de Europese Unie onvermijdelijk een rol op het wereldtoneel; Europa moet bereid zijn haar deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld en voor de totstandbrenging van een betere wereld op zich te nemen.

I. DE VEILIGHEIDSOMGEVING: WERELDWIJDE UITDAGINGEN EN BELANGRIJKSTE DREIGINGEN

Wereldwijde uitdagingen

De wereld van na de koude oorlog is een wereld waarin de grenzen steeds opener worden en waarin de interne en de externe aspecten van de veiligheid onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Handels- en investeringsstromen, de ontwikkeling van de technologie en de verspreiding van de democratie hebben veel mensen vrijheid en welvaart gebracht. Anderen zien de mondialisering dan weer als een bron van frustratie en onrechtvaardigheid. Door deze ontwikkelingen hebben niet aan de staat gebonden organisaties ook meer ruimte gekregen om een rol te spelen in internationale aangelegenheden. En ze hebben tevens de afhankelijkheid van Europa van onderling gekoppelde infrastructuur op het gebied van vervoer, energie, informatie, en op andere terreinen vergroot - en dus ook de kwetsbaarheid van Europa.

Sinds 1990 zijn bijna 4 miljoen mensen omgekomen in oorlogen en van hen behoorde 90% tot de burgerbevolking. In de gehele wereld hebben meer dan 18 miljoen mensen hun huis verlaten ten gevolge van een conflict.

45 miljoen mensen sterven ieder jaar van honger en ondervoeding. AIDS draagt bij tot de ineenstorting van maatschappelijke structuren. Veiligheid is een voorwaarde voor ontwikkeling.

In een groot aantal ontwikkelingslanden veroorzaken armoede en ziekten onnoemelijk leed en ernstige veiligheidsproblemen. Bijna 3 miljard mensen, de helft van de wereldbevolking, leeft van minder dan 2 euro per dag. 45 miljoen mensen sterven ieder jaar van honger en ondervoeding. AIDS heeft zich

ontwikkeld tot één van de meest vernietigende pandemieën in de geschiedenis van de mensheid, en draagt bij tot de instorting van maatschappelijke structuren. Nieuwe ziekten kunnen zich snel verspreiden en wereldwijde dreigingen vormen. Het Afrika ten zuiden van de Sahara is nu armer dan 10 jaar geleden. In veel gevallen hield het falen van de economische ontwikkeling verband met politieke problemen en gewelddadige conflicten.

Veiligheid is een voorwaarde voor ontwikkeling. Conflicten maken niet alleen de infrastructuur en ook de sociale infrastructuur kapot, maar zetten ook aan tot misdaad, ontmoedigen investeringen en maken een normale economische activiteit onmogelijk. Een aantal landen en regio's zijn verstrikt geraakt in een neerwaartse spiraal van conflicten, onveiligheid en armoede.

De concurrentie op het gebied van natuurlijke hulpbronnen - vooral water - die tijdens de volgende decennia zal verergeren wegens de opwarming van de aarde, zal waarschijnlijk in verscheidene regio's nog meer onrust en migratiestromen veroorzaken.

De energieafhankelijkheid baart Europa grote zorgen. Europa is de grootste invoerder van olie en gas ter wereld. De invoer staat voor ongeveer 50% van het huidige energieverbruik. Dit zal in 2030 stijgen tot 70%. De meeste energie wordt ingevoerd uit de Golf, Rusland en Noord-Afrika.

Voornaamste dreigingen

Grootschalige agressie tegen een lidstaat is nu onwaarschijnlijk. Daarentegen heeft Europa te maken met nieuwe, meer uiteenlopende, minder zichtbare en minder voorspelbare dreigingen.

Terrorisme: Het brengt mensenlevens in gevaar, brengt hoge kosten met zich mee, streeft ernaar de openheid en de verdraagzaamheid van onze samenlevingen te ondermijnen en vormt voor geheel Europa een groeiende strategische dreiging. De nieuwe terroristische bewegingen zijn steeds beter uitgerust, staan via elektronische netwerken met elkaar in verbinding, en lijken bereid te zijn onbeperkt geweld te gebruiken om grote aantallen slachtoffers te veroorzaken.

De meest recente golf van terrorisme doet zich wereldwijd gevoelen en is gerelateerd aan gewelddadig godsdienstig extremisme. Het heeft ingewikkelde oorzaken. Die omvatten onder andere de druk van de modernisering, culturele, sociale en politieke crises en de vervreemding van jonge mensen die in buitenlandse samenlevingen wonen. Dit verschijnsel bestaat ook in onze eigen samenleving.

Europa is zowel een doelwit als een basis voor dergelijk terrorisme. Europese landen zijn doelwitten en zijn ook al aangevallen. Er zijn logistieke bases van Al-Qaidacellen ontdekt in het VK, Italië, Duitsland, Spanje en België. Gezamenlijk Europees optreden is onontbeerlijk.

De verspreiding van massavernietigingswapens is potentieel de belangrijkste bedreiging van onze veiligheid. De internationale verdragen en de afspraken over de controle op de uitvoer hebben de verspreiding van deze wapens en van de afvuersystemen vertraagd. Wij treden nu echter een nieuwe, gevaarlijke periode binnen waarin een wedloop om massavernietigingswapens zou kunnen plaatsvinden, met name in het Midden-Oosten. Door de

Massavernietigingswapens werden het meest recentelijk gebruikt door de terroristische AUM-sekte in de metro van Tokio in 1995, waarbij sarin-gas werd gebruikt. Twaalf mensen vonden de dood en enkele duizenden raakten gewond. Twee jaar eerder had Aum sporen van anthrax verspreid in een straat in Tokio.

voortgang in de biologische wetenschappen kan de kracht van biologische wapens de komende jaren toenemen; aanvallen met chemisch en radiologisch materiaal zijn ook een serieuze mogelijkheid. De verspreiding van rakettechnologie is eveneens een destabiliserende factor die Europa kan blootstellen aan steeds grotere gevaren.

In het scenario dat de meeste angst inboezemt komen terroristische groeperingen in het bezit van massavernietigingswapens. Een kleine groep mensen zal dan schade kunnen aanrichten van een omvang die voordien alleen kon worden aangericht door staten en legers.

Regionale conflicten: Problemen zoals die in Kashmir, het gebied van de Grote Meren en het Koreaanse schiereiland hebben een directe en indirecte invloed op Europese belangen, net zoals de conflicten dichterbij huis, vooral in het Midden-Oosten. Gewelddadige of bevroren conflicten die ook aan onze grenzen bestaan of sluimeren, bedreigen de regionale stabiliteit. Ze vernietigen mensenlevens en sociale en materiële infrastructuur, en vormen een bedreiging voor minderheden, de fundamentele vrijheden en de mensenrechten. Conflicten kunnen leiden tot extremisme, terrorisme en mislukte staten. Zij bieden tevens kansen aan de georganiseerde criminaliteit. Regionale onveiligheid kan de vraag naar massavernietigingswapens in de hand werken. De meest praktische manier om de vaak schimmige nieuwe dreigingen aan te pakken zal er soms in bestaan oudere problemen die aan de basis liggen van regionale conflicten, op te lossen.

Mislukte staat: Slecht bestuur - corruptie, machtsmisbruik, zwakke instellingen en gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel – en burgerconflicten tasten staten van binnen aan. In sommige gevallen heeft dit geleid tot de instorting van de staatsinstellingen. Somalië, Liberia en Afghanistan onder het Talibanbewind zijn daarvan de bekendste recente voorbeelden. De instorting van de staat kan worden geassocieerd met manifeste dreigingen, zoals georganiseerde criminaliteit of terrorisme. Het instorten van de staat is een alarmerend verschijnsel dat wereldwijd het bestuur ondermijnt en bijdraagt tot regionale onveiligheid.

Georganiseerde misdaad: Europa is bij uitstek een doelwit voor de georganiseerde criminaliteit. Deze internationale bedreiging voor onze veiligheid heeft een belangrijke externe dimensie: grensoverschrijdende drugssmokkel, vrouwenhandel, illegale migranten en wapenhandel vertegenwoordigen een groot deel van de activiteiten van criminele bendes. De georganiseerde criminaliteit kan banden hebben met het terrorisme.

Dergelijke criminele activiteiten worden vaak geassocieerd met een zwakke of mislukte staat. Drugsinkomsten hebben bijgedragen tot de verzwakking van de staatsstructuren in verscheidene drugsproducerende landen. De inkomsten uit de handel in edelstenen, hout en kleine wapens

wakkeren conflicten in andere delen van de wereld aan. Al die activiteiten ondermijnen zowel de rechtsstaat als de maatschappelijke orde. In extreme gevallen controleren georganiseerde criminelen zelfs de staat. Negentig percent van de heroïne in Europa wordt geproduceerd uit papaver die wordt gekweekt in Afghanistan, waar de drugshandel lokale krijgsheren financiert. Het grootste deel van die heroïne wordt verdeeld door criminele netwerken uit de Balkan, die ook verantwoordelijk zijn voor zowat 200.000 van de 700.000 vrouwen die wereldwijd het slachtoffer zijn van vrouwenhandel voor de seksindustrie. Een nieuwe dimensie van de georganiseerde criminaliteit die meer aandacht verdient, is de toename van de piraterij op zee.

Al deze verschillende elementen tezamen (terrorisme dat qua geweld tot het uiterste gaat, de beschikbaarheid van massavernietigingswapens, georganiseerde criminaliteit, de verzwakking van de staatssystemen en de vorming van privélegers) wettigen de conclusie dat er een zeer ernstige dreiging in het verschiet zou kunnen liggen.

II. STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN

Wij leven in een wereld die niet alleen mooiere vooruitzichten biedt dan ooit tevoren, maar ook grotere dreigingen inhoudt dan ooit tevoren. Ons optreden zal voor een deel bepalen hoe onze toekomst er zal uitzien. We moeten wereldwijd denken en lokaal optreden. Om haar veiligheid te verdedigen en haar waarden te bevorderen, heeft de EU drie strategische doelstellingen vastgesteld:

Aanpakken van bedreigingen

De Europese Unie heeft werk gemaakt van het aanpakken van de voornaamste dreigingen.

- Zij heeft op 11 september gereageerd met maatregelen die, onder meer, de aanneming van een Europees arrestatiebevel, maatregelen ter bestrijding van de financiering van terroristen en een overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp met de Verenigde Staten van Amerika omvatten. De EU blijft haar samenwerking op dit gebied verder ontwikkelen en haar verdedigingsmechanismen verder uitbouwen.
- Zij voert al vele jaren een antiproliferatiebeleid. Onlangs nog heeft de Unie een nieuw actieprogramma aangenomen dat voorziet in maatregelen om de Internationale Organisatie voor Atoomenergie te versterken, de uitvoercontrole aan te scherpen en illegale overbrengingen en illegale aankoop aan te pakken. De EU heeft zich gecommitteerd aan de verwezenlijking van wereldwijde toetreding tot multilaterale verdragsregelingen, en aan een versterking van de verdragen en hun verificatiebepalingen.
- De Europese Unie en haar lidstaten zijn opgetreden om bij te dragen tot de oplossing van regionale conflicten en om mislukte staten weer op de been te brengen, onder meer in de Balkan, Afghanistan en in de DRC. Het herstellen van behoorlijk bestuur in de Balkan, de bevordering van de democratie en steun aan de plaatselijke autoriteiten is één van de meest doeltreffende manieren om de georganiseerde criminaliteit in de EU aan te pakken.

In een tijdperk van mondialisering kunnen verre bedreigingen even zorgwekkend zijn als bedreigingen die van dichtbij komen. De nucleaire activiteiten in Noord-Korea, de nucleaire gevaren in Zuid-Azië en de proliferatie in het Midden-Oosten baren Europa zorgen.

Terroristen en criminelen kunnen thans over de hele wereld toeslaan: hun activiteiten in Centraal- of Zuidoost-Azië kunnen een

In een tijdperk van mondialisering kunnen verre bedreigingen even zorgwekkend zijn als bedreigingen die van dichtbij komen. De eerste verdedigingslinie zal zich vaak buiten onze grenzen bevinden.

De nieuwe bedreigingen zijn dynamisch. Met de preventie van conflicten en bedreigingen kan niet vroeg genoeg begonnen worden.

bedreiging vormen voor de Europese landen of hun burgers. Inmiddels is men zich in Europa, dankzij de wereldomspannende communicatie steeds meer bewust van regionale conflicten of humanitaire catastrofes die zich ergens ter wereld voordoen.

Ons traditionele concept van zelfverdediging – tot en met de koude oorlog – was gebaseerd op de dreiging van een invasie. Met de nieuwe bedreigingen zal de eerste verdedigingslinie zich vaak buiten onze grenzen bevinden. De nieuwe bedreigingen zijn dynamisch. De gevaren van proliferatie nemen gestaag toe; als wij er niets aan doen, worden de terroristische netwerken steeds gevaarlijker. Steeds meer staten zullen mislukken en de georganiseerde criminaliteit zal zich uitbreiden indien er niets aan wordt gedaan – zoals we gezien hebben in West-Afrika. Dit impliceert dat we klaar moeten zijn om op te treden vóórdát een crisis uitbreekt. Met de preventie van conflicten en bedreigingen kan niet vroeg genoeg begonnen worden.

Anders dan de omvangrijke, zichtbare bedreiging tijdens de koude oorlog is geen enkele nieuwe bedreiging louter militair; evenmin kan zij alleen met militaire middelen worden aangepakt. Elke bedreiging noopt tot een combinatie van instrumenten. Proliferatie kan worden ingedamd met uitvoercontroles en worden aangepakt door politieke, economische en andere druk uit te oefenen en tegelijkertijd de onderliggende politieke oorzaken aan te pakken. De aanpak van het terrorisme kan een combinatie van inlichtingen, politieke, justitiële, militaire en andere middelen vereisen. In mislukte staten zijn wellicht militaire instrumenten nodig om de orde te herstellen en humanitaire instrumenten om een acute crisis aan te pakken. Regionale conflicten vergen politieke oplossingen, maar militaire middelen en een doeltreffend politie-optreden kunnen in de fase na het conflict noodzakelijk zijn. Economische instrumenten dienen de wederopbouw, en civiele crisisbeheersing komt het herstel van het civiel bestuur ten goede. De Europese Unie is bijzonder goed toegerust om het hoofd te bieden aan situaties met zoveel facetten.

Werk maken van veiligheid in onze eigen omgeving

Zelfs in een tijdperk van mondialisering blijft geografie belangrijk. Het is in het belang van Europa dat de landen aan onze grenzen behoorlijk worden bestuurd. Buurlanden die in gewelddadige

*De uitbreiding mag geen nieuwe
scheidslijnen scheppen in Europa.
De oplossing van het Arabisch-Israëliësch
conflict is voor Europa een strategische
prioriteit.*

conflicten zijn verwickeld, zwakke staten waar de georganiseerde criminaliteit welig tiert, ontwrichte samenlevingen of een exploderende bevolkingsgroei aan zijn grenzen vormen evenveel problemen voor Europa.

De integratie van de toetredende landen zal onze veiligheid vergroten, maar Europa ook dichterbij woelige gebieden brengen. Het is onze taak te bevorderen dat aan de oostgrens van de Europese Unie en langs de grenzen van het Middellandse-Zeegebied een ring van landen met behoorlijk bestuur ontstaat waarmee wij nauwe en op samenwerking gebaseerde betrekkingen kunnen onderhouden.

Het belang van een en ander wordt het mooist geïllustreerd in de Balkan. Dankzij onze gezamenlijke inspanningen met de VS, Rusland, de NAVO en andere internationale partners, wordt de stabiliteit van de regio niet langer bedreigd door het uitbreken van grote conflicten. De geloofwaardigheid van ons buitenlands beleid hangt af van de consolidatie van onze resultaten in de Balkanregio. Het Europese perspectief biedt zowel een strategische doelstelling als een stimulans tot hervorming.

Onze belangen hebben geen baat bij een uitbreiding die nieuwe scheidslijnen in Europa creëert. Wij moeten de baten van economische en politieke samenwerking ook ten goede laten komen van onze burens in het oosten en terzelfder tijd politieke problemen in die landen helpen oplossen. Wij moeten nu grotere en meer actieve belangstelling tonen voor de problemen van de zuidelijke Kaukasus, die binnen afzienbare tijd eveneens een naburige regio zal worden.

De oplossing van het Arabisch-Israëliësch conflict is voor Europa een strategische prioriteit. Anders zal de kans klein zijn dat andere problemen in het Midden-Oosten kunnen worden aangepakt. De Europese Unie moet zich blijven inspannen en bereid blijven middelen in te zetten tot het probleem is opgelost. De oplossing met twee staten – die Europa al lang steunt – wordt nu in brede kring aanvaard. De uitvoering ervan zal een gezamenlijke en coöperatieve inspanning vergen van de Europese Unie, de Verenigde Staten, de Verenigde Naties, Rusland en de landen van de regio, maar vooral van de Israëliërs en de Palestijnen zelf.

Het Middellandse-Zeegebied heeft in het algemeen nog steeds met ernstige problemen van economische stagnatie, sociale onrust en onopgeloste conflicten te kampen. De belangen van de Europese Unie vereisen een blijvend engagement tegenover de Mediterrane partners, door middel van een effectievere economische, veiligheids- en culturele samenwerking in het kader van het proces van Barcelona. Een ruimer engagement ten aanzien van de Arabische wereld dient ook te worden overwogen.

EEN INTERNATIONALE ORDE GEBASEERD OP DOELTREFFEND MULTILATERALISME

In een wereld van mondiale bedreigingen, mondiale markten en mondiale media hangen onze veiligheid en welvarendheid steeds meer af van een effectief multilateraal stelsel. Ons doel is, een sterkere internationale samenleving, goed functionerende internationale instituties en een op regels gebaseerde internationale orde te ontwikkelen.

Wij zijn gecommitteerd aan de handhaving en de ontwikkeling van het internationale recht. Het basiskader voor de internationale betrekkingen is het Handvest van de Verenigde Naties. De hoofdverantwoordelijkheid voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid berust bij de VN-Veiligheidsraad. Europa heeft er een prioriteit van gemaakt om, de Verenigde Naties te versterken en uit te rusten, zodat zij hun verantwoordelijkheden kunnen opnemen en effectief kunnen optreden.

Onze veiligheid en welvaart hangen steeds meer af van een effectief multilateraal stelsel. Wij zijn gecommitteerd aan de handhaving en de ontwikkeling van het internationale recht. Het basiskader voor de internationale betrekkingen is het Handvest van de Verenigde Naties.

Wij willen dat door internationale organisaties, stelsels en verdragen effectief het hoofd wordt geboden aan bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, en moeten derhalve bereid zijn om op te treden wanneer hun regels worden geschonden.

Centrale instellingen van het internationale bestel, zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de internationale financiële instellingen, hebben hun ledental uitgebreid. China is tot de WTO toegetreden en Rusland onderhandelt thans over toetreding. Ons doel moet zijn, het ledental van dergelijke instanties te vergroten en terzelfder tijd hun hoge normen te handhaven.

Een van de hoekstenen van het internationale bestel is de transatlantische relatie. Die is niet alleen in ons eigen bilaterale belang, maar versterkt de internationale gemeenschap in haar geheel. De NAVO is daarvan een belangrijke vertegenwoordiger.

Regionale organisaties versterken op hun beurt het mondiaal bestuur. De kracht en de effectiviteit van de OVSE en de Raad van Europa zijn van bijzondere betekenis voor de Europese Unie. Andere regionale organisaties, zoals de ASEAN, de MERCOSUR en de Afrikaanse Unie, leveren een belangrijke bijdrage tot een meer ordentelijke wereld.

Een van de voorwaarden van een op regels gebaseerde internationale orde is dat het recht mee evolueert met ontwikkelingen zoals de proliferatie, het terrorisme en de opwarming van de aarde. In ons eigen belang moeten wij bestaande instituties, zoals de Wereldhandelsorganisatie, verder ontwikkelen en nieuwe instituties, zoals het Internationaal Strafhof, steunen. Onze eigen ervaring in Europa toont aan dat de veiligheid kan worden verbeterd dankzij vertrouwenwekkende maatregelen en wapenbeheersingsregelingen. Dergelijke instrumenten kunnen ook een bijzondere bijdrage leveren tot veiligheid en stabiliteit in onze omgeving en daarbuiten.

De kwaliteit van de internationale samenleving hangt af van de kwaliteit van de regeringen waarop zij berust. De beste bescherming van onze veiligheid is een wereld van goed bestuurd democratische staten. De verspreiding van behoorlijk bestuur, steun voor sociale en politieke hervormingen, de aanpak van corruptie en machtsmisbruik, de vestiging van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten vormen de beste manier om de internationale orde te versterken.

Het handels- en ontwikkelingsbeleid kan een krachtig instrument zijn om hervormingen te stimuleren. Als grootste verstrekker van officiële steun en als grootste handelsblok ter wereld bevinden de Europese Unie en haar lidstaten zich in een goede positie om deze doelstellingen na te streven.

Het bijdragen tot beter bestuur door steunprogramma's, conditionaliteit en gerichte handelsmaatregelen blijft een wezenlijk kenmerk van ons beleid dat verder moet worden ontwikkeld. Een wereld die zichtbaar rechtvaardigheid en kansen voor iedereen biedt, zal veiliger zijn voor de Europese Unie en haar burgers.

Een aantal landen heeft zichzelf buiten de internationale samenleving geplaatst. Enkele landen hebben het isolement gezocht; andere schenden voortdurend de internationale normen. Het is wenselijk dat dergelijke landen opnieuw tot de internationale gemeenschap toetreden; de EU moet bereid zijn bijstand te verlenen. Landen die dit niet willen doen, moeten begrijpen dat daarvoor een prijs moet worden betaald, ook in hun betrekkingen met de Europese Unie.

III. BELEIDSIMPLICATIES VOOR EUROPA

De Europese Unie heeft vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van een samenhangend buitenlands beleid en doeltreffende crisisbeheersing. Wij beschikken over instrumenten die doeltreffend kunnen worden ingezet, zoals wij in de Balkan en daarbuiten hebben aangetoond. Willen wij echter een bijdrage leveren die evenredig is aan ons potentieel, dan moeten wij actiever, coherenter en beter berekend op onze taak zijn. En we moeten samenwerken met anderen.

We moeten een strategische cultuur ontwikkelen die vroegtijdige, snelle en waar nodig, krachtige interventie bevordert.

Actiever bij de verwezenlijking van onze strategische doelstellingen. Dit geldt voor het gehele spectrum aan beschikbare instrumenten voor crisisbeheersing en conflictpreventie, inclusief onze politieke, diplomatieke, militaire en civiele, handels- en ontwikkelingsactiviteiten. Er is een actiever beleid nodig om op de nieuwe dynamische dreigingen te reageren. We moeten een strategische cultuur ontwikkelen die vroegtijdige, snelle en waar nodig, krachtige interventie bevordert.

Als Unie van 25 leden, die een bedrag van meer dan 160 miljard euro aan defensie uitgeeft, moeten wij in staat zijn verscheidene operaties tegelijkertijd uit te voeren. Wij kunnen een toegevoegde waarde scheppen door operaties te ontwikkelen waarbij zowel militaire als civiele vermogens betrokken zijn.

De EU dient de Verenigde Naties te steunen in haar reactie op bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid. De EU is gecommitteerd aan de versterking van haar samenwerking met de VN op het gebied van bijstand aan landen die net een conflict achter de rug hebben, alsmede aan een uitbreiding van haar steun aan de VN in situaties waar op korte termijn crisisbeheersing noodzakelijk is.

Wij moeten kunnen optreden alvorens de situatie in de ons omringende landen verslechtert, wanneer sporen van proliferatie worden gevonden en voordat humanitaire noodsituaties ontstaan. Een preventieve betrokkenheid kan ernstiger problemen in de toekomst voorkomen. Een actievere Europese Unie, die meer verantwoordelijkheden op zich neemt, zal een groter politiek gewicht in de schaal leggen.

Beter berekend op zijn taak. Een Europa dat beter berekend is op zijn taak, ligt binnen ons bereik, ofschoon het tijd zal vergen om ons volledig potentieel te verwerkelijken. De acties waaraan thans wordt gewerkt – met name de oprichting van een defensieagentschap – zetten ons op het goede spoor.

Om onze legers om te vormen tot meer flexibele, mobiele strijdkrachten, en om ze in staat te stellen het hoofd te bieden aan de nieuwe dreigingen, zijn meer middelen nodig voor defensie, alsmede een doeltreffender gebruik van de beschikbare middelen.

Het systematisch gebruik van samengevoegde en gedeelde middelen zou doublures en de algemene kosten beperken en de vermogens op de middellange termijn doen toenemen.

Bij vrijwel elke belangrijke interventie ontstond na de militaire efficiency een civiele chaos. Wij hebben een groter vermogen nodig om alle noodzakelijke civiele hulpmiddelen te kunnen inzetten in crisis- en postcrisisituaties.

Krachtiger diplomatiek vermogen: wij hebben een systeem nodig waarin de middelen van de lidstaten worden gecombineerd met die welke bij de EU-instellingen beschikbaar zijn. Om problemen op te lossen in meer afgelegen gebieden en in verre landen zijn beter begrip en een betere communicatie nodig.

Gemeenschappelijke dreigingsevaluaties vormen de beste basis voor gemeenschappelijk optreden. Dit vergt verbeterde uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten en met de partners.

Naarmate wij de vermogens op de verschillende gebieden vergroten, zouden wij een breder spectrum van missies moeten gaan overwegen. Hiertoe zouden gezamenlijke ontwapeningsoperaties, steun aan derde landen bij de bestrijding van terrorisme en hervorming van de veiligheidssector kunnen behoren. Dit laatste zou deel uitmaken van een meer algemene opbouw van de institutionele structuur.

De Permanente Regelingen EU-NAVO, met name Berlijn Plus, hebben het militaire vermogen van de EU versterkt en het kader geschapen voor het strategisch partnerschap inzake crisisbeheersing tussen de beide organisaties. Uit een en ander blijkt onze gezamenlijke vastberadenheid om de uitdagingen van de nieuwe eeuw aan te gaan.

Cohenter. De essentie van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het Europees veiligheids- en defensiebeleid is dat wij sterker zijn wanneer wij samen optreden. In de afgelopen jaren hebben wij een aantal verschillende instrumenten opgezet die elk hun eigen structuur en bedoeling hebben.

Thans is de uitdaging de verschillende instrumenten en vermogens bijeen te brengen: Europese bijstandsprogramma's en het Europees Ontwikkelingsfonds, militaire en civiele vermogens van de lidstaten en andere instrumenten. Deze kunnen alle onze veiligheid en die van derde landen beïnvloeden. Veiligheid vormt de eerste voorwaarde voor ontwikkeling.

De diplomatieke inspanningen en het beleid op het gebied van ontwikkeling, handel en milieu moeten dezelfde agenda volgen. In tijden van crisis is er geen vervangmiddel voor de eenheid van bevel.

Een betere coördinatie van het externe optreden en het beleid inzake justitie en binnenlandse zaken is van fundamenteel belang voor de bestrijding van zowel het terrorisme als van de georganiseerde criminaliteit.

Er is behoefte aan meer samenhang, niet alleen tussen de EU-instrumenten, maar ook tussen de externe activiteiten van de afzonderlijke lidstaten.

Ook op regionaal niveau zijn meer samenhangende beleidsmaatregelen nodig, vooral in conflictsituaties. Problemen raken maar zelden opgelost in het kader van één enkel land of zonder regionale steun, zoals de ervaring in de Balkan en in West-Afrika al op uiteenlopende wijze heeft aangetoond.

Samenwerking met partners. Er zijn weinig of geen problemen die wij alleen kunnen oplossen. De hierboven genoemde dreigingen zijn gemeenschappelijke dreigingen die wij met al onze naaste partners delen. Internationale samenwerking is een noodzaak. Wij moeten onze doelstellingen verwezenlijken door middel van multilaterale samenwerking in internationale organisaties en door middel van partnerschappen met belangrijke actoren.

Tezamen optredend kunnen de Europese Unie en de Verenigde Staten een ontzagwekkende kracht ten goede in de wereld vormen.

De transatlantische relatie is onvervangbaar. Tezamen optredend kunnen de Europese Unie en de Verenigde Staten een ontzagwekkende kracht ten goede in de wereld vormen. Wij moeten streven naar een doeltreffend en evenwichtig partnerschap met de Verenigde Staten. Dit is een reden temeer voor de EU om haar vermogens verder op te bouwen en haar samenhang te verbeteren.

We moeten blijven werken aan een nauwere band met Rusland, dat een belangrijke factor vormt voor onze veiligheid en welvaart. Eerbied voor gemeenschappelijke waarden zal de vooruitgang op de weg naar een strategisch partnerschap in de hand werken.

Onze geschiedenis, geografie en culturele verwantschap verschaffen ons banden met alle delen van de wereld: onze bureaus in het Midden-Oosten, en onze partners in Afrika, Latijns-Amerika en Azië. Die banden vormen een belangrijke troef, die verder moet worden ontwikkeld. Wij moeten in het bijzonder werk te maken van de ontwikkeling van een strategisch partnerschap met Japan, China, Canada en India, alsmede met elk land dat onze doelstellingen en waarden deelt en bereid is deze in zijn optreden te ondersteunen.

Conclusie

In de wereld van vandaag bestaan nieuwe gevaren, maar ook nieuwe mogelijkheden. De Europese Unie beschikt over het potentieel om een belangrijke bijdrage te leveren, zowel bij het aanpakken van de dreigingen als bij het helpen verwezenlijken van de mogelijkheden. Een actieve Europese Unie die berekend is op haar taak zou invloed uitoefenen op wereldschaal. Aldus zou zij bijdragen tot een doeltreffend, multilateraal stelsel dat tot een rechtvaardiger, veiliger en meer verenigde wereld leidt.

**Standpunt Nederlandse regering ten aanzien van de nieuwe
Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie, 15 november 2002,
kamerstuk 28.600 V, nr. 12**

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 V

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2003**

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2002

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Defensie, de reactie aan op uw verzoek van 4 oktober 2002 met kenmerk Buza 2002/41 om de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken te informeren over het regeringsstandpunt ten aanzien van de nieuwe Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

DE NIEUWE NATIONALE VEILIGHEIDSSTRATEGIE VAN DE VS

1. De Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie

De Amerikaanse regering heeft in september het document «The National Security Strategy of the United States» naar het Congres gezonden.¹ Het document brengt de wereldwijde belangen en doeleinden van de VS in kaart. Het dient als richtsnoer en rechtvaardiging voor politieke keuzes. De nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie gaat duidelijk verder dan slechts het uitzetten van de militaire doctrine. Het bevat een brede politieke agenda en gaat naast militaire aspecten onder andere in op mensenrechten, samenwerking met anderen om regionale crises aan te pakken, economische groei in ontwikkelingslanden, democratisering en aanpassing van de nationale veiligheidsinstellingen in de VS. Rode draad is een activistische Amerikaanse internationale opstelling, waarvoor ook de financiële middelen worden vrijgemaakt.

Vergelijking van dit document met dat van President Clinton uit 1999 toont aan dat op een aantal terreinen eerder ingezette lijnen worden voortgezet of versterkt. Vanzelfsprekend hebben de terroristische aanslagen van 11 september 2001 een grote invloed op de nieuwe veiligheidsstrategie van de regering-Bush. Een aantal dreigingen krijgt veel aandacht, in het bijzonder: regionale instabiliteit, massavernietigingswapens en terrorisme.

Gelet op de veelheid van onderwerpen beperkt deze notitie zich tot de belangrijkste: de noodzaak tot internationale samenwerking, nieuwe dreigingen en «preemptive action» (preëemptief optreden), aanpassing van de NAVO, niet-militaire aspecten van veiligheid, en bilateraal beleid.

2. Samenwerking in een interdependente wereld

Uit het document spreekt nadrukkelijk het besef dat de VS, ondanks de eigen militaire, economische en politieke kracht, kwetsbaar zijn vanwege de ongreepbaarheid en onberekenbaarheid van terroristische netwerken en schurkenstaten. De VS beseffen dat zij in een steeds meer interdependente wereld niet kunnen zonder voortdurende, nauwe samenwerking in internationale organisaties en met de bondgenoten en gelijkgezinde staten. De grenzen tussen buitenlands en binnenlands beleid vervagen. Op nagenoeg alle beleidsterreinen wordt de noodzaak van internationale samenwerking benadrukt. Het document stelt expliciet: «We are guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone.» Daar wordt dan wel aan toegevoegd dat de VS niet voelt voor internationale overeenkomsten die slechts een symbolische betekenis hebben, «to rally support for an ideal without furthering its attainment.» Terwijl de VS zich voortdurend zullen inspannen om samen te werken en zich van de steun van de internationale gemeenschap te verzekeren, zullen zij echter niet aarzelen unilateraal te handelen wanneer dat nodig is. Laatstgenoemd standpunt wijkt overigens niet wezenlijk af van de politiek van President Clinton in zijn «National Security Strategy for a new century» uit 1999.²

Vanuit een typisch Amerikaanse mengeling van principes en belangen verplichten de VS zich op te treden ter «bevordering van een machtsevenwicht dat de vrijheid dient.» De ambitie is het wereldwijd vergroten van de vrijheid en veiligheid. «We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world.» Kortom een internationalistische, activistische benadering geschoeid op Amerikaanse leest: «The US national security strategy will

¹ De Amerikaanse president is wettelijk verplicht zijn visie op de nationale veiligheid te geven, op grond van de Goldwater-Nichols Defence Department Reorganization Act uit 1986. De integrale tekst van het nieuwe nationale veiligheidsbeleid is te vinden op www.whitehouse.gov/homeland.

² «We act in alliance or partnership when other states share our interests, but unilaterally when compelling national interests so demand.» (A National Security Strategy for a new century, 1999, p. 14).

be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and of our national interests.»

Om een situatie te creëren waarin alle landen kunnen streven naar vrede en vrijheid, dient veel geïnvesteerd te worden in goede relaties met regionale machten als Rusland, India en China. Maar daartoe beperkt Washington zich niet; de VS voelen zich gecommiteerd aan internationale instellingen als de VN, de WTO, de OAS, de NAVO en aan andere bestaande allianties. De VS, zo stelt het document, nemen internationale verplichtingen serieus. Uit het document valt echter ook op te maken dat de VS vinden dat internationale organisaties een doel (moeten) dienen, maar geen doel op zich zijn.

De EU wordt op economisch gebied gepresenteerd als «close friend and ally», waarmee intensief wordt geconsulteerd. Op afzonderlijke dossiers wordt de noodzaak tot samenwerking met de EU eveneens benadrukt: (financiële) strijd tegen het terrorisme, ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, en als samenwerkingspartner voor het Afrika-beleid. Daarnaast verwelkomt het document de Europese inspanningen om te komen tot een beter gemeenschappelijk buitenlands- en defensiebeleid. De VS committeren zich aan nauwe consultaties om deze ontwikkelingen te laten aansluiten bij de NAVO.

3. Nieuwe dreigingen en «pre-emptive action»

In de analyse van de veiligheidssituatie richt het document zich vooral op regionale instabiliteit, massavernietigingswapens en terrorisme. Het document benadrukt dat we te maken hebben met dreigingen die anders zijn – en in sommige opzichten gevaarlijker – dan die ten tijde van de Koude Oorlog: «We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of embittered few». Het zwartste scenario dat voorzien wordt, en waar volgens de Amerikaanse regering ernstig rekening mee gehouden moet worden, is dat terroristen beschikking krijgen over massavernietigingswapens. Meer in het algemeen wordt gesteld: «The gravest danger that our nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology.»

De Amerikaanse regering beklemtoont dat traditionele vormen van afschrikking niet werken tegen een vijand die bereid is desnoods met zelfmoordacties dood en verderf te zaaien. De aanslagen van 11 september laten geen andere conclusie toe. Ook werkt afschrikking niet goed tegen leiders van «schurkenstaten», die bereid zijn enorme risico's te nemen en de levens van hun bevolking in de waagschaal te stellen.

In het licht van de genoemde dreigingen wijst het document onder meer op het belang van een versterkte inspanning m.b.t. contra-proliferatie en non-proliferatie van massavernietigingswapens. Daarnaast is er de militaire optie, inclusief de mogelijkheid van «pre-emptive actions», om terroristische aanslagen te verhinderen en/of te voorkomen dat schurkenstaten met massavernietigingswapens in staat zijn de VS te chanteren. In de veiligheidsstrategie van 1999 stelde de toenmalige Amerikaanse regering al dat zij proportioneel, preëemptief optreden tegen een «imminent threat» gerechtvaardigd achtte in het geval van een aanzienlijke dreiging voor de nationale veiligheid.¹ De huidige veiligheidsstrategie zet deze lijn versterkt voort en geeft een onderbouwing van de optie om indien noodzakelijk preëemptief op te treden.

In zijn gesprek met de minister van Buitenlandse Zaken op 23 september jl. bevestigde Secretary of State Powell dat de mogelijkheid van «pre-emptive action» niet nieuw is. Nieuw is wel, zo stelde Powell, het bewustzijn na 11 september dat terroristen niet door afschrikking en indamming

¹ Over de aanval in 1998 op locaties in Afghanistan en Sudan schrijft de regering Clinton: «The strikes were a necessary and proportionate response to the imminent threat of further terrorist attacks against US personnel and facilities, and demonstrated that no country can be a safe haven for terrorists.» (pp. 14, 15).

kunnen worden afgestopt. De internationale omgeving is veranderd en de VS passen zich daaraan aan. Om die reden stelt de nieuwe veiligheidsstrategie: «We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries.»

Volgens de Amerikaanse veiligheidsstrategie willen de VS bepaald geen voorschot nemen op preëemptief optreden overal ter wereld. De inzet blijft om zich van de steun van de internationale gemeenschap te verzekeren. Indien dat evenwel niet mogelijk is, zullen de VS, indien nodig, het recht van zelfverdediging uitoefenen en desnoods eenzijdig preëemptief optreden tegen terroristen en «schurkenstaten.»¹ De redenen voor dergelijke acties moeten duidelijk zijn, het gebruik van geweld proportioneel en er dient een goede rechtvaardiging voor te zijn. Tevens wordt erop gewezen dat dergelijke acties niet noodzakelijkerwijs militair hoeven te zijn.

Het daadwerkelijk optreden door de VS tegen «onmiddellijke dreiging» in het licht van de andersoortige capaciteiten en doeleinden van tegenstanders – desnoods unilateraal – kan verreikende gevolgen hebben. Daarbij is overigens de wijze waarop de VS in de praktijk gebruik maakt van het concept «preemptive action» minstens zo belangrijk als het concept zelf. De aanpak door de VS van de kwestie Irak via de Veiligheidsraad is in dit opzicht een belangrijk signaal.

Uitgangspunt zou moeten zijn dat van een land niet kan worden verwacht dat het passief afwacht indien er duidelijke aanwijzingen zijn dat een terroristische aanval op zijn grondgebied of inwoners op handen is. Door duidelijk te verklaren dat preëemptief optreden mogelijk is, wordt bovendien de drempel hoger voor terroristen en schurkenstaten die een aanval beramen.

De Amerikaanse veiligheidsstrategie stelt dat landen «pre-emption» niet als voorwendsel voor agressie mogen gebruiken. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar er blijft niettemin een risico dat het concept door sommige landen toch misbruikt zou worden. Van essentieel belang is dat het concept van «pre-emptive action» strookt met het geheel van internationale rechtsregels over het gebruik van geweld (d.w.z. het uitgangspunt van een geweldverbod, behalve in geval van zelfverdediging of van toestemming door de Veiligheidsraad).

De Amerikaanse strategie stelt: «We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and intentions of today's adversaries.» De aanslagen van 11 september hebben immers duidelijk gemaakt dat niet-statelijke actoren, met steun van bepaalde staten, een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid van andere staten. In de discussie over het concept van «onmiddellijke dreiging» zou de vraag centraal moeten staan aan welke politieke en juridische voorwaarden een daadwerkelijk militair optreden daartegen zou moeten voldoen. Hierbij zou getracht kunnen worden een nadere omschrijving te geven van de redenen voor dergelijke acties, de proportionaliteit en de rechtvaardigingsgrond. De vraag hoe misbruik van het concept kan worden voorkomen dient in dit verband nadrukkelijk te worden meegenomen. Die discussie zal zowel bilateraal als in de relevante fora, zoals NAVO en VN, gevoerd moeten worden.

¹ Het is opvallend dat de term «rogue states» wel wordt gebruikt, maar de gevoelige term «axis of evil» uit het vocabulaire is verdwenen. Irak wordt slechts kort vermeld als één van de schurkenstaten, die beschikt over massavernietigingswapens. Iran wordt niet met zoveel woorden als schurkenstaat genoemd. Overigens komt de term «schurkenstaat» ook in de Strategie van 1999 voor.

Tot slot stelt het document dat de Amerikaanse strijdkrachten sterk zullen blijven, om potentiële tegenstanders te ontmoedigen militaire capaciteiten op te bouwen die de macht van de VS overtreffen. De opmerking over het ontmoedigen van potentiële tegenstanders, die in de pers veel aandacht heeft gekregen, is in feite tamelijk theoretisch: geen enkel land zal de komende decennia in staat zijn de VS militair te evenaren. Het geeft wel aan dat de regering Bush vast van zin is zwaar in de opbouw van militaire

capaciteiten te blijven investeren. Naarmate Europa daarbij achter blijft, kan dat een groeiend probleem in de NAVO vormen.

4. NAVO

Het belang van de NAVO als steunpilaar voor transatlantische en Europese veiligheid wordt herbevestigd, maar het document stelt ook dat de NAVO zich verder moet aanpassen om zich tegen de nieuwe dreigingen teweer te stellen. Zo dient onder andere een snel inzetbare mobiele, goed getrainde strijdmacht in het veld gebracht te kunnen worden. Minister van Defensie Rumsfeld heeft hierover concrete voorstellen gedaan tijdens de vergadering van de NAVO ministers van Defensie in Warschau op 24–25 september jl. Tijdens de NAVO-Top in Praag op 21–22 november zal hierover een principebesluit worden genomen. Tevens zullen de NAVO-landen in Praag aangeven op welke gebieden zij hun inspanningen op defensiegebied zullen vergroten via meer samenwerking, taakspecialisatie en door meer investeringen.

De NAVO zal verder worden uitgebreid. Namen en aantallen worden in het document nog niet genoemd. De algemene verwachting is dat de NAVO-landen in Praag akkoord zullen gaan met een uitbreiding met zeven landen (Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië).

5. Niet-militaire aspecten van veiligheid

Het document volgt een omvattende benadering van veiligheid en legt uitdrukkelijk verband tussen de militaire en niet-militaire aspecten van het veiligheidsbeleid. In het hoofdstuk over internationale handel worden toe te juichen uitspraken over het belang van vrije markten en vrije handel gevolgd door een paragraaf over «transitional safeguards» voor Amerikaanse sectoren, zoals bijvoorbeeld de landbouw en staalindustrie. De voordelen van vrijhandel hangen af van het afdwingen van «fair trade practices», zo wordt gesteld. «These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers.» Dat laatste klinkt als een ongewenst voorbehoud, d.w.z. dat de beleden vrijhandelsprincipes op een gegeven moment (bijvoorbeeld om binnenlandspolitieke motieven) terzijde zouden kunnen worden geschoven.

Ook ontwikkelingssamenwerking maakt integraal deel uit van de brede Amerikaanse veiligheidsstrategie en het document toont een actievere opstelling dan in de aanvangsfase, vanuit het besef dat ontwikkelingssamenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan de collectieve inspanningen ten behoeve van meer stabiliteit in de wereld.

De doelstellingen zijn breed: vergroting van democratie, ontwikkeling en het bevorderen van vrije markten. Expliciet wordt gesteld dat hulp zal worden ingezet «to promote freedom». Het verband tussen armoede en terrorisme wordt alleen indirect gelegd: zwakke staten bieden een vluchtplaats voor terroristen. In feite wordt daarmee «good governance» tot een zelfstandige doelstelling van de Amerikaanse ontwikkelingssamenwerking verklaard.

De VS willen zich niet committeren aan de internationale consensus zoals o.a. Nederland en de overgrote meerderheid van donoren doet in zijn ontwikkelingsbeleid. Daarbij gaat het vooral om de achtste doelstelling van de «Millenium Development Goals», namelijk het besteden van 0,7% van BNP aan «Official Development Assistance» (ODA). Terwijl de internationaal aanvaarde ontwikkelingsdoelstellingen onvermeld blijven, wordt

wel een eigen doelstelling geïntroduceerd. De VS willen de hulp verdubbelen aan ontwikkelingslanden die beschikken over een redelijk bestuur, economische vrijheid voorstaan en in mensen investeren. Deze zogeheten «Millennium Challenge Account» (MCA) zal dit soort landen belonen, maar tegelijkertijd zal vermoedelijk de Amerikaanse hulp aan landen die hier niet aan voldoen teruglopen. Het is nog onduidelijk wie de MCA zal beheren en hoe de allocatiecriteria zullen worden uitgewerkt.

Bij de vermelding van het voorstel (dat nog door het Congres goedgekeurd moet worden) dat de VS zijn «core development assistance» met vijftig procent zullen verhogen, past de kanttekening dat de VS, zelfs bij deze op zich natuurlijk toe te juichen ontwikkeling, zich in de DAC-statistieken over de ODA/BNP-ratio nog altijd in de onderste regionen zullen bevinden.

Europa is hier, anders dan op het terrein van de militaire inspanningen, de seniore partner van de VS.

Alles afwegende kan het actievere Amerikaanse beleid t.a.v. ontwikkelingssamenwerking niet de claim waarmaken dat de VS op dit terrein een voorhoederol spelen. Niet alleen ontbreekt de wil om substantiële vooruitgang te maken richting de internationale doelstelling voor een hulpomvang van 0,7% van het BNP. Maar ook inhoudelijk wordt niet gerept van het moderne acquis op het gebied van ontwikkelingsfinanciering zoals onlangs vastgelegd in de Monterrey consensus. De VS doen – naar het zich laat aanzien bewust – geen poging aansluiting te vinden bij de internationale campagne gericht op het bereiken van de Millenniumdoelstellingen. De eigen doelstelling die wordt geïntroduceerd mist elke vorm van internationale afstemming.

Dat neemt niet weg dat in de strategie serieus aandacht wordt besteed aan het belangrijke element van de internationale welvaartsverdeling en dat de tekst een aantal interessante aanknopingspunten (integrale aanpak, «good governance», koppeling input-resultaat) biedt voor een intensievere dialoog tussen de VS en Europa op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, als bijdrage aan een integrale veiligheidsstrategie.

Het document wijdt ook enkele passages aan het klimaat. Inhoudelijk bevat het geen nieuws. Kyoto wordt niet genoemd. Er wordt verwezen naar het in februari 2002 gelanceerde initiatief op het gebied van klimaat en verbetering van luchtkwaliteit. Het is onduidelijk met welke maatregelen de Amerikaanse regering de reducties wil realiseren. De enige positieve noten zijn dat de VS zich onverkort gebonden achten aan de «Convention on Climate Change», dat ze erkennen dat er inmiddels voldoende wetenschappelijk bewijs is om tot actie over te gaan en dat ze doorgaan met het ondersteunen van ontwikkelingslanden bij de aanpak van de klimaatproblematiek.

6. Regionaal en bilateraal beleid

Het document noemt vier regionale prioriteiten: het Midden-Oosten, Zuid-Azië, het Westelijk Halfrond en Afrika.

Per continent richt de Amerikaanse strategie zich op specifieke landen als speerpunten van beleid. In Azië zijn dat India, Pakistan en Indonesië, waarbij vooral de aandacht voor India opmerkelijk is. Daarnaast heeft «11/9» een nieuwe stimulans gegeven aan de bestaande relatie met Australië, Japan en Korea. Op het Westelijk Halfrond worden specifiek de landen Mexico, Brazilië, Canada, Chili en Colombia genoemd, met een focus op de drugs gerelateerde misdaad en de relaties tussen drugs en terrorisme. Met betrekking tot Afrika legt het stuk nadruk op de landen

Zuid-Afrika, Nigeria, Kenia en Ethiopië als «anchors for regional engagement and focused attention». In Afrika zien de VS een rol in coördinatie met de Europese bondgenoten, genoemde staten en (sub-) regionale organisaties. Nadruk wordt eveneens gelegd op regionale economische instrumenten als de Free Trade Area of the Americas, de African Growth and Opportunity Act en het equivalent voor het Caribische gebied.

Over het Midden-Oosten bevat het stuk weinig nieuws. Het Midden-Oosten-conflict wordt kritiek genoemd vanwege het menselijk lijden, de nauwe relaties met Israël en de Arabische landen en het belang van de regio voor de VS. De VS committeren zich aan een onafhankelijk en democratisch Palestina naast een Israël dat in vrede en veiligheid moet kunnen leven. Volgens het document bedreigt de bezetting Israëls identiteit en democratie. De VS blijven de Israëlische leiders aanmoedigen om te komen tot concrete stappen om tot een Palestijnse staat te komen, inclusief terugtrekking tot de posities van vóór 28 september 2000 en het stoppen van nederzettingenpolitiek in de bezette gebieden.

7. Samenvattend oordeel

De nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie beoogt een antwoord te geven op de grote dreigingen waarvoor de VS zich in het bijzonder na «11/9» gesteld zien. Uit het document spreekt een pro-actieve opstelling om deze dreigingen aan te pakken. De Amerikaanse regering is voornemens verschillende middelen, dus niet alleen militaire, aan te wenden om de veiligheid en vrijheid van de VS en de wereld te bevorderen. De brede veiligheidsstrategie gaat ook in op aspecten als mensenrechten, economische politiek, klimaat en ontwikkelingssamenwerking. Van belang is ook dat deze politiek niet alleen met de mond wordt beleden, maar dat daarvoor ook de middelen worden vrijmaakt, niet alleen op militair gebied, maar ook (zij het aanzienlijk minder in omvang) op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

De Amerikaanse regering benadrukt dat internationale samenwerking voorop blijft staan. Anderzijds blijft President Bush zich het recht voorbehouden, net zoals zijn voorgangers, om eenzijdig militaire acties uit te voeren, indien optreden samen met anderen niet mogelijk blijkt. Aangezien ongrijpbare terroristische tegenstanders en onberekenbare leiders van «schurkenstaten» niet door afschrikking en indamming kunnen worden afgestopt, sluit hij niet uit desnoods preëemptief in actie te zullen komen.

Over het concept van onmiddellijke dreiging dient een discussie gevoerd te worden, waarbij de vraag centraal zou moeten staan aan welke politieke en juridische voorwaarden een preëemptief optreden moet voldoen. Daarbij gaat het m.n. om de redenen voor dergelijke acties, de proportionaliteit en de rechtvaardigingsgrond, juist om te voorkomen dat het concept wordt misbruikt. Uiteindelijk zal ook een dergelijk optreden moeten voldoen aan het geheel van internationale rechtsregels over het gebruik van geweld.

Daarnaast is er behoefte aan «global governance», gericht op het welzijn van de samenleving in brede zin. Daartoe zal bij het vormgeven, uitwerken en handhaven van multilateraal overeen te komen spelregels en afspraken meer dan tot nu toe het geval is rekening moeten worden gehouden met de ongelijke uitgangspositie van landen. De globalisering moet gezamenlijk dusdanig gemanaged worden dat de voordelen van globalisering aan zoveel mogelijk landen en mensen ten goede komen en dat de risico's voor de zwakste deelnemers zo gering mogelijk zijn.

Als slotopmerking: het is overigens duidelijk dat de verschillende spelers in Washington verschillende accenten leggen. Ook al om die reden is het zaak voor de Europeanen, als goede vrienden en trouwe bondgenoten van de VS, om actief en constructief in te spelen op de discussie in de VS.