

## **Belgische Strategie Civiel Crisisbeheer**

### **Inleiding**

De Belgische strategie Civiel Crisisbeheer<sup>1</sup> heeft het over de Belgische visie, prioriteiten en ambitie om bij te dragen tot de inspanningen van de internationale gemeenschap om met niet-militaire acties crisissen in het buitenland te voorkomen of aan te pakken. Deze Strategie wordt op beleidsniveau door de Ministerraad goedgekeurd.

De internationale veiligheidsbedreigingen worden steeds complexer. Een gepast en doeltreffend antwoord op deze bedreigingen vereist een coherent multilateraal veiligheidsbeleid onderbouwd door een efficiënte mix van militaire en/of civiele acties met een impact op korte en op lange termijn. Civiel Crisisbeheer kan hier een substantiële bijdrage toe leveren.

De domeinen van interne veiligheid en externe veiligheid zijn steeds meer met elkaar verweven. Vaak is dezelfde expertise nodig bij de implementatie van de mandaten van civiel crisisbeheermissies als bij de aanpak van de binnenlandse veiligheid (politie, justitie). De recent toegenomen terrorismedreiging heeft dit verband bevestigd. Onze binnenlandse veiligheid wordt mee bepaald door de bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit buiten onze grenzen en zal ook een invloed hebben op de prioriteiten, o.a. door de toegenomen aandacht voor terrorismebestrijding, preventie van gewelddadig extremisme of de strijd tegen georganiseerde misdaad of irreguliere migratiestromen in fragiele staten. De meerwaarde van een geïntegreerde benadering is meer dan duidelijk.

Omwille van de snel veranderende internationale omgeving, ook op het vlak van crisisbeheer, zal deze strategie nog verder evolueren. Zo is er op Europees niveau de *Global Strategy on European Foreign and Security Policy* waarvan de concretisering en de uitvoering in de loop van 2017 verder uitgewerkt zal worden. Op nationaal vlak is er een denkoefening opgestart over de "Comprehensive Approach 3D-RoL" (*Diplomacy, Defence, Development - Rule of law*) die eveneens een invloed zal hebben op de Belgische visie inzake civiel crisisbeheer.

---

<sup>1</sup> Dit document bouwt verder op de Nationale Strategie civiel crisisbeheer, zoals goedgekeurd door de Ministerraad van 20 juli 2012, en houdt rekening met recente evoluties op het vlak van civiel crisisbeheer op internationaal vlak en het Belgisch beleid in dat verband.

## **Civiel crisisbeheer**

Civiel crisisbeheer betekent het stabiliseren en/of niet verder laten escaleren van een conflict of crisissituatie door middel van niet-militaire acties. Dit gebeurt meestal in synergie met een vorm van militaire actie (peacekeeping, ...). Bijgevolg is civiel crisisbeheer een aanvulling op - of een alternatief voor - militair optreden, dat op zich niet volstaat om blijvend vrede en internationale veiligheid te waarborgen.

Civiel crisisbeheer opent de weg naar staatsheropbouw en economische ontwikkeling. Staatsheropbouw vereist de inzet van verschillende vormen van expertise op het vlak van de rechtstaat, overheidsadministratie en hervorming van de veiligheidssector (SSR- security sector reform). Economische ontwikkeling geschiedt eveneens mits het gebruik van een brede waaier van middelen en instrumenten. De wisselwerking tussen middelen en instrumenten is een garantie om effectief te zijn.

Civiel crisisbeheer legt de nadruk op herstel in een vroeg stadium (*early recovery*), de heropbouw van staatsstructuren en het verlenen van bijstand aan het getroffen land om zijn basisfuncties correct te kunnen uitvoeren in overeenstemming met de internationale wettelijke orde waarbij het principe van 'human security' centraal staat. Op middellange termijn beoogt men de partnerstaten weerbaar te maken voor toekomstige crisissen (preventie).

Civiel crisisbeheer kan echter plaatsvinden in de hele cyclus van de crisis of het conflict. Naast optreden in de beginfase (*early warning* en preventief optreden) is optreden in een latere fase mogelijk, bijvoorbeeld als crisisrespons, stabilisatie of postconflict vredesopbouw (*peace building*).

Naast de noodzaak tussen te komen in de verschillende fases van een crisis of conflict vragen de vele facetten van veiligheid en stabiliteit een geïntegreerde, multidimensionale aanpak. Civiel crisisbeheer neemt inhoudelijk verschillende vormen aan. Zo zijn cruciale onderdelen van civiel crisisbeheer in het bijzonder de versterking van de rechtstaat, de hervorming en versterking van de civiele veiligheidssector en andere staatsfuncties, het eerbiedigen en bevorderen van de fundamentele mensenrechten en de erkenning van de rol van vrouwen in het vredesoverleg en herstel na conflict (VNVR 1325). Daarenboven kan civiel crisisbeheer een effectieve bijdrage leveren in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en terreur, de preventie van gewelddadig extremisme en de aanpak van irreguliere migratie.

Naast bijstand en capaciteitsopbouw kan ook de monitoring van een bestand een taak van civiel crisisbeheer uitmaken. De informatie en inlichtingen die via een monitoringsmissie worden verzameld, kunnen de overleg- en bemiddelingsmechanismen voeden voor het vinden van een oplossing voor de crisis.

## Belgische visie

De regeringsverklaring van oktober 2014 benadrukt de meerwaarde van civiel crisisbeheer. België neemt zijn verantwoordelijkheid op en leverde in 2016 bijdragen aan een vijftiental internationale inspanningen op het gebied van civiel crisisbeheer.

De Belgische voorkeur gaat uit naar een multilaterale benadering aangezien hier meer mogelijkheid is tot synergiën en de impact groter is.

België kiest voor een geïntegreerde aanpak van crisisbeheer. Dit sluit aan bij de Comprehensive Approach<sup>2</sup> die bestaat binnen de EU en die de verschillende EU instrumenten van het buitenlands beleid samenbrengt. Deze visie past eveneens bij de Belgische interdepartementale 3D-RL visie betreffende buitenlands beleid<sup>3</sup>.

België ziet een multilaterale benadering, een geïntegreerde aanpak, een goede coördinatie en lokaal *ownership* als essentieel voor het welslagen van het mandaat.

Tevens wil België bijdragen tot het efficiënter maken van de missies zowel via deelname aan de crisisbeheerstructuren van de Europese Dienst voor Extern optreden (EDEO), met inbegrip van veiligheidsaspecten die door de EU Delegaties (EUDEL) en speciale vertegenwoordigers (EUSR) worden opgenomen, als via het snel en kwaliteitsvol bestaffen van de missies. Dit houdt eveneens in dat er aandacht wordt besteed aan de voorbereiding en vorming van de uitgestuurde experts.

België beschouwt de EU als eerste veiligheidsvoorzienaar en de grootste aandacht gaat naar missies in het kader van Europees civiel crisisbeheer en de verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid. De uitvoering van de Globale Strategie van de EU zal hierin een belangrijke plaats innemen.

Civiel crisisbeheer in het kader van de OVSE, de VN of NAVO past eveneens in de Belgische visie wanneer operaties in het kader van deze organisaties beter geschikt zijn of aanvullend werken om een crisis aan te pakken of te beheersen in een voor België prioritaire regio, of wanneer België in een specifieke niche expertise heeft die nuttig is voor deze missies.

Ten slotte kan er expertise ter beschikking gesteld worden van ad-hoc coalities, bilaterale initiatieven of initiatieven van niet-gouvernementele actoren werkzaam op het gebied van stabilisatie en het herstellen van de rechtstaat en veiligheid.

---

<sup>2</sup> Joint communication on EU's comprehensive approach to external conflicts and crises – 11.12.2013.

<sup>3</sup> Deze visie is in ontwikkeling onder de coördinatie van FOD Buitenlandse Zaken.

## **Belgische Prioriteiten**

De Belgische prioriteiten bij civiel crisisbeheer vloeien onder andere voort uit een interdepartementale analyse van de internationale veiligheidsomgeving. Aangezien er vaak beroep gedaan wordt op interne veiligheidsactoren zoals Politie en Justitie, vormt de zienswijze van deze departementen een reële toegevoegde waarde bij het vaststellen van de prioriteiten.

De thematische prioriteiten voor het civiel crisisbeheer zijn samen te vatten onder een aantal hoofdingen:

- Het respect voor de mensenrechten, waaronder de VNVR 1325 betreffende vrouwen, vrede en veiligheid, is een eerste prioriteit. De uitvoering van het Nationaal Actieplan 1325 vormt hiervoor de leidraad. Ook VNVR 1612 betreffende kinderen en gewapende conflicten past in dit kader.
- Het bevorderen van de rechtstaat en meer verantwoording ('accountability'), de strijd tegen straffeloosheid, mediatie en verzoening, zijn andere belangrijke prioriteiten.
- Georganiseerde misdaad- en Terrorismebestrijding en preventie van gewelddadig extremisme evenals irreguliere migratie hebben zich toegevoegd aan de prioriteitenlijst.

Geografisch prioritaire domeinen zijn de onmiddellijke buurregio's van de EU (Balkan, Oost-Europa, Midden-Oosten en Afrika, met bijzondere aandacht voor Centraal-Afrika en de Sahel). Hier is civiel crisisbeheer complementair met andere Europese instrumenten zoals het Europees nabuurschapsbeleid (ENP). De geografische prioriteiten zullen afgewogen worden tegenover de internationale verbintenissen die door België werden aangegaan of de toegevoegde waarde die de Belgische deelname zou kunnen hebben voor de eigen Belgische belangen enerzijds en de missie anderzijds.

De aanwezigheid in een geografisch gebied van andere Belgische actoren zoals Ontwikkelings-samenwerking, Defensie of Justitie kan eveneens een reden zijn om een interventie betreffende civiel crisisbeheer te overwegen. Er wordt daarbij gestreefd naar een zo coherent mogelijk Belgisch optreden rekening houdende met de "Comprehensive Approach" die bestaat binnen de EU en de "3D-RoL" visie.

## **Belgisch ambitieniveau**

Civiel crisisbeheer staat of valt met de inzet van menselijke middelen. Het gaat immers in hoofdzaak om capaciteitsopbouw, monitoring en adviseren via *peer-to-peer* relaties en

uitwisseling van *best practices*. Deze middelen of inzet van experts wordt vastgelegd in een jaarlijkse planning, die een weerspiegeling is van de politieke en strategische doelstellingen die ten grondslag liggen aan een deelname aan civiel crisisbeheer.

Om het vastgelegde mandaat te kunnen uitvoeren, heeft een missie voldoende expertise nodig op het juiste moment. Voor missies die voor België als prioritair worden geïdentificeerd, engageert België zich om voldoende kandidaten voor te stellen waarbij het een passende mix van kader- of andere sleutelfuncties viseert.

Al voor de missie van start gaat is onze aanwezigheid wenselijk in de planningsstructuren van de verschillende multilaterale en internationale organisaties werkzaam op het gebied van civiel crisisbeheer. Zo kunnen we invloed uitoefenen op de invulling van het mandaat.

Voor wat de EU betreft, streeft België ernaar bij te dragen aan de civiele crisisbeheermissies minstens overeenkomstig zijn bevolkingsaandeel binnen de totale EU bevolking. Dit betekent dat het streefdoel binnen de civiele GVDB-missies (voorbereidings- en planningsstructuren inbegrepen) ongeveer 2,3% van het gesecondeerd personeel zal zijn.

We streven er naar om ook andere multilaterale missies van een substantiële en gerichte deelname te voorzien om impact te hebben op het mandaat en onze verantwoordelijkheden op te nemen bij de uitvoering ervan.

### **Coördinatie en aansturing**

De directie Veiligheidsbeleid van de FOD Buitenlandse Zaken verzekert de operationele opvolging en coördinatie van het Belgisch civiel crisisbeheer. Periodieke vergaderingen geven het beheer op politiek en strategisch niveau vorm. Het gaat om het zogenaamde PolCiv-overleg, voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Minister van Buitenlandse Zaken en met deelname van de verschillende departementen die bij civiel crisisbeheer betrokken zijn (politie, justitie, defensie, financiën, douane, ...), alsook Belgische delegatieleden bij het Politiek- en Veiligheidscomité van de EU, en, in voorkomend geval, de dossierbeheerders voor EU, NAVO, OVSE, en VN-civiel crisisbeheermissies (FOD Buitenlandse Zaken)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Zowel de dienst Policy Planning, Vredesopbouw en steun aan bemiddeling als de DG Ontwikkelingssamenwerking ontwikkelen activiteiten in het kader van crisisbeheersing. Ook hun advies kan worden ingewonnen.

Tijdens het derde trimester van het voorafgaande jaar finaliseert het PolCiv-overleg de jaarlijkse indicatieve planning waarin de beschikbare middelen worden bepaald. Het PolCiv-formaat buigt zich eveneens over de Belgische Strategie Civiel Crisisbeheer.

### **Middelen en uitvoering**

Het succes van een civiele crisisbeheermissie begint met een goede voorbereiding en een goede omkadering van de experts.

De voorbereiding gebeurt o.a. via de *Basic Generic Training on Civilian Crisis Management* (BGT). België kijkt in de eerste plaats naar overheidspersoneel werkzaam op het vlak van *Rule of Law* en civiele veiligheid. Om te kunnen antwoorden op de toenemende diversiteit bij de gevraagde expertise, zoekt België actief naar kandidaten in disciplines zoals financiën, grensbeheer, douane, irreguliere migratie, terrorismebestrijding, monitoring en ondersteunende taken. De experts die de BGT gevolgd hebben, kunnen in aanmerking komen voor een langere termijn inzet (minimum 12 maanden) in een civiel crisisbeheermissie. De maximumtermijn wordt bepaald in functie van het belang van de functie voor België, de vereisten van de missie en het statuut van de ontplooiende expert. De inzet gebeurt op basis van vrijwilligheid en overeenkomstig het hiërarchisch kader waarbinnen de expert werkzaam is.

In zijn rol van coördinator en rekening houdend met het feit dat de federale departementen die personeel leveren hun personeel verder kunnen blijven beheren, behoudt de FOD Buitenlandse Zaken het overzicht van het personeel dat potentieel inzetbaar is door de verschillende FOD's. Hiertoe behoort ook het niet-overheidspersoneel dat de FOD Buitenlandse Zaken heeft geselecteerd. In de jaarlijkse indicatieve planning wordt bepaald hoeveel potentieel inzetbare experts effectief kunnen ingezet worden.

De Ministerraad geeft zijn voorafgaande formele toestemming aan elke missie van civiel crisisbeheer. Elk voorstel tot deelname aan een nieuwe missie wordt vastgelegd in een specifiek dossier voor de Ministerraad.

België waakt er over dat de inzet snel gebeurt en dat er zowel opdrachten van lange als korte duur worden ingevuld.

### **Budgettair**

Basisbeginsel is dat de kosten en vergoedingen die verband houden met de aanwezigheid ter plaatse (waaronder de *per diems* voor levensonderhoud) ten laste komen van de internationale

organisatie (EU, OVSE, VN) onder wier auspiciën de missie wordt uitgevoerd. De andere kosten worden gedragen door de deelnemende landen.

Het nationaal budget, moet voldoende zijn om de kosten te dekken voor het paraat maken en voorbereiden van de experten enerzijds, hun ontplooiing en effectieve werking anderzijds.

De budgettaire dekking is voorzien door een interdepartementale provisie binnen programma 14-53-5 van de wet op het Algemene Uitgavenbudget van het lopende jaar. Op basis van de inschatting van hun daadwerkelijke noden, wordt de verdeling van het krediet aan de desbetreffende Federale diensten overgemaakt op basis van twee Koninklijke Besluiten.

### **Communicatiestrategie**

Om voldoende steun voor deze Strategie te verkrijgen en het vooropgestelde ambitieniveau te kunnen vervullen, is een grotere zichtbaarheid en bekendheid noodzakelijk, zowel intern bij de betrokken departementen als naar derden.

De pers en communicatiediensten van de verschillende deelnemende departementen hebben hier een belangrijke rol te vervullen. Zij dienen onderling te coördineren om een coherent beeld uit te dragen. Coördinatie is eveneens nodig tussen de Belgische actoren en de pers en communicatiediensten van de missies en organisaties waaraan België bijdraagt.

De pers en communicatiediensten van de verschillende deelnemende departementen kunnen proactief berichten via persverklaringen, sociale media en nieuwsbrieven over alle facetten van het civiel crisisbeheer: de indicatieve planning en de jaarlijkse Belgische prioriteiten, de voorbereidende opleiding (BGT), het uitzenden van experten en specifieke onderwerpen zoals het opnemen van de leiding van een missie.

Het Federale parlement wordt over de uitvoering van het civiel crisisbeheersbeleid geïnformeerd via de relevante parlementaire commissies.