

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 avril 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à renforcer le partenariat
entre la Coopération au développement et
la Défense dans le cadre
d'une approche globale**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA DÉFENSE NATIONALE
PAR
MME **Julie CHANSON**

SOMMAIRE**Pages**

I. Exposé introductif.....	3
II. Discussion générale.....	3
III. Discussion des considérants et des demandes et votes	8
Annexe: Audition: 3 février 2021	17

Voir:
Doc 55 0985/ (2019/2020):

- 001: Proposition de résolution de MM. Flahaut et *Crombez* et consorts.
002: Amendements.

Voir aussi:

- 004: Texte adopté par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 april 2021

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**over de versterking van het partnerschap
tussen Ontwikkelingssamenwerking en
Defensie, in het raam
van een alomvattende benadering**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Julie CHANSON**

INHOUD**Blz.**

I. Inleidende uiteenzetting	3
II. Algemene bespreking.....	3
III. Bespreking van de consideransen en de verzoeken en stemmingen	8
Bijlage : Hoorzitting: 3 februari 2021	17

Zie:
Doc 55 0985/ (2019/2020):

- 001: Voorstel van resolutie van de heren Flahaut en *Crombez* c.s.
002: Amendementen.

Zie ook:

- 004: Tekst aangenomen door de commissie.

04587

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**

Président/Voorzitter: Peter Buysrogge

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA Peter Buysrogge, Theo Francken, Darya Safai
Ecolo-Groen Julie Chanson, Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé
PS Hugues Bayet, André Flahaut, Christophe Lacroix
VB Steven Creyelman, Annick Ponthier
MR Denis Ducarme, Kattrin Jadin
CD&V Hendrik Bogaert
PVDA-PTB Steven De Vuyst
Open Vld Jasper Pillen
Vooruit Kris Verduyck

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Joy Donné, Michael Freilich, Frieda Gijbels
Kim Buyst, Samuel Cogolati, Barbara Creemers, Cécile Thibaut
N., Malik Ben Achour, Sophie Thémont, Özlem Özen
Pieter De Spiegeleer, Ellen Samyn, Dries Van Langenhove
Daniel Bacquelaine, Christophe Bombled, Caroline Taquin
N., Nawal Farih
Nabil Boukili, Roberto D'Amico
Tim Vandenput, Marianne Verhaert
Melissa Depraetere, Vicky Reynaert

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

cdH Georges Dallemagne

N-VA : *Nieuw-Vlaamse Alliantie*
Ecolo-Groen : *Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
PS : *Parti Socialiste*
VB : *Vlaams Belang*
MR : *Mouvement Réformateur*
CD&V : *Christen-Democratisch en Vlaams*
PVDA-PTB : *Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
Open Vld : *Open Vlaamse liberalen en democraten*
Vooruit : *Vooruit*
cdH : *centre démocrate Humaniste*
DéFI : *Démocrate Fédéraliste Indépendant*
INDEP-ONAFH : *Indépendant – Onafhankelijk*

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 55 0000/000 Document de la 55^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA Questions et Réponses écrites
CRIV Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV Compte Rendu Analytique
Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu
CRIV intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit
des interventions (avec les annexes)
PLEN Séance plénière
COM Réunion de commission
MOT Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkorting bij de numerering van de publicaties:

DOC 55 0000/000 Parlementair document van de 55^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV Beknopt Verslag
Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN Plenum
COM Commissievergadering
MOT Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition de résolution au cours de ses réunions des 23 septembre 2020, 3 février, 3 mars et 21 avril 2021.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF

M. André Flahaut (PS), auteur principal de la proposition de résolution, renvoie aux développements de la proposition à l'examen. La Belgique doit se positionner au sein des instances internationales afin de renforcer les synergies entre les différents départements tournés vers l'international. Compte tenu des moyens budgétaires limités, il pourrait être intéressant pour les départements de la Défense, de la Coopération au développement et des Affaires étrangères de travailler ensemble, éventuellement en collaboration avec les instances compétentes des entités fédérées, afin de mener une politique étrangère cohérente. Les organisations non gouvernementales (ONG) pourraient également être associées à cet exercice.

La proposition de résolution vise à garantir une approche globale et cohérente dans les différentes régions du monde grâce à la collaboration entre les différents départements. L'intervenant se réfère à la situation au Sahel et au Mali, où la Défense, la diplomatie et la Coopération au développement ont beaucoup à faire. Cette approche peut contribuer à réduire la migration en provenance de ces pays, dès lors que les jeunes pourraient avoir davantage de possibilités dans leur propre pays.

La Belgique est favorable au multilatéralisme et cette approche globale peut également inspirer d'autres pays européens. L'intervenant souligne que la proposition de résolution adresse un signal au gouvernement indiquant que le Parlement attache de l'importance à la politique étrangère, de défense et de développement.

II. — DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Hendrik Bogaert (CD&V) soutient l'idée que la Défense doit s'ouvrir davantage à la société. La citoyenneté mondiale implique qu'un certain nombre de situations internationales doivent être appréhendées tant sur le plan militaire que sur le plan humanitaire. Pour l'intervenant, le texte devrait également tenir compte du problème des réfugiés. La Défense peut être rapidement déployée pour participer à la résolution de problèmes/injustices

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsvoorstel behandeld tijdens haar vergaderingen van 23 september 2020, 3 februari, 3 maart en 21 april 2021.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING

De heer André Flahaut (PS), hoofdindieners van het voorstel van resolutie verwijst naar de toelichting van het ter bespreking voorliggende voorstel. België moet zich in de internationale instanties positioneren om de synergieën tussen de verschillende departementen die op het buitenland zijn gericht te versterken. Gezien de beperkte budgettaire middelen kan het interessant zijn voor de departementen van Defensie, Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken, eventueel in samenwerking met de bevoegde instanties van de deelstaten, om samen te werken met het oog op het voeren van een coherent buitenlands beleid. Ook de niet- gouvernementele organisaties (NGO's) kunnen bij deze oefening worden betrokken.

Het voorstel van resolutie heeft als doel door de samenwerking tussen de verschillende departementen een globale en coherente aanpak in de verschillende regio's in de wereld te garanderen. De spreker refereert aan de situatie in de Sahel en Mali waar zowel voor Defensie, de diplomatie als de ontwikkelingssamenwerking werk aan de winkel is. Dit kan ertoe bijdragen dat de migratie vanuit deze landen afneemt omdat de jongeren meer mogelijkheden in hun eigen land zouden bekommen.

België is voorstander van het multilateralisme en deze alomvattende benadering kan ook een voorbeeld zijn voor andere Europese landen. De spreker onderstreept dat het voorstel van resolutie een signaal geeft aan de regering dat het parlement belang hecht aan het Buitenlandse-, het Defensie- en het Ontwikkelingsbeleid.

II. — ALGEMENE BESPREKING

De heer Hendrik Bogaert (CD&V) steunt de idee dat defensie zich meer opent op de maatschappij. Het wereldburgerschap impliceert dat er een aantal internationale situaties zowel militair als humanitair worden aangepakt. Het vluchtelingenprobleem moet volgens de spreker ook in de tekst worden opgenomen. Defensie kan snel worden ingezet om humanitaire problemen/mistoestanden mee op te lossen ook door personen die

humanitaires, y compris en mobilisant des personnes qui souhaitent collaborer au sein de la Défense sans nécessairement porter les armes.

Mme Annick Ponthier (VB) soutient l'idée d'une approche intégrale de la Défense car elle favorise la sécurité dans le monde comme en Belgique. Pour l'intervenante, la mission essentielle de la Défense n'est toutefois pas de participer à la coopération au développement, ni au niveau national, ni au niveau européen. Il convient par ailleurs de tenir compte des contraintes de personnel de la Défense. Le groupe VB émet des réserves quant à la dernière demande, notamment en ce qui concerne la coopération au niveau européen et, en particulier, la manière dont la problématique de la migration sera intégrée dans la coopération au développement. Ces dernières années, ce type de coopération n'a pas été couronné de succès, et l'intervenante y voit un mauvais exemple de l'approche globale. Le texte pourrait encore être amélioré à cet égard.

M. Kris Verduyckt (Vooruit) souscrit, lui aussi, à une approche globale. Les objectifs des différentes actions doivent cependant être clairement formulés, de manière à garantir des partenariats durables. Il convient également de définir clairement comment s'effectuera le choix des pays partenaires.

M. Theo Francken (N-VA) soutient lui aussi l'idée de renforcer la coopération entre les différents départements.

L'intervenant s'interroge au sujet de la demande n° 6 qui envisage, pour la Défense, l'opportunité d'établir, comme pour la coopération au développement, une liste de pays partenaires. Depuis des années, le Parlement débat sur les priorités de la Défense. On sait que l'auteur principal de la proposition considère qu'il faut accorder plus d'attention à la région des Grands Lacs. Le gouvernement précédent s'est principalement concentré sur l'Afrique du Nord et sur le Sahel. La demande n° 6 donne l'impression que le but de la proposition de résolution est de demander au prochain gouvernement d'attirer l'attention de la Défense sur la région des Grands Lacs et la RDC. L'intervenant ne soutient pas ce choix.

M. Francken souligne que, pour son groupe, les défis pour la Belgique et l'Union européenne se situent avant tout aux frontières extérieures de l'Union et résident dans des relations de bon voisinage. La région des Grands Lacs n'intervient qu'en second lieu.

L'intervenant indique que toutes les études montrent que plus de coopération au développement et plus de développement conduisent d'abord à plus de migration.

binnen Defensie willen helpen zonder noodzakelijkerwijze de wapens te willen dragen.

Mevrouw Annick Ponthier (VB) kan de idee van een integrale aanpak met betrekking tot Defensie steunen omdat dit zowel de veiligheid in de wereld als in België bevordert. Voor de sprekerster is de kerntaak van Defensie echter niet om mee te werken aan ontwikkelingssamenwerking noch op nationaal noch op Europees niveau. Bovendien moet rekening worden gehouden met de personeelsbeperkingen bij Defensie. De VB-fractie heeft vooral bezwaren bij het laatste verzoek meer bepaald met betrekking tot de samenwerking op Europees vlak en met name hoe de migratieproblematiek in de ontwikkelingssamenwerking zal worden opgenomen. De laatste jaren bleek dat dit soort samenwerking niet goed verloopt wat voor de sprekerster geen goed voorbeeld van de alomvattende benadering is. De tekst kan op dit vlak nog worden verbeterd.

De heer Kris Verduyckt (Vooruit) kan zich ook vinden in een alomvattende benadering. De doelstellingen van de verschillende acties moeten wel duidelijk worden geformuleerd. Dit is noodzakelijk om de duurzame partnerschappen te garanderen. Ook voor de keuze van de partnerlanden moet duidelijk worden bepaald hoe dit zal gebeuren.

Ook *de heer Theo Francken (N-VA)* is te vinden voor het idee van de versterking van de samenwerking tussen de verschillende departementen.

De spreker heeft vragen bij het verzoek 6 dat stelt dat voor Defensie, zoals voor ontwikkelingssamenwerking, een lijst van partnerlanden zou moeten worden opgesteld. Er is al jaren een discussie in het parlement over waar Defensie zijn aandacht op moet concentreren. Het is geweten dat de hoofdindieners van het voorstel van oordeel is dat meer aandacht moet gaan naar de regio van de Grote Meren. De vorige regering had vooral oog voor Noord-Afrika en de Sahel. Punt 6 geeft de indruk dat het doel van het voorstel van resolutie is om de volgende regering te vragen de aandacht van Defensie vooral voor de regio van de Grote Meren en DRC te richten. De spreker steunt deze keuze niet.

De heer Francken onderstreept dat voor zijn fractie de uitdagingen voor België en de Europese Unie in de eerste plaats aan de buitengrenzen van de Unie liggen en het goede nabuurschap beogen en pas in de tweede plaats de regio van de grote meren.

De spreker stelt dat uit alle studies blijkt dat meer ontwikkelingssamenwerking en meer ontwikkeling in de eerste plaats tot meer migratie leidt. De bewering dat

L'affirmation selon laquelle un développement accru réduit la migration ne repose sur aucune base scientifique.

M. Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) affirme que son groupe trouve la proposition de résolution intéressante. Le texte met en exergue l'importance de la cohérence des politiques, de la réalisation des objectifs de développement durable, d'une plus grande coordination et de l'approche intégrale, autant d'objectifs tout à fait défendables. Le manque de cohérence entre ces départements est souvent décrit par les experts comme un obstacle structurel à la mise en œuvre d'une politique cohérente.

Le groupe Ecolo-Groen soutient la nécessité d'élaborer une stratégie de sécurité nationale.

L'intervenant considère la proposition d'établir une liste de pays partenaires pour la Défense comme une idée excitante, à laquelle il se rallie. La Défense elle-même demande moins de fragmentation et des choix plus ciblés pour les régions prioritaires.

Le fait que la coopération au développement entraîne, dans une première phase, une augmentation de la migration ne devrait pas être une raison pour ne pas s'engager en ce sens: la migration diminuera à plus long terme.

Il faut toutefois éviter que l'approche plus commune ne se fasse au détriment de la coopération au développement. L'objectif de la politique étrangère est de défendre nos propres intérêts, tandis que la coopération au développement vise à soutenir les intérêts des pays du Sud.

Mme Nadia Moscufo (PVDA-PTB) est d'accord avec le principe de la proposition de résolution. Il est en effet nécessaire de mettre en œuvre une politique de développement plus cohérente. La proposition de résolution met surtout en évidence l'importance de rechercher plus de synergies et plus de coordination sur le terrain.

M. Theo Francken (N-VA) ne plaide pas pour moins de coopération au développement, il tient seulement à souligner que la migration augmente au début de la coopération au développement.

M. André Flahaut (PS) est favorable à l'audition de représentants des différents départements (Défense, Coopération au développement, Enabel, Affaires étrangères). Il est clair que tout le monde poursuit le même objectif et que la Belgique peut contribuer à la paix et à la sécurité dans le monde.

Lorsque des militaires belges sont envoyés, c'est dans le but d'établir la paix. Ils peuvent également aider

meur développement de la migration doit diminuer. Ce n'est pas un développement scientifique.

De heer Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) attende erop dat zijn fractie het een interessant voorstel van resolutie vindt. Het voorstel onderstreept het belang van beleidscoherentie, van het behalen van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, van meer coördinatie en van het *comprehensive approach* wat zeker kan worden gesteund. Het gebrek van samenhang tussen deze departementen wordt door deskundigen vaak als een structureel probleem voor het voeren van een coherent beleid bestempeld.

De Ecolo-Groen fractie staat achter de noodzaak van het uittekenen van een nationale veiligheidsstrategie.

De spreker vindt het voorstel om ook voor Defensie een lijst van partnerlanden op te stellen een uitdagend idee dat wordt gesteund. Ook binnen Defensie is er een vraag naar minder fragmentering en meer gerichte keuzes voor prioritaire regio's.

Het feit dat ontwikkelingssamenwerking in een eerste fase leidt tot meer migratie mag geen reden zijn om niet aan ontwikkelingssamenwerking te doen omdat de migratie op langere termijn zal afnemen.

Er moet wel worden verhinderd dat de meer gemeenschappelijke aanpak ten koste zou gaan van de ontwikkelingssamenwerking. Het doel van het buitenlands beleid is de eigen belangen verdedigen terwijl ontwikkelingssamenwerking beoogt de belangen van de landen in het Zuiden te steunen.

Mevrouw Nadia Moscufo (PVDA-PTB) gaat akkoord met het principe van het voorstel van resolutie. Het is inderdaad noodzakelijk om een meer coherent ontwikkelingsbeleid te voeren. Het voorstel van resolutie wijst vooral op het belang van het zoeken naar meer synergieën, en meer coördinatie op het terrein.

De heer Theo Francken (N-VA) pleit niet voor minder ontwikkelingssamenwerking, maar wil er enkel op wijzen dat de migratie bij de aanvang van de ontwikkelingsamenwerking toeneemt.

De heer André Flahaut (PS) is te vinden voor een hoorzitting met vertegenwoordigers van de verschillende departementen (Defensie, Ontwikkelingssamenwerking, Enabel, Buitenlandse Zaken). Het is duidelijk dat iedereen hetzelfde nastreeft en dat België kan bijdragen tot de vrede en de veiligheid in de wereld.

Wanneer Belgische militairen worden gestuurd is dit met een doel om de vrede te bewerkstelligen. Ze

les pays à sortir d'une crise en travaillant avec les ONG en faveur de la reconstruction et du développement. La coopération militaire et civile montre que l'armée n'est pas une armée d'occupation. Dans la structure de commandement des troupes allemandes en Afghanistan, il y avait également un représentant de la coopération au développement, ce qui a permis de concilier les aspects militaires et les actions en faveur d'une reconstruction et d'un développement durables.

Il convient de déterminer comment les militaires et les civils peuvent coopérer au mieux dans les situations concrètes afin de gagner en efficacité et en efficience, et comment les ressources limitées pourraient être mieux utilisées.

La coopération Nord-Sud doit être renforcée et le bassin méditerranéen doit également faire l'objet d'une attention particulière. L'établissement des nouvelles listes de pays partenaires potentiels permet d'évaluer les listes existantes et éventuellement de les actualiser.

RÉUNION DU 21 AVRIL 2021

M. André Flahaut (PS) rappelle que le texte en discussion prévoit une approche globale et coordonnée des départements des Affaires étrangères, de la Défense et de la Politique de développement, conformément à l'accord de gouvernement. Il est également prévu que la Défense définisse, conjointement avec la Coopération au développement, une liste de pays partenaires afin de rendre la coopération et la solidarité internationale aussi efficaces que possible, et de donner l'exemple au niveau européen. *M. Flahaut* annonce qu'il va présenter des amendements tendant à clarifier davantage le texte.

M. Theo Francken (N-VA) soutient l'idée de l'approche globale, mais émet quelques réserves. Il indique d'abord que la poursuite de la coopération entre la Défense et la Coopération au développement ne devrait pas exercer une pression supplémentaire sur les tâches et les budgets essentiels de la Défense. Il observe ensuite que le groupe N-VA n'est favorable ni à la reprise ni à l'extension de la coopération avec la région des Grands Lacs. Enfin, il ajoute que chaque département doit conserver sa spécificité et doit pouvoir poursuivre ses propres objectifs, ce point devant être clarifié. Le groupe N-VA déposera des amendements tendant à modifier le texte sur ces trois points.

M. Steven De Vuyt (PVDA-PTB) souligne qu'il importe de définir clairement les objectifs afin de mener une

kunnen de landen ook bijstaan om uit de crisis te komen door samen met NGO's te werken aan de wederopbouw en ontwikkeling. De militaire en civiele samenwerking tonen aan dat de militairen geen bezettingsleger zijn. In de commandostructuur van de Duitse troepen in Afghanistan was ook een vertegenwoordiger van ontwikkelingssamenwerking waardoor zowel de militaire aspecten als de elementen voor een duurzame opbouw en ontwikkeling aan bod kwamen.

Het is nodig om na te gaan hoe militairen en burgers in concrete situaties best samenwerken om efficiënter en doeltreffender te worden en hoe de schaarse middelen beter ingezet kunnen worden.

De Noord-Zuid samenwerking moet worden versterkt en ook het Middellandse-zeebekken moet aandacht krijgen. Het maken van de nieuwe lijsten van mogelijke partnerlanden laat toe om de bestaande lijsten te evalueren en eventueel in functie van de actualiteit aan te passen.

VERGADERING VAN 21 APRIL 2021

De heer André Flahaut (PS) herinnert eraan dat de ter bespreking voorliggende tekst een globale en gecoördineerde aanpak van de departementen van Buitenlands-, Defensie, en ontwikkelingsbeleid zoals ook in het regeerakkoord is aangegeven, beoogt. Het is tevens de bedoeling dat Defensie samen met ontwikkelingssamenwerking een lijst van partnerlanden definieert om de samenwerking en de internationale solidariteit zo doeltreffend mogelijk te maken en een voorbeeld te stellen op Europees niveau. *De heer Flahaut* kondigt een aantal amendementen aan die de tekst nog verduidelijken.

De heer Theo Francken (N-VA) steunt de idee van de *comprehensive approach*, maar heeft ook een paar bedenkingen. Een eerste opmerking is dat de verdere samenwerking tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking niet meer druk op de kerntaken en budgetten van Defensie mag leggen. En tweede punt is dat de N-VA fractie geen voorstander is om de samenwerking met de regio van de Grote Meren te hervatten en uit te breiden. Een derde punt is dat elk departement zijn eigenheid moet behouden en de eigen doelstellingen moet kunnen naleven en dat dit moet worden verduidelijkt. De N-VA-fractie zal amendementen indienen om de tekst op deze drie aangehaalde punten aan te passen.

De heer Steven De Vuyt (PVDA-PTB) wijst op het belang van een duidelijke bepaling van de

politique cohérente entre la Coopération au développement et la Défense. Selon le groupe PVDA-PTB, l'objectif principal de la coopération doit être de répondre aux besoins humains. La coopération doit conserver les valeurs de la coopération au développement. En outre, il convient de garantir que l'aide non liée restera possible. Les principes humanitaires doivent également être respectés dans l'approche globale, et cette position doit être bien définie. Les amendements présentés tendent à garantir l'intégrité de la Coopération au développement.

M. Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) souligne que la Défense dispose, entre autres, de capacités logistiques permettant d'accroître l'efficacité des projets de coopération au développement. Le développement profite à la sécurité et l'inverse est également vrai. Cette coopération est soutenue tant par Enabel que par la Défense et toute coopération bien définie en vue de projets spécifiques est positive. Il importe d'améliorer la coopération entre les Affaires étrangères, la Défense et de la politique de développement, ainsi que la coordination au niveau européen. En outre, les trois départements doivent conserver leurs spécificités et leurs ressources.

Mme Annick Ponthier (VB) indique qu'une meilleure coordination et une meilleure communication entre les Affaires étrangères, la Défense et la Coopération au développement peuvent être positives. Le groupe VB souligne que les tâches essentielles de la Défense doivent toutefois être conservées. L'une de ses missions consiste à protéger le territoire, l'espace aérien et les eaux territoriales, et à sauvegarder les intérêts des citoyens à l'étranger. La proposition en discussion donne l'impression que l'intention est de fusionner la Défense et la Coopération au développement, ce que Mme Ponthier ne peut pas accepter. Elle accepte que les militaires à l'étranger coordonnent ou sécurisent l'aide humanitaire et l'aide au développement, mais les tâches principales précitées doivent rester prioritaires.

Mme Ponthier estime que la politique de développement doit être réorientée afin qu'elle tienne également compte des flux migratoires. Les ressources limitées de la coopération au développement doivent également être utilisées dans l'intérêt de nos propres citoyens. Ce débat global doit déterminer les priorités qu'il y a lieu de retenir, non seulement pour la défense mais aussi pour la coopération au développement, ce qui ne pourrait que profiter à une approche coordonnée.

Bien que la proposition offre des possibilités, l'intervenante n'est pas enthousiaste et ne soutient pas la focalisation de l'attention sur la région des Grands Lacs et sur le renforcement de l'État.

doelstellingen om een coherent beleid te voeren tussen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Voor de PVDA-fractie moet het hoofddoel van de samenwerking zijn om de menselijke noden te lenigen. Bij de samenwerking moeten de waarden van de ontwikkelingssamenwerking behouden blijven. Verder moet de zekerheid worden gegeven dat de ongebonden hulp mogelijk blijft. De humanitaire principes moeten worden nageleefd ook in de *comprehensive approach* en dit moet goed worden omschreven. De amendementen die worden ingediend hebben als doel de integriteit van de ontwikkelingssamenwerking te waarborgen.

De heer Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) onderstreept dat Defensie onder andere logistieke capaciteiten heeft om de projecten van ontwikkelingssamenwerking doeltreffender te maken. Ontwikkeling komt de veiligheid ten goede en ook het omgekeerde is waar. Zowel Enabel als Defensie staan achter deze coöperatie en een goed omlijnde samenwerking op specifieke projecten is positief. Het is zaak om de samenwerking tussen de departementen Buitenlands-, Defensie- en ontwikkelingsbeleid te verbeteren, evenals de coördinatie op Europees niveau. Daarenboven moeten de drie departementen hun specificiteit en hun middelen behouden.

Mevrouw Annick Ponthier (VB) stelt dat een betere coördinatie en communicatie tussen Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking op zich positief kan zijn. De VB-fractie onderstreept dat de kerntaken van Defensie behouden moeten blijven. Het behoort tot haar taken het grondgebied, het luchtruim en de territoriale wateren te beschermen evenals de belangen van de burgers in het buitenland te vrijwaren. Het ter bespreking voorliggend voorstel geeft het idee dat men de beleidsdomeinen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking wil laten samensmelten, waar mevrouw Ponthier niet mee akkoord kan gaan. Het is wel aanvaardbaar dat de militairen in het buitenland humanitaire en ontwikkelingshulp coördineren of beveiligen, maar de prioriteit moet bij de kerntaken zoals hoger aangegeven blijven.

Mevrouw Ponthier vindt dat het ontwikkelingsbeleid geheroriënteerd moet worden zodat ook rekening wordt gehouden met de migratiestromen. De beperkte middelen van ontwikkelingssamenwerking moeten ook in het belang van de eigen burgers worden ingezet. Dit overkoepelend debat moet bepalen welke prioriteiten worden gesteld, niet alleen op Defensie maar ook op vlak van ontwikkelingssamenwerking en dit kan enkel in het voordeel zijn van de gecoördineerde aanpak.

Hoewel het voorstel mogelijkheden biedt is de spreker niet enthousiast en steunt ze de focus op het gebied van de Grote Meren en op de statebuilding niet.

Mme Katrin Jadin (MR) soutient l'idée que la Défense et la coopération au développement collaborent davantage en maintenant leur spécificité respective.

M. André Flahaut (PS) indique qu'il est important que les départements s'ouvrent les uns aux autres et collaborent afin de renforcer leur efficacité. Il est regrettable qu'il reste des acteurs qui estiment que l'humanitaire et le militaire sont incompatibles. Si la population locale demande de l'aide, celle-ci doit être apportée. L'intervenant renvoie à cet égard aux projets de déménagement au Cambodge et au Laos qui ont été réalisés par la Défense à la demande de Handicap International. Ce type de coopération peut également améliorer l'image de notre pays car il montre clairement que l'attention nécessaire est accordée aux citoyens.

III. — DISCUSSION DES CONSIDÉRANTS ET DES DEMANDES ET VOTES

A. Considérants

Considérant A

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant A est adopté à l'unanimité.

Considérants B et C

Ces considérants ne donnent lieu à aucune observation.

Les considérants B et C sont successivement adoptés par 14 voix et une abstention.

Considérant D

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant D est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Considérant E

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Mevrouw Katrin Jadin (MR) steunt de idee dat Defensie en ontwikkelingssamenwerking meer samenwerken met het behoud van ieders eigenheid.

De heer André Flahaut (PS) stelt dat het belangrijk is dat departementen zich voor elkaar openstellen en samenwerken om doeltreffender te zijn. Het is te betreuren dat er nog steeds actoren zijn die vinden dat humanitair en militair niet kunnen samengaan. Indien de plaatselijke bevolking hulp vraagt moet deze worden gegeven. De spreker verwijst hierbij naar de projecten over ontminning in Cambodja en Laos die op vraag van Handicap internationaal door Defensie werden uitgevoerd. Dergelijke samenwerking kan ook het imago van ons land opkrikken, omdat duidelijk wordt dat ook de burgers de noodzakelijke aandacht krijgen.

III. — BESPREKING VAN DE CONSIDERANSEN EN DE VERZOEKEN EN STEMMINGEN

A. Consideransen

Consideransen A

Over deze consideransen worden geen opmerkingen gemaakt.

Consideransen A wordt eenparig aangenomen.

Consideransen B en C

Over deze consideransen worden geen opmerkingen gemaakt.

Consideransen B en C worden achtereenvolgens aangenomen met 14 stemmen en 1 onthouding.

Consideransen D

Over deze consideransen worden geen opmerkingen gemaakt.

Consideransen D wordt met 13 stemmen en 2 onthoudingen aangenomen.

Consideransen E

Over deze consideransen worden geen opmerkingen gemaakt.

Le considérant E est adopté par 14 voix et une abstention.

Considérant E/1 (*nouveau*)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'amendement n° 5 (DOC 55 0985/002) tendant à insérer un nouveau considérant. Celui-ci appelle à envisager d'éventuelles collaborations au niveau européen entre les départements de la Défense et les départements de la Coopération au développement des États membres.

L'amendement n° 5 est adopté par 11 voix et 4 abstentions.

Considérant F

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant F est adopté par 14 voix et une abstention.

Considérant G

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant G est adopté à l'unanimité.

Considérant H

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant H est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Considérant I

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant I est adopté par 12 voix et 3 abstentions.

Considerans E wordt met 14 stemmen en 1 onthouding aangenomen.

Considerans E/1 (*nieuw*)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient amendement nr. 5 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuwe considerans in te voegen. De nieuwe considerans roept op na te denken over mogelijke samenwerkingsverbanden op Europees niveau tussen de departementen van Defensie en die van Ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten.

Amendement nr. 5 wordt met 11 stemmen en 4 onthoudingen aangenomen.

Consideransen F

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans F wordt met 14 stemmen en 1 onthouding aangenomen.

Considerans G

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans G wordt eenparig aangenomen.

Considerans H

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans H wordt met 13 stemmen en 2 onthoudingen aangenomen.

Considerans I

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans I wordt met 12 stemmen en 3 onthoudingen aangenomen.

Considérant J

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant J est adopté par 14 voix et une abstention.

Considérant K

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant K est adopté à l'unanimité.

Considérant K/1 (*nouveau*)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'*amendement n° 7* (DOC 55 0985/002) tendant à insérer un nouveau considérant. Ce considérant vise à mettre en garde sur une potentielle confusion entre le rôle de l'armée et celui de la coopération. Il faut non seulement assurer la sécurité dans la zone où la coopération au développement est apportée, mais aussi gagner la confiance de la population, confiance qui est nécessaire pour la pérennité des projets. Il importe que les agents de la coopération ne soient pas assimilés à des militaires.

L'amendement n° 7 est adopté à l'unanimité.

Considérant L

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant L est adopté par 14 voix contre une.

Considérant M (*nouveau*)

M. Steven De Vuyst (PVDA-PTB) présente l'*amendement n° 2* (DOC 55 0985/002) tendant à insérer un nouveau considérant visant à créer une commission parlementaire d'avis réunissant des membres des commissions de la Défense, de la Coopération au développement et des Affaires étrangères afin d'assurer un contrôle démocratique de la coopération et de veiller à l'impartialité, l'indépendance et la neutralité de la Coopération au développement.

Considerans J

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans J wordt met 14 stemmen en 1 onthouding aangenomen.

Considerans K

Over deze considerans worden geen opmerkingen.

Considerans K wordt eenparig aangenomen.

Considerans K/1 (*nieuw*)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient *amendement nr. 7* (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuwe considerans in te voegen. De considerans heeft als doel te waarschuwen voor een mogelijke verwarring tussen de rol van het leger en die van Ontwikkelingssamenwerking. Er moet niet alleen gewaakt worden over de veiligheid in de zone waar ontwikkelingssamenwerking wordt verstrekt, maar het vertrouwen van de bevolking moet ook worden verkregen wat noodzakelijk is voor het voortbestaan van de projecten. Het is zaak dat de medewerkers van ontwikkelingssamenwerking niet als militairen worden aanzien.

Amendement nr. 7 wordt eenparig aangenomen.

Considerans L

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans L wordt met 14 stemmen tegen 1 aangenomen.

Considerans M (*nieuw*)

De heer Steven De Vuyst (PVDA-PTB) dient *amendement nr. 2* (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuwe considerans in te voegen die tot doel heeft een parlementaire adviescommissie op te richten die leden van de commissies Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking bijeenbrengt zodat er een parlementaire controle over de samenwerking kan worden uitgeoefend en om te waken over de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit van ontwikkelingssamenwerking.

M. André Flahaut (PS) ne soutient pas cet amendement car il y a déjà suffisamment de commissions parlementaires où le contrôle parlementaire peut être exercé. Il s'agit de faire fonctionner correctement ce qui existe déjà.

L'amendement n° 2 est rejeté par 12 voix contre 3.

B. Demandes

Demande 1

M. Steven De Vuyst (PVDA-PTB) présente l'amendement n° 3 (DOC 55 0985/002) tendant à remplacer cette demande. La demande est complétée par la demande de renforcer les collaborations en vue de (re)construire l'État de droit dans les pays sous-développés dans le strict respect des droits humains.

M. Theo Francken (N-VA) présente l'amendement n° 14 (DOC 55 0985/002) tendant à compléter la demande en vue de veiller à ce que l'extension de la collaboration ne puisse exercer une pression supplémentaire sur les missions essentielles et les budgets de la Défense.

L'amendement n° 3 est rejeté par 12 voix contre 3.

L'amendement n° 14 est rejeté par 10 voix contre 4 et une abstention.

La demande n° 1 est adoptée par 12 voix et 3 abstentions.

Demande 2

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande n° 2 est adoptée à l'unanimité.

Demande 2/1 (nouvelle)

M. Steven De Vuyst (PVDA-PTB) présente l'amendement n° 1 (DOC 55 0985/002) tendant à insérer une nouvelle demande en vue de demander au gouvernement de veiller à ce que la collaboration entre la Défense et la Coopération au développement se déroule strictement dans des conditions basées sur l'Aide publique au développement de l'OCDE.

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'amendement n° 8 (DOC 55 0985/002) tendant à insérer une

De heer André Flahaut (PS) steunt dit amendement niet gezien er reeds voldoende Parlementaire commissies bestaan waar de parlementaire controle kan worden uitgevoerd. Het is zaak het bestaande goed te doen werken.

Amendement nr. 2 wordt met 12 tegen 3 stemmen verworpen.

B. Verzoeken

Verzoek 1

De heer Steven De Vuyst (PVDA-PTB) dient amendement nr. 3 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt het verzoek te vervangen. Het verzoek wordt aangevuld met de vraag om de bestaande samenwerkingen te versterken ter (her)opbouw van de rechtstaten van onderontwikkelde landen in een strikt mensenrechtelijk kader.

De heer Theo Francken (N-VA) dient amendement nr. 14 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt het verzoek aan te vullen om ervoor te zorgen dat de uitbreiding van de samenwerking de kerntaken en budgetten van Defensie niet nog meer onder druk zet.

Amendement nr. 3 wordt met 12 tegen 3 stemmen verworpen.

Amendement nr. 14 wordt met 10 tegen 4 stemmen en 1 onthouding verworpen.

Verzoek nr. 1 wordt met 12 stemmen en 3 onthoudingen aangenomen.

Verzoek 2

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek nr. 2 wordt eenparig aangenomen.

Verzoek 2/1 (nieuw)

De heer Steven De Vuyst (PVDA-PTB) dient amendement nr. 1 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen. Dit verzoek vraagt de regering om ervoor te zorgen dat de samenwerking tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking onder strikte voorwaarden gebaseerd op de door de OESO geformuleerde "Official Development Assistance", wordt geregeld.

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient amendement nr. 8 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw

nouvelle demande en vue d'inscrire l'approche globale dans le cadre plus large de la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD). Afin de passer le test de la CPD, toute recherche de cohérence au sein de la politique extérieure doit assurer qu'elle ne contrecarre pas les objectifs de la coopération au développement, et qu'elle puisse y contribuer positivement.

M. Theo Francken (N-VA) présente l'amendement n° 15 (DOC 55 0985/002) tendant à insérer une nouvelle demande en vue de veiller à ce que la Défense reçoive une compensation correcte pour son engagement de soutien à la coopération au développement.

L'amendement n° 1 est rejeté par 10 voix contre 4 et une abstention.

L'amendement n° 8 est adopté par 11 voix contre 4.

L'amendement n° 15 est rejeté par 11 voix contre 4.

Demande 3

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande n° 3 est adoptée par 13 voix contre 2.

Demande 3/1 (nouvelle)

M. Theo Francken (N-VA) présente l'amendement n° 16 (DOC 55 0985/002) tendant à insérer une nouvelle demande en vue de veiller à ce que la Défense puisse conserver sa spécificité, et à ne pas subordonner la Défense aux objectifs de la coopération au développement.

L'amendement n° 16 est rejeté par 11 voix contre 4.

Demande 4

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande n° 4 est adoptée par 14 voix contre une.

verzoek in te voegen en op te roepen om de alomvattende benadering op te nemen in het ruimer kader van de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling (PCD). Om te beantwoorden aan de PCD moet er bij elk streven naar samenhang bij het buitenlandbeleid voor worden gezorgd dat dit niet indruist tegen de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking en te streven dat het er op een positieve wijze toe kan bijdragen.

De heer Theo Francken (N-VA) dient amendement nr. 15 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen waarbij wordt gevraagd dat Defensie op een correcte wijze wordt gecompenseerd voor de ondersteunende rol bij ontwikkelingssamenwerking.

Amendement nr. 1 wordt met 10 tegen 4 stemmen en 1 onthouding verworpen.

Amendement nr. 8 wordt met 11 tegen 4 stemmen aangenomen.

Amendement nr. 15 wordt met 11 tegen 4 stemmen verworpen.

Verzoek 3

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek nr. 3 wordt met 13 tegen 2 stemmen aangenomen.

Verzoek 3/1 (nieuw)

De heer Theo Francken (N-VA) dient amendement nr. 16 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen met als doel ervoor te zorgen dat Defensie zijn eigenheid kan behouden en niet ondergeschikt wordt gemaakt aan de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking.

Amendement nr. 16 wordt met 11 tegen 4 stemmen verworpen.

Verzoek 4

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek 4 wordt met 14 stemmen tegen 1 aangenomen.

Demande 4/1 (*nouvelle*)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'*amendement n° 9* (DOC 55 0985/002) tendant à insérer une nouvelle demande en vue de demander au gouvernement que les objectifs de la coopération au développement soient préservés et ne soient pas modifiés pour des raisons sécuritaires.

L'amendement n° 9 est adopté par 11 voix contre 4.

Demande 5

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande n° 5 est adoptée à l'unanimité.

Demande 5/1 (*nouvelle*)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'*amendement n° 4* (DOC 55 0985/002), qui tend à insérer une demande visant à détacher un officier de liaison de la Défense au sein de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) ainsi qu'au sein du SPF Affaires étrangères et, réciproquement, un agent de la DGD au sein de l'état-major de la Défense et du SPF Affaires étrangères. Pareils détachements ont déjà fait leurs preuves par le passé, notamment dans le cadre d'une approche sensible aux conflits (comme au Burundi). À l'étranger, notamment en Allemagne, ce type de détachement a été très bien accueilli.

L'amendement n° 4 est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Demande 5/2 (*nouvelle*)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'*amendement n° 6* (DOC 55 0985/002), qui tend à insérer une demande visant à garantir la bonne communication entre les départements belges sur les projets européens pour éviter les doublons et d'éventuelles contradictions dans les projets.

L'amendement n° 6 est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Demande 5/3 (*nouvelle*)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'*amendement n° 10* (DOC 55 0985/002), qui tend à insérer

Verzoek 4/1 (*nieuw*)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient *amendement nr. 9* (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen en de regering te vragen erover te waken dat de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking worden gevrijwaard en niet om veiligheidsredenen worden gewijzigd.

Amendement nr. 9 wordt met 11 tegen 4 stemmen aangenomen.

Verzoek 5

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek nr. 5 wordt eenparig aangenomen.

Verzoek 5/1 (*nieuw*)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient *amendement nr. 4* (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen met de vraag om een verbindings-officier van Defensie te detacheren naar de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire hulp (DGD) en de FOD Buitenlandse Zaken en omgekeerd een medewerker van DGD tijdelijk te detacheren naar de Defensiestaf en de FOD Buitenlandse Zaken. Dergelijke detacheringen hebben in het verleden hun nut in conflict-sensitieve situaties (bijvoorbeeld Burundi) bewezen. Ook in het buitenland, bijvoorbeeld in Duitsland, zijn er positieve ervaringen met dit soort uitwisselingen.

Amendement nr. 4 wordt met 13 stemmen en 2 onthoudingen aangenomen.

Verzoek 5/2 (*nieuw*)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient *amendement nr. 6* (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen en ervoor te zorgen dat er duidelijk wordt gecommuniceerd tussen de Belgische departementen over de Europese projecten om dubbel werk en eventuele tegenstrijdigheden ter zake te voorkomen.

Amendement nr. 6 wordt met 13 stemmen en 2 onthoudingen aangenomen.

Verzoek 5/3 (*nieuw*)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient *amendement nr. 10* (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw

une demande visant à maintenir l'indépendance du département de la Coopération au développement dans le choix des pays partenaires, à maintenir la concentration de l'action dans les pays les moins avancés et les États fragiles et à maintenir la liste actuelle des pays partenaires de la Coopération belge, pour assurer la prévisibilité de l'aide et une action sur le long terme fondée sur l'expérience acquise.

L'amendement n° 10 est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Demande 6

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande 6 est adoptée par 12 voix contre 2 et une abstention.

Demande 6/1

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'amendement n° 11 (DOC 55 0985/002), qui tend à insérer une demande visant à éviter une fusion des budgets de la Coopération au développement, de la Défense et des Affaires Étrangères. Chaque département poursuit ses propres objectifs avec des domaines d'action différents qui peuvent parfois se rejoindre temporairement mais qui restent bien séparés, en ce compris budgétairement.

M. Theo Francken (N-VA) présente l'amendement n° 17 (DOC 55 0985/002), qui tend à insérer une demande visant à déterminer, tant pour les missions non essentielles de la Défense que pour la coopération au développement, où le secteur privé peut apporter une valeur ajoutée en termes "d'assistance technique" commune ou en tant qu'exécutant de contrats.

L'amendement n° 11 est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 17 est rejeté par 11 voix contre 4.

Demande 6/2 (nouvelle)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'amendement n° 12 (DOC 55 0985/002), qui tend à insérer une demande appelant le gouvernement à garantir qu'aucune baisse de budget ne pourra être opérée dans l'un ou l'autre département sur la base de projets communs.

verzoek in te voegen teneinde de onafhankelijkheid van het departement Ontwikkelingssamenwerking bij de keuze van de partnerlanden te handhaven en ook in de toekomst voornamelijk te blijven inzetten op de minst ontwikkelde landen en kwetsbare staten en de huidige lijst van partnerlanden voor de Belgische ontwikkelingsamenwerking te blijven behouden. Dit heeft ook tot doel de voorspelbaarheid van de hulp te waarborgen.

Amendement nr. 10 wordt aangenomen met 13 stemmen en 2 onthoudingen.

Verzoek 6

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek nr. 6 wordt met 12 tegen 2 stemmen en 1 onthouding aangenomen.

Verzoek 6/1

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient amendement nr. 11 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen dat tot doel heeft te verhinderen dat de begrotingen tussen Ontwikkelingssamenwerking, Defensie en Buitenlandse Zaken door elkaar zouden vloeien. Elk departement heeft eigen doelstellingen en actiedomeinen die tijdelijk kunnen samengaan maar toch degelijk van elkaar gescheiden moeten blijven ook op budgettair vlak.

De heer Theo Francken (N-VA) dient amendement nr. 17 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen met als doel na te gaan voor niet – kerntaken van Defensie en ontwikkelingsamenwerking waar de private sector als gemeenschappelijke "technical assistance" of uitvoerder van contracten een meerwaarde kan betekenen.

Amendement nr. 11 wordt eenparig aangenomen.

Amendement nr. 17 wordt met 11 tegen 4 stemmen verworpen.

Verzoek 6/2 (nieuw)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient amendement nr. 12 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen met als doel de regering op te roepen te garanderen dat niet wordt gesnoeid in de begroting van de betrokken departementen op grond

Les deux budgets (Coopération au développement et Défense) sont restreints et ne peuvent être réduits.

L'amendement n° 12 est adopté par 13 voix contre 2.

Demande 7

M. Theo Francken (N-VA) présente l'amendement n° 18 (DOC 55 0985/002), qui tend à remplacer la demande en vue de porter la réflexion concernant la collaboration entre l'armée et les services de la coopération au développement au niveau européen, mais aussi au niveau de l'OTAN, dès lors que la Belgique participe aux opérations de l'OTAN.

L'amendement n° 18 est rejeté par 11 voix contre 4.

La demande n° 7 est adoptée à l'unanimité.

Demande 8 (nouvelle)

M. André Flahaut (PS) et consorts présentent l'amendement n° 13 (DOC 55 0985/002), qui tend à insérer une demande visant à inscrire dans la stratégie nationale de sécurité prévue par l'accord de gouvernement des dispositions assurant la coopération concrète entre les départements des Affaires étrangères, de la Défense et de la Coopération au développement, dans le respect des principes d'intervention de chacun. La coopération au développement est avant tout dans l'intérêt des pays partenaires. Bien qu'elle contribue indirectement à la stratégie de sécurité nationale, ce n'est pas son objectif principal.

L'amendement n° 13 est adopté par 13 voix contre 2.

*
* *

L'ensemble de la proposition de résolution, telle qu'elle a été modifiée et corrigée, est adopté par 10 voix et 5 abstentions.

*
* *

Le résultat du vote nominatif est le suivant:

van gezamenlijke projecten. De begroting van zowel Defensie als Ontwikkelingssamenwerking zijn beperkt en mogen niet worden verminderd.

Amendement nr. 12 wordt met 13 tegen 2 stemmen aangenomen.

Verzoek 7

De heer Theo Francken (N-VA) dient amendement nr. 17 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt het verzoek te vervangen. Het amendement heeft als doel om de reflectie over de samenwerking tussen het leger en de diensten van ontwikkelingssamenwerking niet alleen op Europees maar ook op NAVO-niveau te voeren. België neemt immers ook deel aan NAVO operaties.

Amendement nr. 18 wordt met 11 tegen 4 stemmen verworpen.

Verzoek nr. 7 wordt eenparig aangenomen.

Verzoek 8 (nieuw)

De heer André Flahaut (PS) c.s. dient amendement nr. 13 (DOC 55 0985/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen dat beoogt in de in het regeerakkoord opgenomen nationale veiligheidsstrategie bepalingen op te nemen die de concrete samenwerking waarborgen tussen de departementen Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking met inbegrip van ieders interventieprincipes. De ontwikkelingssamenwerking is vooral in het belang van de partnerlanden en draagt indirect bij tot de nationale veiligheidsstrategie maar is niet het hoofddoel ervan.

Amendement nr. 13 wordt met 13 tegen 2 stemmen aangenomen.

*
* *

Het gehele aldus geamendeerde en verbeterde voorstel van resolutie wordt bij naamstemming aangenomen met 10 stemmen en 5 onthoudingen.

*
* *

De naamstemming is als volgt:

Ont voté pour:

Ecolo-Groen: Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé,
Séverine de Laveleye

PS: Hugues Bayet, Malik Ben Achour, André Flahaut

MR: Kattrin Jadin

CD&V: Hendrik Bogaert

Open Vld: Jasper Pillen

Vooruit Kris Verduyckt

Ont voté contre: nihil

Se sont abstenus:

N-VA: Peter Buysrogge, Darya Safai

VB: Steven Creyelman, Annick Ponthier

PVDA-PTB: Steven De Vuyst

La rapporteure,

Julie CHANSON

Le président,

Peter BUYSROGGE

Hebben voorgestemd:

Ecolo-Groen: Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé,
Séverine de Laveleye

PS: Hugues Bayet, Malik Ben Achour, André Flahaut

MR: Kattrin Jadin

CD&V: Hendrik Bogaert

Open Vld: Jasper Pillen

Vooruit: Kris Verduyckt

Hebben tegengestemd: nihil

Hebben zich onthouden:

N-VA: Peter Buysrogge, Darya Safai

VB: Steven Creyelman, Annick Ponthier

PVDA-PTB: Steven De Vuyst

De rapporteur,

Julie CHANSON

De voorzitter,

Peter BUYSROGGE

ANNEXE

Audition: 3 février 2021

Table des matières

A. Exposés introductifs

1. Mme Christine Detaille, Head of Unit Transitional Development and Governance, DGD;
2. M. Jean-Christophe Charlier, responsable de la cellule Gouvernance, Enabel;
3. Colonel Gunther De Kerpel, ACOS STRAT, ministère de la Défense;
4. M. Emmanuel Klimis, coordinateur exécutif GRAPAX;
5. Prof. Dr. Alexander Mattelaer, senior research fellow, Institut Egmont;
6. M. Ludo De Brabander, "Vrede vzw".

B. Interventions des membres

C. Réponses des orateurs

D. Répliques

BIJLAGE

Hoorzitting: 3 februari 2021

Inhoudstafel

A. Inleidende uiteenzettingen

1. mevrouw Christine Detaille, Head of Unit Transitional Development and Governance, DGD;
2. de heer Jean-Christophe Charlier, verantwoordelijke van de dienst Governance, Enabel;
3. Kolonel Gunther De Kerpel, ACOS STRAT, ministerie van Defensie;
4. de heer Emmanuel Klimis, uitvoerend coördinator GRAPAX;
5. Prof. Dr. Alexander Mattelaer, senior research fellow, Egmont Instituut;
6. de heer Ludo De Brabander, Vrede vzw.

B. Betogen van de leden

C. Antwoorden van de sprekers

D. Replieken

A. Exposés introductifs

1. *Mme Christine Detaille, Head of Unit Transitional Development and Governance, DGD*

Le service D5.2 est responsable du développement transitionnel et de la gouvernance au sein de la Direction générale de la Coopération au développement et de l'aide humanitaire (DGD). Le développement transitionnel constitue un pont entre l'aide humanitaire et la coopération au développement et vise à permettre une approche plus durable et plus inclusive du développement dans un contexte de fragilité et de conflit, de post-conflit ou de crise. Une attention particulière est accordée à la lutte contre les causes profondes de la fragilité, au renforcement de la résilience et au développement inclusif et participatif des objectifs de développement durable (ODD) / *Sustainable Development Goals (SDG's)*, en particulier l'ODD16+. À cet égard, l'aspect sécurité est placé dans une perspective large, allant de la prévention à la consolidation de la paix, en passant par la médiation, y compris le développement d'institutions fonctionnant correctement. Le service est responsable d'un groupe ad hoc sur la méthodologie dans le cadre du *Comprehensive Approach*.

• Commentaire des concepts *Comprehensive Approach*, Agenda 2030 et les ODD, fragilité, Nexus HDP.

1. *Comprehensive Approach*

Le mécanisme de *Comprehensive Approach* est né de la prise de conscience que pour être effectif sur le terrain, il faut réunir toutes les forces dans une action multidisciplinaire et collective afin d'accroître la résilience, de prévenir les conflits et de promouvoir le développement durable dans le respect des droits de l'homme et des besoins humanitaires. Son cadre conceptuel est constitué par l'Agenda 2030 des Nations unies et par les Objectifs de développement durable, les principes du CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE sur la fragilité et les recommandations du CAD de l'OCDE sur le triple Nexus *Humanitarian -Development-Peace (HDP)*. L'Accord de Paris fera évoluer le concept (surtout en ce qui concerne la relation entre le climat et la sécurité). Des concepts stratégiques et formes d'organisation pertinents sont également élaborés au niveau de l'UE.

2. L'Agenda 2030 des Nations unies, les Objectifs de développement durable (ODD) et l'ODD 16 portant sur la paix, la sécurité, des institutions fortes et la fragilité

L'Agenda 2030 vise à promouvoir l'avènement d'une société pacifique, équitable et inclusive, libérée de la

A. Inleidende uiteenzettingen:

1. *Mevrouw Christine Detaille, Head of Unit Transitional Development and Governance, DGD.*

De dienst D5.2 is binnen de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD) verantwoordelijk voor transitionele ontwikkeling en *governance*. Transitionele ontwikkeling vormt een brug tussen humanitaire steun en ontwikkelingssamenwerking en focust op het mogelijk maken van een meer duurzame en inclusieve benadering van ontwikkeling in de context van fragiliteit en conflict, post-conflict, of crisissen. Bijzondere aandacht gaat naar het bestrijden van grondoorzaken van fragiliteit, het opbouwen van weerbaarheid, de inclusieve en participatieve uitbouw van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (DOD's) / *Sustainable Development Goals (SDG's)*, in het bijzonder DOD16+. Het aspect veiligheid wordt in dit opzicht in een breed perspectief geplaatst, gaande van preventie over mediatie tot vredesopbouw, met inbegrip van het uitbouwen van goed werkende instellingen. De dienst staat in voor een ad hoc groep methodologie in het kader van de *Comprehensive Approach*.

• Toelichting bij de concepten: *Comprehensive Approach*, Agenda 2030 en de DOD's, fragiliteit, Nexus HDP.

1. *Comprehensive Approach*

De *Comprehensive Approach* is gegroeid uit het besef dat om effectief te zijn op het terrein, alle krachten gebundeld dienen te worden in een multidisciplinaire en collectieve aanpak teneinde weerstand te versterken, conflict te voorkomen en duurzame ontwikkeling te bevorderen met respect voor de mensenrechten en humanitaire noden. Het conceptueel kader wordt gevormd door VN-Agenda 2030 en de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen, de OESO-DAC-principes (DAC = *Development Assistance Committee*) over fragiliteit en de OESO-DAC-aanbevelingen over de triple Nexus *Humanitarian-Development-Peace (HDP)*. Het Akkoord van Parijs zal het concept verder mede beïnvloeden (voornamelijk met betrekking tot de relatie tussen klimaat en veiligheid). Ook op niveau van de EU worden relevante strategische concepten en organisatievormen uitgewerkt.

2. VN Agenda 2030, de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (DOD) en DOD 16 over vrede, veiligheid, sterke instellingen en fragiliteit.

Agenda 2030 is erop gericht een vredevolle, rechtvaardige en inclusieve samenleving zonder angst en geweld

peur et de la violence. La sécurité est donc devenue un élément essentiel de l'agenda du développement. L'objectif de développement durable 16 (ODD 16) précise qu' "il ne peut y avoir de développement durable sans paix ni de paix sans développement durable".

Pour assurer un développement durable, il est important de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité dans le but d'établir des relations positives entre l'État et la société. L'ODD 16 est souvent aussi appelé ODD 16+, pour tenir compte des nombreux indicateurs ODD qui y sont associés en vue de réduire la fragilité. Les régions fragiles ont le potentiel de se développer, mais sont très sensibles aux conflits et aux crises. Non seulement ceux-ci peuvent entraver la poursuite du développement, mais ils peuvent aussi annihiler rapidement les progrès réalisés. Le soutien aux régions fragiles est donc un élément essentiel de la coopération au développement.

3. Fragilité

En 2015, le CAD de l'OCDE a émis un rapport intitulé *États de fragilité 2015: Réaliser les ambitions de l'après-2015*. Ce rapport a montré à quel point il importe de prendre en compte la fragilité si l'on veut marquer des points dans la lutte contre la pauvreté (ODD 1).

Le CAD de l'OCDE a identifié cinq groupes d'indicateurs de la fragilité: la violence, la justice, les institutions, l'économie et la résilience¹. L'analyse de ces indicateurs par région permet de déterminer le degré de fragilité et les stratégies d'intervention les plus appropriées.

Les dix principes relatifs à la fragilité constituent un fil conducteur utile: (1) prendre le contexte comme point de départ; (2) garantir que les activités ne nuisent pas; (3) faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental; (4) accorder la priorité à la prévention; (5) reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement; (6) promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus; (7) s'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte; (8) s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux; (9) agir vite, mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite; (10) éviter de créer des poches d'exclusion.

Les pays en situation de fragilité occupent une place importante dans la politique étrangère de la Belgique, et en particulier dans la Coopération au développement.

¹ Entre-temps, il est question d'ajouter une éventuelle sixième dimension, relative au capital humain.

op te bouwen. Veiligheid is dus een essentieel onderdeel geworden van de ontwikkelingsagenda. Sustainable Development Goal 16 (SDG 16) stelt dat "there can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development".

Voor een duurzame ontwikkeling is het van belang om de onderliggende oorzaken van instabiliteit aan te pakken met als doel om positieve relaties tussen staat en maatschappij tot stand te brengen. SDG 16 wordt vaak ook vermeld als SDG16+, om rekening te houden met de vele daarmee verbonden SDG-indicatoren gericht op het verminderen van de fragiliteit. Fragiele gebieden hebben het potentieel om zich te ontwikkelen, maar zijn erg gevoelig aan conflict en crisissen. Deze kunnen verdere ontwikkeling niet alleen hinderen, maar kunnen gemaakte vooruitgang ook snel ongedaan maken. Het ondersteunen van fragiele gebieden is dan ook een essentieel onderdeel van ontwikkelingssamenwerking.

3. Fragiliteit.

De OESO-DAC lanceerde in 2015 het rapport *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*. Dit rapport maakte duidelijk dat het aanpakken van fragiliteit cruciaal is indien men substantiële vooruitgang wil kunnen maken in armoedebestrijding (SDG 1).

De OESO-DAC identificeerde vijf clusters van fragiliteit: geweld, justitie, instituties, economie, en *resilience*¹. Door analyse van deze clusters per regio kan de graad van fragiliteit en de meest aangewezen invalshoek voor interventies worden bepaald.

De tien principes van fragiliteit vormen een nuttige leidraad: (1) neem de context als startpunt; (2) garandeer dat activiteiten geen schade toebrengen; (3) focus op *state building* als centraal doel; (4) maak van preventie de prioriteit; (5) herken de linken tussen politieke, veiligheids- en ontwikkelingsdoelen; (6) promoot non-discriminatie als een basis voor inclusieve en stabiele samenlevingen; (7) stem je interventies op verschillende manieren en in verschillende contexten af op lokale prioriteiten; (8) maak afspraken over praktische coördinatiemechanismen tussen internationale actoren; (9) handel snel, maar blijf lang genoeg betrokken om succes een kans te geven; (10) vermijd blinde vlekken (zogenaamde "aid orphans").

Landen in fragiele contexten nemen een belangrijke plaats in voor het buitenlands beleid van België en meer bepaald Ontwikkelingssamenwerking. België kreeg in

¹ Ondertussen is er sprake van een mogelijke toevoeging van een zesde dimensie, over Human Capital.

Lors du récent examen par les pairs de l'OCDE, la Belgique a été félicitée pour son engagement envers les pays se trouvant dans un contexte fragile.

4. Nexus HDP

À la suite de l'élaboration des principes de fragilité et conformément aux principes fondamentaux de l'Agenda 2030 et aux ODD, en février 2019, le CAD de l'OCDE est allé encore plus loin et a développé un concept multidimensionnel permettant de s'attaquer aux causes profondes de la fragilité: le Nexus Humanitaire-Développement-Paix (Nexus HDP), qui comporte une dizaine de recommandations, parmi lesquelles la demande de prise en compte de la spécificité du contexte et le principe "ne pas nuire" ainsi que les 10 principes de fragilité. Le Nexus HDP peut être considéré comme un moyen d'opérationnaliser les concepts de l'approche globale: une action collective pour renforcer la résilience, prévenir les conflits et promouvoir un développement durable et inclusif tout en répondant aux besoins humanitaires. Les acteurs de l'aide humanitaire, de la coopération au développement, de la consolidation de la paix et de l'État et des services politiques/diplomatiques sont encouragés à mieux collaborer sous le mot d'ordre "lien urgence-réhabilitation-développement", et dans une perspective qui va au-delà de la simple réponse aux besoins humanitaires immédiats dans les situations de crise ou de conflit.

En l'occurrence, la paix ne se limite pas à l'absence de conflit et de violence (paix négative), mais elle vise également les tensions sous-jacentes et les causes de conflit (paix positive), ainsi que la réduction de la fragilité résultant d'un État dysfonctionnel.

• Approche globale dans les structures et les formes de coopération: ONU, UE et Belgique.

Au niveau des Nations unies, afin de mettre en œuvre l'Agenda 2030 et les ODD, le système de développement des Nations unies a été révisé en profondeur pour mettre en place une nouvelle façon de travailler conforme au Nexus HDP. Le rôle nouvellement défini du coordinateur résident et les *Country-based Pooled Funds* devraient contribuer à une plus grande cohérence du système des Nations unies sur le terrain, en consultation avec le coordinateur humanitaire. La contribution du Fonds pour la consolidation de la paix au Nexus HDP doit être examinée plus avant. Ces différents aspects seront inclus dans les nouveaux accords programmatiques entre les Nations unies et les pays en développement.

Au niveau de l'Union européenne, un cadre a été élaboré avec la Stratégie globale de l'UE, le Nouveau consensus européen sur le développement, la Communication

de recente *OECD Peer Review* lovende woorden voor de inzet voor landen in context van fragiliteit.

4. Nexus HDP.

Volgend op het uitwerken van de fragiliteitsprincipes en in het verlengde van de fundamentele principes van Agenda 2030 en de SDG-doelstellingen, ging OESO-DAC in februari 2019 nog een stap verder en ontwikkelde een multidimensionaal concept om de grondoorzaken van fragiliteit aan te pakken: de *Nexus Humanitarian-Development-Peace (Nexus HDP)* met een 10-tal aanbevelingen, waaronder de vraag naar *context-sensitivity* en het *do-no-harm* principe alsook de 10 principes van fragiliteit. De Nexus HDP kan worden beschouwd als een manier om de concepten van *Comprehensive Approach* te operationaliseren: collectieve actie om weerstand te versterken, conflicten te voorkomen en duurzame en inclusieve ontwikkeling te bevorderen en tegelijkertijd de humanitaire noden te ledigen. Actoren uit de humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking, vredesopbouw, staatsopbouw en politieke/diplomatieke diensten worden aangemoedigd om onder het motto "*linking relief, rehabilitation and development*" beter samen te werken met een perspectief die het lenigen van onmiddellijke humanitaire noden in situaties van crisis of conflict overstijgt.

Vrede is hierbij meer dan de afwezigheid van conflict en geweld (negatieve vrede), maar is ook gericht op onderliggende spanningen en oorzaken van conflict (positieve vrede) en het afbouwen van fragiliteit ten gevolge van een zwak functionerende staat.

• *Comprehensive Approach* in structuren en samenwerkingsvormen: VN, EU en België.

Op VN-niveau werd ter uitvoering van Agenda 2030 en de SDG's het UN Development System grondig herzien voor een "*new way of working*" volgens de Nexus HDP. De nieuw gedefinieerde rol van *Resident Coordinator* en de *Country Based Pooled Funds* moeten bijdragen tot meer coherentie van het VN-systeem op het terrein, in samenspraak met de *Humanitarian Coordinator*. De bijdrage van het Peace Building Fund voor de Nexus HDP dient verder te worden onderzocht. Een en andere zal worden opgenomen in nieuwe programmatische akkoorden tussen de VN en ontwikkelingslanden.

Op EU-niveau werd een kader ontwikkeld met de *EU Global Strategy*, de *New European Consensus on Development*, de *Commission Communication on*

de la Commission sur les déplacements prolongés, l'Approche stratégique de la résilience de l'UE et l'Approche intégrée de l'UE à l'égard des conflits et des crises extérieurs. Les structures de décision, d'orientation politique et de gestion du Nexus HDP sont les structures connues de la politique étrangère et de sécurité commune/politique européenne de sécurité et de défense (PESC/PESD) et de l'aide humanitaire. L'approche intégrée rassemble les acteurs dans un cadre commun clair renforçant la cohérence et la complémentarité entre les actions d'aide humanitaire, de coopération au développement et de paix. *Team Europe* incarne le Nexus HDP dans les pays en situation de fragilité, de crise et de conflit. Avec le Cadre financier pluriannuel et l'adoption du nouvel instrument global de coopération au développement NDICI, le Nexus HDP sera plus fortement mis en évidence. Une meilleure complémentarité entre les missions politico-militaires et civiles est en cours. La création de la facilité européenne pour la paix en décembre 2020 y contribuera également. La poursuite du développement des priorités stratégiques fait l'objet de la Boussole stratégique de l'UE et de sa transposition en capacités dans le projet d'*EU Compact*. Sur le terrain, l'approche intégrée sera développée plus avant au sein de *Team Europe* avec la délégation européenne, les États membres de l'UE, la BEI et la BERD, les initiatives *Team Europe* et les Programmes indicatifs régionaux et nationaux qui seront mis en place en 2021.

Au niveau belge, la *Comprehensive Approach*, ou approche globale, a été approuvée par le Conseil des ministres en juillet 2017. La paix et la sécurité jouent un rôle important qui nécessite une mise en œuvre cohérente des différents piliers de la politique étrangère belge (diplomatie, développement, défense). La CA vise à améliorer la cohérence des interventions belges à l'étranger et à les inscrire dans le cadre de nos intérêts et valeurs identifiés comme communs. L'importance d'une stratégie de sécurité nationale pour orienter cette mise en œuvre y est mentionnée, mais n'a pas été précisée jusqu'à présent.

La CA s'adresse en premier lieu aux ministères fédéraux et aux services publics fédéraux concernés, mais peut également impliquer d'autres acteurs (société civile, secteur privé, secteur universitaire) sous certaines conditions et à différents niveaux de coopération.

La structure de la CA se compose d'un groupe de pilotage pour l'orientation politico-stratégique des activités relevant de la CA, sous la direction du SPF Affaires étrangères (direction S&C), d'un groupe de travail ad hoc pour les aspects méthodologiques, sous la direction du D5.2, et de diverses *Task Forces* responsables de pays ou de thèmes spécifiques. Les activités d'une *Task Force*

Protracted Displacement, de *EU Strategic Approach to Resilience* en de *EU Integrated Approach to External Conflicts and Crisis*. De besluitvormingsstructuren en structuren voor politieke sturing en beheer van de Nexus HDP zijn de gekende structuren voor Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid/ Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (GBVB/EVDB) en humanitaire hulp. De geïntegreerde benadering brengt actoren samen in een duidelijk gemeenschappelijk kader dat de coherentie en complementariteit tussen acties voor humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en vrede versterkt. *Team Europe* geeft vorm aan de Nexus HDP in landen in context van fragiliteit, crisis en conflict. Met het Meerjarig Financieel Kader en de goedkeuring van het nieuw alomvattend instrument voor ontwikkelingssamenwerking NDICI zal de Nexus HDP sterker worden benadrukt. Aan betere complementariteit tussen politiek-militaire en civiele missies wordt gewerkt. De oprichting van de *European Peace Facility* in december 2020 zal hier eveneens toe bijdragen. De verdere invulling van de strategische prioriteiten maakt het voorwerp uit van de EU Strategic Compass en de omzetting in capaciteiten in de geplande EU Compact. Op het terrein zal de geïntegreerde benadering verder gestalte krijgen in *Team Europe* met de Europese Delegatie, EU-lidstaten, EIB en EBRD, de *Team Europe* Initiatieven en de nog uit te werken Regionale en Nationale Indicatieve Programma's in 2021.

Op Belgisch niveau werd de *Comprehensive Approach*, of de "alomvattende benadering", goedgekeurd door de Ministerraad in juli 2017. Vrede en veiligheid spelen een belangrijke rol die de coherente inzet van de verschillende pijlers van het Belgische buitenlandse beleid (diplomatie, ontwikkeling, defensie) nodig maakt. De CA heeft als doel om de coherentie van de Belgische interventies in het buitenland te verbeteren en te kaderen binnen onze gemeenschappelijk geïdentificeerde belangen en waarden. Het belang van een nationale veiligheidsstrategie om die inzet mede te oriënteren wordt er vermeld, zonder uitwerking tot nu toe.

De CA richt zich in eerste instantie tot de relevante federale ministeries en federale overheidsdiensten, maar kan onder bepaalde voorwaarden en in verschillende niveaus van samenwerking ook andere acteurs betrekken (maatschappelijk middenveld, private sector, academische sector).

De structuur voor de CA bestaat uit een Stuurgroep voor politiek-strategische oriëntatie van de CA-activiteiten onder leiding van de FOD Buitenlandse Zaken (hoofd S&C), een ad hoc Werkgroep voor methodologische aspecten o.l.v. D5.2 en diverse *Task Forces* die instaan voor specifieke landen of thema's. De activiteiten van een *Task Force* variëren tussen informatie-uitwisseling, zoeken

varient entre l'échange d'informations, la recherche de synergies, l'étude des opportunités en matière de CA et la préparation de décisions opérationnelles. Les aspects méthodologiques comprennent un instrument d'analyse et de gestion communes des risques basé sur les cinq dimensions de la fragilité, appelé FRAME.

Un élément neuf est le *Cadre politique pour la coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité*, adopté en octobre 2019. Ce cadre circonscrit le domaine d'application. En vertu de la loi belge sur la coopération au développement (2013) et de la loi Enabel (2017), la coopération belge au développement et les interventions d'Enabel (*idem* pour les tiers) doivent être comptabilisables au titre de l'Aide publique au développement (APD). Ensuite sont formulés les conditions de base au niveau du pays et les critères au niveau de l'intervention qui doivent être remplis de manière suffisante pour pouvoir lancer des programmes de développement dans le secteur de la sécurité. Des éléments importants sont, d'une part, un engagement dans un cadre plus large (avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux tels que l'ONU, l'UE, plusieurs pays) et, d'autre part, la comptabilisation comme APD par le CAD des "actions de paix" en ce qui concerne la coopération au développement, ce qui est contrôlé par le service compétent de la DGD. Enabel a conclu des accords-cadres en la matière (Défense, SPF Intérieur - Police) afin de pouvoir recourir avec flexibilité à l'expertise nécessaire.

Les recommandations du CAD de l'OCDE concernant le Nexus HDP sont également d'application, en particulier la prise en compte du contexte et le principe de ne pas nuire, ainsi que les 10 principes pour les États fragiles.

Dans le cadre politique susmentionné, la Belgique utilise un concept de sécurité très large, qui va au-delà de la sécurité physique et vise la survie, les moyens de subsistance et la dignité des personnes. Outre les aspects militaires, il faut également tenir compte des aspects économiques, sociaux, politiques et environnementaux. De plus, une grande variété d'acteurs sont impliqués, tant des acteurs étatiques pour la sécurité et la justice (y compris la justice, la police et la douane) que des acteurs non étatiques (groupes armés, assistance juridique, accès aux avocats, aide aux victimes, ...). L'approche de "*Team Belgium*", qui prend également en compte les connaissances présentes dans le secteur privé, va dans ce sens.

Étant donné l'importance du contexte local de fragilité, de crise ou de conflit, il convient de se baser sur une analyse spécifique au contexte pour déterminer dans quelle mesure les critères sont remplis et quelle est l'ampleur des risques, afin de pouvoir les gérer par des mesures d'accompagnement. Les avantages et les

van synergiën, onderzoeken van CA-opportunities en voorbereiden van operationele besluiten. De methodologische aspecten omvatten een instrument voor gemeenschappelijke analyse en beheer van risico's op basis van de vijf dimensies van fragiliteit, met name FRAME.

Nieuw is het *Beleidskader voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in de Veiligheidssector* dat in oktober 2019 werd aangenomen. Dit kader bakenet het domein af. Uit de Belgische wet op ontwikkelingssamenwerking (2013) en de wet op Enabel (2017) volgt dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de interventies van Enabel (ook voor derden) *Official Development Assistance (ODA)*-aanrekenbaar moeten zijn. Bovendien worden de basisvoorwaarden op het niveau van het land en criteria op het niveau van de interventie geformuleerd waaraan voldoende moet voldaan zijn om ontwikkelingsprogramma's in de veiligheidssector te kunnen opstarten. Van belang zijn enerzijds een engagement in breder kader (met bilaterale en multilaterale partners zoals VN, EU, meerdere landen) en de DAC-ODA-aanrekenbaarheid voor "vredesacties" voor wat ontwikkelingssamenwerking betreft, die door de bevoegde dienst in DGD wordt gecontroleerd. Enabel heeft dienaangaande kaderovereenkomsten afgesloten (Defensie, FOD Binnenlandse Zaken – Politie) om een flexibel beroep te kunnen doen op de nodige expertise.

De OESO-DAC-aanbevelingen betreffende de Nexus HDP zijn eveneens van toepassing, meer in het bijzonder de vraag naar *context sensitivity* en *do no harm*, alsook de 10 principes van fragiliteit.

België hanteert in bovenvermeld beleidskader een zeer breed begrip van veiligheid, die de fysieke veiligheid overstijgt en gericht is op het overleven, het levensonderhoud en de waardigheid van mensen. Naast militaire aspecten, moeten ook economische, sociale, politieke en milieuaspecten in rekening gebracht worden. Daarenboven gaat het om zeer diverse actoren, zowel statelijke actoren voor veiligheid en justitie (met inbegrip van gerecht, politie, douane) als niet-statale actoren (gewapende groeperingen, juridische bijstand, toegang tot advocaten, slachtofferhulp...). De aanpak van "*Team Belgium*", waarbij ook wordt gekeken naar de kennis die aanwezig is in de privésector, speelt hierop in.

Gezien het belang van de lokale context van fragiliteit, crisis of conflict dient men te vertrekken van een context-specifieke analyse waarin wordt nagegaan in welke mate aan de criteria voldaan is en hoe groot de risico's zijn, teneinde deze te kunnen beheren met flankerende maatregelen. Voor- of nadelen van een interventie zullen geval per geval moeten worden afgewogen. Een

inconvenients d'une intervention devront être évalués au cas par cas. Un instrument d'analyse et de gestion des risques est essentiel pour le partenaire chargé de la mise en œuvre. C'est pourquoi l'instrument précité FRAME (*Fragility Resilience Assessment Management Exercise*) a été développé sur la base des cinq dimensions du CAD de l'OCDE (aspects économique, social, politique, environnemental et de sécurité).

Les concepts mentionnés ci-dessus figurent également dans la note de politique générale de la ministre Kitir.

La mise en œuvre de la coopération gouvernementale bilatérale belge est assurée par Enabel. En 2017, un contrat de gestion a été conclu entre Enabel et l'État belge. Il définit le rôle de chacun dans la programmation et la mise en œuvre des prestations de coopération. Alors que la DGD définit les grandes lignes de la coopération avec un pays partenaire qui sont fixées dans une lettre d'instruction, il appartient à Enabel d'élaborer, sur cette base, une stratégie pays et un portefeuille pays. Le contrat de gestion définit également le cadre dans lequel Enabel peut effectuer des missions pour des tiers.

• Poursuite du suivi de la CA et de Nexus en 2021: l'année de l'opérationnalisation et de l'affinement.

Tant au niveau de l'ONU et de l'UE que de la Belgique, 2021 sera l'année où le Nexus HDP deviendra opérationnel et où la CA sera développée plus avant. En Belgique, l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale est encore ouverte.

Les défis à relever dans le cadre du développement de la CA – Nexus HDP comprennent notamment les mécanismes de financement, l'élaboration du pilier "paix", la fourniture de capacités et la mise à disposition flexible d'experts.

Le plus grand défi consistera à harmoniser les rouages nécessaires pour obtenir un résultat cohérent et efficace.

2. M. Jean-Christophe Charlier, responsable du service Governance, Enabel.

L'exposé de M. Charlier est structuré autour de 3 éléments: la pertinence d'une collaboration accrue entre la Défense et la coopération; les expériences passées et en cours et quelques leçons apprises et les obstacles et opportunités à cette collaboration.

instrument voor risicoanalyse en beheer is essentieel voor de uitvoerende partner. Daarom werd het reeds vermelde instrument FRAME (*Fragility Resilience Assessment Management Exercise*) ontwikkeld, en dit op basis van de vijf dimensies van OESO-DAC (economische, maatschappelijke, politieke, milieu, en veiligheidsaspecten).

De eerder vermelde concepten zijn terug te vinden in de Beleidsnota van minister Kitir.

De uitvoering van de Belgische bilaterale, gouvernementele samenwerking gebeurt door Enabel. In 2017 werd een beheerscontract afgesloten tussen Enabel en de Belgische Staat die de rol van beiden in de programmering en uitvoering van samenwerkingsprestaties bepaalt. Waar DGD de grote lijnen van de samenwerking met een partnerland bepaalt die in een instructiebrief worden vastgelegd, is het aan Enabel om op basis hiervan een landenstrategie en landenportefeuille op te maken. Het beheerscontract bepaalt eveneens het kader waarbinnen Enabel opdrachten voor derden kan uitvoeren.

• Verdere opvolging CA en Nexus in 2021: het jaar van de operationalisering en verdere invulling.

Zowel op niveau van de VN, EU als België zal 2021 het jaar van de operationalisering worden voor de Nexus HDP en de verdere invulling van CA. In België staat de uitwerking van een nationale veiligheidsstrategie nog open.

Uitdagingen bij de verdere uitwerking van CA – Nexus HDP zijn o.a.: financieringsmechanismen, invullen van de pijler "vrede", voorzien van capaciteiten, het flexibel ter beschikking stellen van experts.

De grootste uitdaging zal erin bestaan om het nodige raderwerk op elkaar af te stemmen voor een coherente en efficiënte output.

2. De heer Jean-Christophe Charlier, verantwoordelijke van de dienst Governance, Enabel.

De uiteenzetting van de heer Charlier is gestructureerd rond drie aspecten, namelijk de relevantie van toegenomen samenwerking tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, enkele lessen uit de voorbije en huidige ervaringen, en de hinderpalen en kansen in verband met die samenwerking.

Pertinence

La Belgique s'est engagée à focaliser son aide publique au développement dans les pays les moins avancés et les pays les plus fragiles (cela a d'ailleurs été renforcé par la note politique de la ministre Kitir). Cela implique que plus de la moitié des activités d'Enabel se situent dans des contextes de fragilités. Les questions de sécurité constituent une des dimensions de la fragilité. La Belgique et Enabel sont donc de plus en plus amenés à travailler sur ces questions de sécurité et développement. Dans ce domaine les actions belges s'inscrivent dans le cadre des Objectifs de Développement Durable (ODD) et plus spécifiquement de l'ODD 16 qui inscrit clairement la sécurité dans les enjeux de développement. Par ailleurs, le travail de Enabel s'inscrit dans le cadre de la stratégie sécurité et développement développée par la DGD.

L'évolution de la situation dans le Sahel et en Afrique centrale ont amené l'agence de développement à travailler de manière croissante sur les questions de sécurité et développement. Ceci se justifie par le fait que dans certaines régions, notamment dans le Sahel, il ne peut y avoir de développement sans sécurité. La sécurité est un préalable au développement. La sécurité est aussi un droit et un bien public fondamental qu'il est important de préserver. Sans sécurité, les gens ne peuvent se nourrir, aller à l'école ou aller se soigner... car les services publics de base comme la santé ou l'éducation désertent les zones insécurisées.

Ces dernières années, le constat a également été réalisé que les actions menées par les acteurs du développement, les acteurs du renforcement de la sécurité et les acteurs humanitaires pouvaient parfois se percuter et que chaque acteur gagnerait en efficacité en renforçant la concertation et le débat qui est souvent rattaché à ce que l'on a baptisé le triple Nexus Développement, Sécurité et Humanitaire. La Belgique et Enabel se sont pleinement engagés à contribuer à renforcer ce lien, notamment à travers l'approche globale.

Par ailleurs, toujours en ligne avec l'approche globale et avec les objectifs de développement durables, Enabel valorise et mobilise l'expertise publique belge dans ces interventions de coopération. Notre pays dispose d'énormément d'expertises publiques pertinentes et importantes pour nombres de nos pays partenaires. Qu'il s'agisse en effet de notre système de sécurité sociale, notre système fédéral décentralisé, notre expertise démocratique, notre expertise en état civil et le lien avec la fourniture de services publics, notre expertise en gouvernance portuaire etc. L'expertise belge dans le domaine de la sécurité tant au niveau de la police,

Relevantie

Ons land heeft zich ertoe verbonden zijn overheidsontwikkelingshulp te focussen op de minst ontwikkelde en de kwetsbaarste landen; dat aspect wint trouwens nog aan belang wegens de beleidsverklaring van minister Kitir. Een en ander heeft ertoe geleid dat de helft van de Enabelactiviteiten in een context van kwetsbaarheid plaatsgrijpt. De veiligheidsvraagstukken vormen één van de dimensies van kwetsbaarheid. Daardoor moeten België en Enabel almaar meer aandacht besteden aan die vraagstukken in verband met veiligheid en ontwikkeling. Het Belgische optreden ter zake gaat uit van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (DOD), meer bepaald DOD nr. 16, waarin veiligheid duidelijk als een ontwikkelingsuitdaging wordt omschreven. Bovendien past het werk van Enabel in het door de DGD ontwikkelde kader voor de veiligheids- en ontwikkelingsstrategie.

De evolutie van de situatie in de Sahel en in Centraal-Afrika hebben het ontwikkelingsagentschap ertoe gebracht om in toenemende mate rond de veiligheids- en ontwikkelingsvraagstukken te werken. Zulks is gerechtvaardigd omdat in bepaalde regio's, met name in de Sahel, ontwikkeling zonder veiligheid onmogelijk is. Veiligheid is een voorwaarde voor ontwikkeling. De veiligheid is ook een recht en een fundamenteel openbaar goed dat bewaard moet blijven. Zonder veiligheid hebben mensen niet de mogelijkheid zich te voeden, naar school te gaan, zich te laten verzorgen enzovoort, want in onveilige zones verdwijnen de basisoverheidsdiensten, zoals gezondheid en onderwijs.

De jongste jaren werd voorts vastgesteld dat de acties van de spelers op het gebied van respectievelijk ontwikkelingshulp, veiligheidsvergroting en humanitaire hulp soms met elkaar in tegenspraak zijn en dat elke speler doeltreffender zou worden door meer overleg; in dat debat wordt vaak uitgegaan van het zogenoemde drievoudige verband tussen ontwikkeling, veiligheid en humanitaire hulp. België en Enabel hebben zich er voluit toe verbonden bij te dragen tot de versterking van dat verband, in het bijzonder via de alomvattende benadering.

In overeenstemming met de alomvattende benadering en met de duurzame ontwikkelingsdoelen zorgt Enabel voorts voor de benutting en de inzet van de Belgische overheidsexpertise bij dat ontwikkelingsoptreden. Ons land beschikt over enorm veel relevante en voor veel van onze partnerlanden belangrijke overheidsexpertise. Men kan daarbij denken aan ons sociaizekerheidsstelsel, aan onze gedecentraliseerde federale structuur, aan onze democratische expertise, aan onze expertise inzake burgerlijke stand en het verband met de verlening van overheidsdiensten, aan onze kennis inzake havenbestuur enzovoort. De Belgische expertise op veiligheidsgebied,

de la justice et de la Défense sont donc appréciables et appréciés par nombres de nos partenaires. Enabel dispose donc d'accords de coopération avec nombres d'entités publiques permettant de valoriser et de mobiliser cette expertise. La Défense et Enabel ont signé un tel accord en février 2019.

C'est notamment dans ce cadre que Enabel et la Défense collabore aujourd'hui au Bénin et au Niger.

Les expériences de collaboration Défense/Enabel.

Même s'il y a un nombre limité d'exemples concrets de collaboration, Enabel et la Défense collaborent déjà depuis plusieurs années.

Entre 2007 et 2012 la Défense belge et Enabel ont collaboré en RDC dans des projets de prises en charges des familles des militaires formés par la Défense. Dans le cadre de la coopération militaire la Défense assurait la formation et l'accompagnement de 2 bataillons de forces de réactions rapides des FARDC. À la demande de la Défense, Enabel a pris en charge la construction de logements et de puits pour les familles à proximité des casernes de Kindu et Kananga. Un casernement des militaires à proximité de leurs familles constitue, avec la paie régulière des soldes, des éléments importants pour éviter que les militaires ne constituent des sources d'insécurité.

Plus récemment dans le cadre de la coopération avec le Bénin, la Défense et Enabel collaborent dans le cadre du projet d'appui aux acteurs portuaires du port de Cotonou sur les questions de sûreté maritime. Les enjeux liés à la sûreté maritime autour de port de Cotonou affectent sa compétitivité et font donc l'objet d'un appui du projet Pasport. Il s'agit essentiellement d'appuyer la surveillance de l'accès et du site portuaire à travers une meilleure coordination des acteurs de la sûreté maritime (préfecture maritime) et faciliter l'opérationnalisation des patrouilles de la marine. Cette action est complémentaire à la coopération entre la Défense belge avec la Défense béninoise dans le cadre de son programme de coopération militaire y compris avec la force navale.

Enfin, la Défense et Enabel ont collaboré à Maradi au Niger pour un appui en équipement de l'infirmerie du Centre de Santé de Maradi (Région Sud du Niger, où est localisée une base militaire belge). Le centre de santé de Maradi était accessible aux populations civiles, ce

namelijk politie, gerecht en landsverdediging, is dan ook groot en wordt door veel van onze partners naar waarde geschat. Enabel beschikt daarom over ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten met een aantal overheidsinstanties, op grond waarvan die kennis kan worden benut en ingezet. Defensie en Enabel hebben in februari 2019 een dergelijke overeenkomst gesloten.

Die vormt meer bepaald het raamwerk waarbinnen Enabel en Defensie momenteel in Benin en in Niger samenwerken.

De samenwerkingservaringen van Defensie en Enabel

Hoewel het aantal voorbeelden van concrete samenwerking beperkt is, werken Enabel en Defensie al sinds meerdere jaren samen.

Tussen 2007 en 2012 hebben de Belgische Defensie en Enabel in de Democratische Republiek Congo samengewerkt binnen projecten rond de begeleiding van de gezinnen van door Defensie opgeleide militairen. In het kader van de militaire samenwerking zorgde Defensie voor de opleiding en de begeleiding van twee bataljons snel inzetbare strijdkrachten van de *Forces armées de la République Démocratique du Congo*. Op verzoek van Defensie heeft Enabel in de buurt van de kazernes van Kindu en Kananga huizen en waterputten voor de gezinnen gebouwd. Samen met regelmatige uitbetaling van soldij vormt de legering van de militairen in de nabijheid van hun gezinnen een belangrijk element om te voorkomen dat de militairen onveiligheid teweegbrengen.

Recenter hebben Defensie en Enabel in het kader van de ontwikkelingssamenwerking met Benin samengewerkt binnen een project tot steun aan de actoren van de havens van Cotonou op het vlak van maritieme veiligheid. De concurrentiekracht van die haven wordt beïnvloed door de uitdagingen inzake maritieme veiligheid in de buurt ervan; derhalve werd steun verleent via het project Pasport. Het was vooral de bedoeling steun te verlenen inzake toezicht op de toegang en op de havensite, via een betere coördinatie van de verantwoordelijken voor de maritieme veiligheid (de *préfecture maritime*); voorts was het zaak de marinepatrouilles beter inzetbaar te maken. Die actie vormt een aanvulling van de samenwerking tussen de Belgische en Beninse strijdkrachten in het kader van het Belgisch militair samenwerkingsprogramma, dat ook de zeemacht omvat.

Tot slot hebben Defensie en Enabel samengewerkt te Maradi in Niger; daarbij werd steun verleend in de vorm van verpleegmateriaal voor het medisch centrum van die stad in het zuiden van Niger, waar zich een Belgische basis bevindt. Het medisch centrum van Maradi was

qui contribuait à renforcer la confiance entre les forces de sécurité et les populations.

Ces collaborations s'inscrivent dans la stratégie belge de l'approche globale et bénéficiait généralement d'un intérêt commun et d'une volonté politique importante ou suffisante (RDC et Bénin). Il est clair que la collaboration est facilitée quand elle est prévue et planifiée de manière concertée (Bénin et RDC) plutôt que de manière *ad hoc* comme au Niger (dans le cadre d'un projet de santé).

S'il est important de garder une approche flexible et ouverte pour être en mesure d'envisager les collaborations au moment où elles se présentent, il est clair que la collaboration entre la Défense et Enabel bénéficierait grandement d'une vision et d'une analyse stratégique commune ou concertée tenant compte du contexte d'intervention et des objectifs respectifs de la Défense et de la coopération. Jusqu'à présent cela a été trop peu le cas. Des concertations plus régulières entre la coopération et la Défense serait de nature à faciliter cette complémentarité stratégique par rapport à des objectifs communs de sécurité humaine dans nos zones d'intervention conjointes.

En ce sens, il est clair qu'un préalable à toute opportunité de collaboration passe par des zones géographiques conjointes, tant en termes de pays que de zones au sein d'un pays.

Les opportunités et les obstacles.

La note de politique générale du gouvernement offre des perspectives accrues pour l'approche globale en général et pour la collaboration entre la Défense et la coopération en particulier. Dans sa note politique la ministre Kitir mentionne en effet: "La sécurité est essentielle pour le développement, et inversement. Ainsi, nous devons également oser collaborer avec les acteurs du secteur de la sécurité dans le cadre d'interventions qui prennent une dimension de développement évidente. Il n'y a qu'à travers un large partenariat que nous pourrions engranger des résultats dans des situations de fragilité". La note politique met également l'accent sur le triple nexus coopération/humanitaire/sécurité.

Il est clair que la préparation d'un nouveau programme de coopération au Niger combiné à une nouvelle stratégie de la Défense offre des possibilités de collaboration

toegankelijk voor de burgerbevolking; dat droeg bij tot meer vertrouwen tussen de veiligheidstroepen en de bevolking.

Die samenwerkingsprojecten maken deel uit van de Belgische strategie inzake de alomvattende aanpak en gingen algemeen gepaard met een gemeenschappelijk belang en met veel of voldoende politieke wil (Democratische Republiek Congo en Benin). Het is duidelijk dat de samenwerking gemakkelijker verloopt wanneer zij in samenspraak wordt opgestart en gepland, zoals in Benin en Congo, dan wanneer zij *ad hoc* verloopt, zoals in Niger (in het kader van een gezondheidsproject).

Weliswaar blijft een flexibele en open aanpak nodig om samenwerking te kunnen overwegen wanneer de gelegenheid zich daartoe aandient, maar het staat ook buiten kijf dat de samenwerking tussen Defensie en Enabel sterk gebaat zou zijn bij een gemeenschappelijke of in overleg tot stand gekomen strategische visie en analyse, rekening houdend met de context van het optreden en met de doelstellingen van respectievelijk Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Tot dusver was dat te weinig het geval. Regelmatiger overleg tussen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie zou ten goede komen van die strategische complementariteit ten aanzien van gemeenschappelijke doelstellingen inzake menselijke veiligheid binnen de gebieden waar beide departementen gezamenlijk optreden.

In dat verband is het duidelijk dat eerst gemeenschappelijke geografische zones moeten worden afgebakend, zowel in landen als in regio's van een land, vooraleer gelegenheden voor samenwerking te baat worden genomen.

Kansen en hinderpalen

De beleidsverklaring van de regering biedt extra perspectief voor de alomvattende benadering in het algemeen en voor de samenwerking tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder. In haar beleidsverklaring stelt minister Kitir immers het volgende: "Veiligheid is essentieel voor ontwikkeling, en omgekeerd. Daarom moeten we ook samen durven werken met actoren uit de veiligheidssector via interventies die een duidelijke ontwikkelingsdimensie hebben. Enkel vanuit een breed partnerschap kunnen we resultaat boeken in fragiele situaties." (DOC 55 1610/018, blz. 14). In de beleidsverklaring wordt voorts de nadruk gelegd op het drievoudige verband tussen ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en veiligheid.

Het is duidelijk dat de voorbereiding van een nieuw samenwerkingsprogramma in Niger, in combinatie met een nieuwe strategie binnen Defensie, mogelijkheden

accrues préparées de manière conjointes. Le fait que Enabel et la Défense envisagent d'être actifs dans la région de Tillabéry ouvre la porte à des collaborations dans une zone stratégique. Les réunions interdépartementales Sahel sont en ce sens un instrument intéressant de coordination des politiques. Enabel est évidemment intéressé d'y prendre part. Par ailleurs, une réflexion accrue sur le nexus humanitaire/développement/ sécurité, notamment dans le Sahel et en Afrique centrale à travers des concertations plus régulières est important.

Par ailleurs, il est important de souligner que la programmation européenne (NDICI) offre des perspectives importantes pour valoriser une approche *Team Belgium* renforcée. L'EU demande un engagement accru des États membres et de leurs agences de coopération, et Enabel est disposé à jouer ce rôle. C'est d'autant plus le cas pour le domaine de la paix et de la stabilité qui est une des priorités de l'EU dans le Sahel. Enabel et la Défense belge pourraient donc offrir leurs expertises conjointes dans le cadre de projets européens dans la région.

Si le développement, le respect des droits humains, la paix et la sécurité sont indissociables et interdépendants, le cadre du comité d'aide au développement sur l'éligibilité des dépenses de coopération dans le secteur de la sécurité limite cependant les champs de collaborations possibles entre la Défense et les acteurs de coopération. La comptabilisation des activités liées à la paix et à la sécurité repose sur le principe général selon lequel le but essentiel de l'Aide publique au développement est de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement mais dans certaines régions, cet objectif est indissociable des questions de sécurité.

3. Colonel Gunther De Kerpel, ACOS STRAT, ministère de la Défense;

L'élément-clé de l'intitulé de la proposition de résolution à l'examen est la notion d'"approche globale". L'Union européenne parle quant à elle d'approche intégrée. Cela signifie qu'avant chaque activité de défense, une concertation a lieu avec les autres parties prenantes, principalement les Affaires étrangères et les acteurs de la coopération au développement/ENABEL, mais aussi, sporadiquement, avec la police fédérale et des organisations non gouvernementales.

schept voor meer gezamenlijk voorbereide samenwerking. Het feit dat Enabel en Defensie acties in de Tillabéri-regio overwegen, maakt samenwerking in een strategische zone mogelijk. De interdepartementale vergaderingen over de Sahel zijn in dat verband een interessant instrument voor beleidscoördinatie. Enabel heeft uiteraard interesse om daaraan deel te nemen. Meer denkwerk over het verband tussen humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en veiligheid (in het bijzonder in de Sahel en in Centraal-Afrika), via regelmatig plaatsgrijpend overleg, is eveneens van belang.

Voorts moet worden beklemtoond dat de Europese programmatie (NCICI – *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*) grote mogelijkheden biedt om met een uitgebreidere *Team-Belgium*-benadering uit te pakken. De EU wil meer inzet vanwege de lidstaten en hun ontwikkelingssamenwerkingsagent-schappen; Enabel is bereid de handschoen op te nemen. Dit geldt des te meer voor vrede en stabiliteit, daar die aspecten voor de EU prioritair zijn in de Sahel. Enabel en de Belgische Defensie zouden dus in het kader van de Europese projecten in de regio hun vereende expertise kunnen aanbieden.

Ontwikkelingssamenwerking, inachtneming van de mensenrechten, alsook vrede en veiligheid zijn weliswaar onlosmakelijk met elkaar verbonden en onderling afhankelijk van elkaar, maar de regels van het Comité voor Ontwikkelingshulp inzake de mogelijkheid om ontwikkelingssamenwerkingsuitgaven te doen in de veiligheidssector, beperken de toepassingsfeer van de mogelijke samenwerkingsprojecten tussen Defensie en de ontwikkelingshulpactoren. Het in rekening brengen van activiteiten in verband met vrede en veiligheid berust op het algemene beginsel dat het fundamentele doel van de overheidsontwikkelingshulp erin bestaat de economische ontwikkeling en de verbetering van de levensstandaard in de ontwikkelingslanden te bevorderen; in sommige regio's is die doelstelling echter onlosmakelijk verbonden met de veiligheidsvraagstukken.

3. Kolonel Gunther De Kerpel, ACOS STRAT, ministerie van Defensie.

Het belangrijkste element binnen de titel van dit voorstel tot resolutie is "*Comprehensive Approach*" – de allesomvattende aanpak of benadering. De Europese Unie heeft het dan weer over "*Integrated Approach*". Dit betekent dat voor elke Defensieactiviteit vooraf wordt overlegd met de andere *stakeholders*, voornamelijk Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking/ENABEL, maar sporadisch ook met de Federale Politie en niet-gouvernementele organisaties.

Cette concertation interdépartementale est aujourd'hui en cours pour l'analyse des éventuelles opérations en 2022, sur la base des orientations politiques reçues.

Une concertation entre la Défense et ENABEL ne constitue qu'un volet de cette approche globale.

Comme mentionné dans la proposition de résolution à l'examen, la Défense et ENABEL ont signé, en février 2019, un accord-cadre de coopération. Leurs intérêts sont convergents et complémentaires. Dans cet accord-cadre, ENABEL se concentre surtout sur le développement sécuritaire, tandis que la Défense se concentre plutôt sur le développement de capacités de Défense. Ces efforts de développement convergents visent à améliorer l'environnement de sécurité chez nos pays partenaires.

Cet accord-cadre de coopération

a) prévoit l'appui mutuel d'experts;

b) porte sur ce que l'OTAN appelle le *renforcement des capacités de défense et des capacités de sécurité s'y rapportant* (DCB) et sur ce que l'Union européenne appelle le *renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement* (RCSD)

c) prévoit des accords clairs quant à la répartition des coûts;

d) ne prévoit aucune exclusivité.

Plusieurs exemples concrets – tous provenant du continent africain – permettent d'illustrer les effets de cet accord-cadre.

Le premier exemple concerne le Niger, un pays où les opérations sur le terrain ne se déroulent pas toujours sans encombre. En 2020, ENABEL et la Défense sont convenus de se concentrer sur la province de Tillabéri. À l'heure actuelle, la réglementation n'autorise pas ENABEL à apporter de l'aide aux forces armées nigériennes, alors que ces forces armées constituent justement l'objectif de développement de la Défense. Pour conclure un accord de coopération spécifique sur le terrain, il sera indispensable que les plus hauts échelons des départements des Affaires étrangères, de la coopération au développement et de la Défense définissent un cadre clair.

Dans l'intervalle, le détachement ENABEL et les militaires belges postés à Niamey ont toutefois déjà identifié des pistes de victoires rapides (*quick wins*).

Dit interdepartementaal overleg is momenteel aan de gang voor de analyse van mogelijke operaties 2022, gebaseerd op de ontvangen politieke oriëntaties.

Een overleg tussen Defensie en ENABEL is slechts een onderdeel van deze allesomvattende aanpak.

Zoals vermeld in het voorstel resolutie hebben Defensie en ENABEL, in februari 2019, samen een raamakkoord ondertekend. Hun belangen zijn convergerend en complementair. Binnen deze constellatie, focust ENABEL vooral op veiligheidsontwikkeling, Defensie eerder op de ontwikkeling van Defensiecapaciteiten. Deze convergerende ontwikkelingsinspanningen hebben tot doel een verbeterd veiligheidsklimaat binnen onze partnerlanden te creëren.

Dit raamakkoord omvat:

a. Wederzijdse steun van experten;

b. Het gaat over, wat de NAVO noemt "DCB" – *Defence & security-related Capacity Building* – en wat de EU noemt "CBSD" – *Capability Building in support of Security and Development*;

c. Duidelijke afspraken met betrekking tot de kostenverdeling;

d. Geen exclusiviteit.

Enkele concrete voorbeelden – allen op het Afrikaanse Continent – kunnen dit verduidelijken.

Ten eerste Niger, waar de zaken op het terrein niet altijd even vlot verlopen. In 2020, kwamen ENABEL en Defensie overeen om zich te concentreren op de provincie Tillabéri. Momenteel laat de regelgeving ENABEL niet toe om steun te verlenen aan de Nigeriaanse strijdkrachten, daar waar juist deze strijdkrachten hét ontwikkelingsobjectief voor Defensie vormen. Voor een specifiek samenwerkingsakkoord te velde zal een aflijning tussen de hoogste echelons van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie onontbeerlijk zijn.

Intussen hebben het Detachement ENABEL en de Belgische militairen te Niamey wel al pistes voor "*quick wins*" geïdentificeerd.

Au Bénin, la coopération entre ENABEL et la Défense porte principalement sur la sécurité maritime du port de Cotonou, ce qui profite aussi aux intérêts économiques et stratégiques de la Belgique.

Enfin, l'orateur évoque la Coopération technique belge (l'ancienne dénomination d'ENABEL) en République démocratique du Congo, où, jusqu'en 2017, l'accent était mis sur les familles des militaires en formation, à savoir ceux des 321^{ème} et 322^{ème} bataillons postés respectivement à Kindu et Lokandu, avec un encadrement baptisé "*Train the Trainer*" et assuré par le cadre belge du Génie militaire.

4. M. Emmanuel Klimis, coordinateur exécutif du GRAPAX

1. Remise en perspective sur l'expérience et la pratique belge en matière de partenariat entre Coopération au développement et Défense.

L'expérience belge en matière d'approche globale ne date pas des initiatives ENABEL sous le nouveau contrat de gestion, ni des initiatives FAMIKI-FAMILO, des initiatives très largement concentrées sur l'Afrique des Grands lacs.

a. La contribution belge au *Multi-Country Demobilization and Reintegration Program* (MDRP) et l'équipe conjointe

- Contribution belge à un *trust fund* de la Banque mondiale: MDRP: 500 millions USD (dont 360 pour RDC seule), 400 000 ex combattants, contribution BE 10 millions € (2 millions 2002, 8 millions 2003, et 2 millions additionnels en 2008 directement au PNDDR congolais).

- Equipe conjointe Coopération (D0) / Défense (ACOS Strat) de suivi-évaluation du MDRP (+ tâches additionnelles): chacun payait sa part; les frais de mission MoD étaient comptabilisés suivant ODA (*Official Development Assistance*) - 25k€ en 2008.

- *Conflict-sensitive approach* dans le programme de coopération bilatérale avec le Burundi 2007-2009: première mission de type "approche globale", juin 2006: DGD, SPF AE, Enabel, MoD, universités/GRAPAX (pilote DGD; chacun payait sa part).

In Benin ligt het zwaartepunt van de ENABEL-Defensiesamenwerking op maritieme veiligheid van de haven Cotonou, hetgeen eveneens de Belgische economische en strategische belangen ten goede komt.

Last but not least, de Belgische Technische Coöperatie – vroegere benaming van ENABEL – in de Democratische Republiek Congo, waar, tot 2017, de focus lag op de families van de militairen in opleiding, namelijk het 321^{ste} en het 322^{ste} Bataljon in respectievelijk Kindu en Lokandu, met coaching – "*Train The Trainer*" – door Belgisch kader van het Genie wapen.

4. De heer Emmanuel Klimis, uitvoerend coördinator GRAPAX.

1. Een kijk op de Belgische ervaring en praktijk wat het partnerschap tussen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie betreft

De Belgische ervaring met een alomvattende benadering dateert van vóór de Enabel-initiatieven onder de nieuwe beheersovereenkomst en van vóór de initiatieven van FAMIKI-FAMILO, waarvan het zwaartepunt voornamelijk op het Grote-Merengebied in Afrika ligt.

a. De Belgische bijdrage aan het *Multi-Country Demobilization and Reintegration Program* (MDRP) via het gezamenlijk team Ontwikkelingssamenwerking-Defensie

- De Belgische bijdrage wordt in een *trust fund* van de Wereldbank gestort: MDRP. Het gaat om 500 miljoen USD (waarvan 360 miljoen voor alleen al de DRC), 400 000 voormalige strijders, goed voor een Belgische bijdrage van 10 miljoen euro (2 miljoen in 2002, 8 miljoen in 2003 en een bijkomende 2 miljoen in 2008, rechtstreeks ten behoeve van het Congolese PNDDR (*National Program for Disarmament, Demobilization, and Reintegration*)).

- Gezamenlijk team (Ontwikkelingssamenwerking (D0)/ Landsverdediging (ACOS Strat)) voor de opvolging- en evaluatie van het MDRP (+ bijkomende taken): elk betaalde zijn deel, de kosten gemaakt voor de MoD-missie werden in lijn met ODA (*Official Development Assistance*) verrekend en bedroegen in 2008 25 000 euro.

- *Conflict-sensitive approach* in het bilaterale samenwerkingsprogramma met Burundi tussen 2007 en 2009: eerste missie van het type "alomvattende benadering" in juni 2006, met betrokkenheid van DGD, FOD BUZA, Enabel, MoD, universiteiten/GRAPAX (*Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de Paix* (aangestuurd door de DGD; elke partner betaalde zijn deel).

b. Le détachement d'un officier supérieur au sein de la DGD, puis du SPF Affaires étrangères

- 2007-2010, lien avec le départ de l'EQS "sécurité et développement" de la DGD

- Conférence internationale sur le DDR et la stabilité en Afrique centrale (Kinshasa, 2007), financement conjoint BE (500k€) et ONU (OSAA: 500k€) + appui technique à la préparation avec implication du GRAPAX;

- Appui à la RSS en République centrafricaine (mise à disposition expert détaché pour coordonner une équipe multidisciplinaire et internationale; financement ONU (PBF), puis UE (instrument de stabilité), 2007-2009.

- Travaux du CAD de l'OCDE sur le lien entre sécurité et développement et l'aide aux États (puis aux contextes, puis aux situations) fragiles: forte implication. Désengagement progressif de l'aide belge au développement en matière de sécurité comme prix d'une aide plus efficace après 2010? A cause de la crise financière, le besoin accru d'*accountability* et de prévisibilité des résultats attendus, le changement de paradigme international (OCDE, etc.), après 2010, les seules initiatives relèvent de la coopération bilatérale (CTB / Enabel: projets police Burundi, Burkina Faso, etc.).

2. Remise en perspective sur l'approche globale

L'approche globale ne se limite pas à un partenariat mené au seul niveau de la formulation et de la mise en œuvre de projets de coopération bilatérale pilotés par Enabel; en dehors de ce cadre, elle rencontre cependant des difficultés de mise en œuvre.

a) '3D (diplomatie, développement, défense) et approche pangouvernementale en Belgique, perspective historique

L'OCDE a entamé une étude sur la pratique de l'approche pangouvernementale / *whole-of-government approach* au sein des États membres du CAD dès 2005-2006. La Belgique a pris part à ce travail, et une série de points avaient déjà été relevés. Le document final publié par l'OCDE n'a toutefois pas repris le détail

b. De detachering van een hogere officier naar de DGD en vervolgens naar de FOD Buitenlandse Zaken

- 2007-2010, verband met het vertrek van de EQS "veiligheid en ontwikkeling" uit de DGD

- Internationale conferentie over DDR (Ontwapening, Demobilisatie en Re-integratie) en de stabiliteit in Centraal-Afrika (Kinshasa, 2007), gezamenlijke financiering door België (500 000 euro) en de VN (*Office of the Special Adviser on Africa* – OSAA: 500 000 euro) + technische ondersteuning ter voorbereiding met betrokkenheid van de GRAPAX;

- Steun aan de SSR (*Security Sector Reform*) in de Centraal-Afrikaanse Republiek (terbeschikkingstelling van een gedetacheerde expert voor de coördinatie van een multidisciplinair en internationaal team; aanvankelijk gefinancierd door de VN (*Peace Building Fund*), vervolgens door de EU (instrument voor stabiliteit), 2007-2009.

- Werkzaamheden van de Commissie voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de OESO inzake het verband tussen veiligheid en ontwikkeling en steun aan kwetsbare staten (en daarna achtereenvolgens aan kwetsbare contexten en situaties): sterke betrokkenheid. Is de geleidelijke terugtrekking van de Belgische ontwikkelingshulp inzake veiligheid de prijs die men betaalt voor de efficiëntere hulp die na 2010 werd verleend? Door de financiële crisis, door de hogere nood aan *accountability* en aan voorspelbaarheid van de verwachte resultaten, door de internationale paradigmashift (OESO enzovoort), betreffen de enige initiatieven ter zake bilaterale samenwerking (BTC/Enabel: projecten in verband met politietsamenwerking in Burundi, Burkina Faso enzovoort).

2. Een kijk op de alomvattende benadering

De alomvattende benadering houdt niet op bij het aangaan van partnerschappen die volstaan met het formuleren en uitvoeren van bilaterale samenwerkingsprojecten die door Enabel worden aangestuurd; toch is het voor Enabel moeilijk om buiten dit kader te opereren.

a. '3D' (*diplomacy, development, defence*) en de Belgische "*whole of government*"-benadering vanuit historisch perspectief

De OESO heeft een studie opgezet over hoe de *whole-of-government approach* binnen de lidstaten van de DAC sinds 2005-2006 in praktijk is gebracht. België heeft hieraan deelgenomen en een aantal punten werden al aangehaald. In het einddocument van de OESO worden de verscheidene bestudeerde gevallen

des différents cas étudiés mais se présente sous la forme d'une synthèse². Parmi les difficultés relevées à l'époque de la rédaction de cette étude figuraient notamment la difficulté de concilier approche pangouvernementale et priorités spécifiques des différents ministres et partis politiques responsables respectivement des portefeuilles des affaires étrangères, de la coopération au développement, et de la défense, en l'absence de pilotage centralisé de la politique extérieure (p. ex. par le Premier ministre, comme dans d'autres pays).

La loi belge du 19 mars 2013 relative à la coopération internationale a créé le cadre d'une concertation renforcée en introduisant la notion de cohérence des politiques pour le développement. Ce cadre légal, dont l'approche globale n'est en quelque sorte qu'une concrétisation, est toujours d'application aujourd'hui, bien que la proposition de résolution n'y fasse guère référence.

La loi belge du 16 juin 2016 modifiant celle du 19 mars 2013 apporte une dimension très concrète à la cohérence des politiques pour le développement et à l'approche globale en imposant des analyses contextuelles communes et cadres stratégiques communs, par pays d'intervention, aux différents acteurs de la coopération indirecte.

Une étude plus récente, incluant une consultation des différents acteurs belges, a été menée en 2018³. Elle relève notamment les réalisations précédentes et les défis actuels pour une "comprehensive approach" dans la coopération belge au développement, et les compare avec d'autres bailleurs de fonds, en particulier dans le cadre du lien entre sécurité et développement ou d'une approche "3D" (diplomatie, développement, défense).

b) L'approche globale par le bas

L'approche globale d'un pays en matière de politique extérieure se trouve de la manière la plus visible dans ses documents politiques et de programmation stratégique. De bonnes pratiques, parfois informelles, menées *de facto* sur le terrain, peuvent néanmoins montrer d'excellents résultats (exemples non exhaustifs des postes belges en RD Congo pendant la transition sous la houlette de l'ambassadeur Swinnen, et du Burundi sous le tandem Smets-Brems). Le rôle de la CTB / Enabel dans le pilotage

echter niet in detail besproken, maar in een synthese² samengevat. Op het moment van de redactie van die studie werd het ontbreken van een gecentraliseerde aansturing van het buitenlands beleid (door bijvoorbeeld de eerste minister zoals in andere landen) aangehaald, waardoor het onder andere moeilijk is om de *whole-of-government approach* te verzoenen met de specifieke prioriteiten van de verscheidene ministers en politieke partijen die respectievelijk over buitenlandse zaken, ontwikkelingssamenwerking en defensie gaan.

Met de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking werd via het begrip "coherentie van het beleid ten gunste van ontwikkeling" het kader gecreëerd voor een versterkt overleg. Dit wettelijk kader, waarvan de alomvattende benadering in zekere zin slechts een concretisering is, geldt vandaag nog altijd, hoewel het voorstel van resolutie hier nauwelijks naar verwijst.

De wet van 16 juni 2016 tot wijziging van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking voegt een heel concrete dimensie toe aan het begrip "coherentie van het beleid ten gunste van ontwikkeling" en aan de alomvattende aanpak, door aan de verscheidene actoren van de indirecte samenwerking, per land waarin wordt geopereerd, gemeenschappelijke contextanalyses en gemeenschappelijke strategische kaders op te leggen.

Een recentere studie, waarbij de verscheidene Belgische actoren werden geconsulteerd, dateert uit 2018³. Hierin wordt met name ingezoomd op de vorige verwezenlijkingen en de huidige uitdagingen met betrekking tot de "comprehensive approach" in de Belgische ontwikkelingssamenwerking en wordt een vergelijking gemaakt met andere geldschieters, in het bijzonder in het kader van het verband tussen veiligheid en ontwikkeling of in het kader van een "3D"-benadering (*diplomacy, development, defence*).

b. De alomvattende benadering van onderop

De alomvattende benadering van het buitenlands beleid van een land komt het meest tot uiting in de strategische beleids- en programmeringsdocumenten. *De facto* in het veld ten uitvoer gelegde goede praktijken, soms informeel, kunnen niettemin uitstekende resultaten opleveren (een paar voorbeelden daarvan zijn de verwezenlijkingen van de Belgische diplomatieke post in de Democratische Republiek Congo onder leiding van ambassadeur Swinnen tijdens de transitie naar

² <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/37826256.pdf>

³ https://4d10d191-9f17-4bf2-a9e9-14ee866ee397.filesusr.com/ugd/886e27_0456011f6bb0449bb94c89851b5003d7.pdf

² <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/37826256.pdf>

³ https://4d10d191-9f17-4bf2-a9e9-14ee866ee397.filesusr.com/ugd/886e27_0456011f6bb0449bb94c89851b5003d7.pdf

des interventions intervient essentiellement à ce niveau (initiatives FAMIKI/FAMILO mentionnées dans la note, projets d'appui à la formation de la police nationale au Burundi et au Burkina Faso, port de Cotonou, etc.), et produits des résultats réels et appréciables en matière de concertation des acteurs.

c) L'approche globale par le haut

L'approche globale à l'échelle des projets n'est cependant pas tout. Ainsi, l'évaluation quinquennale par les pairs (*peer review*) de la coopération belge dans le cadre du CAD de l'OCDE, publiée fin 2020⁴, si elle salue à la fois l'existence d'initiatives singulières en matière d'approche globale, insiste en même temps sur la nécessité d'une coordination centralisée de ces initiatives, et de la mise en place de mécanisme d'apprentissage partagé, jusqu'ici largement inexistants en Belgique.

Des initiatives centralisées contribuant à une approche globale existent; il s'agit essentiellement des réunions interdépartementales organisées par le SPF Affaires étrangères et invitant d'autres acteurs institutionnels belges, autour d'enjeux régionaux ("Black & White" pour l'Afrique centrale, "Bac à sable" pour le Sahel). Néanmoins, ces réunions permettent surtout l'échange d'information, une condition nécessaire mais non suffisante pour une approche globale en tant que telle.

d) Les mécanismes de pooled funding

Le degré suprême de l'approche globale telle que présenté par certains travaux en la matière, et abordé par la proposition de résolution, est celui de la mise en commun de ressources budgétaires entre ministères ou départements. Si cette perspective semble séduisante, il convient toutefois de garder à l'esprit

1) les difficultés particulières qui existent à cet égard en Belgique (particulièrement en situation de crise économique), face à d'autres bailleurs qui la pratiquent (p. ex. le Royaume-Uni, mais avec un système politique

democratique instellingen, alsook die van de ambassade in Burundi onder de tandem Smets-Brems). De rol van de BTC/Enabel in het aansturen van het optreden speelt voornamelijk op dit niveau (de in de nota vermelde FAMIKI/FAMILO-initiatieven, de projecten ter ondersteuning van de opleiding van de nationale politie in Burundi en in Burkina Faso, de ontwikkeling van de haven van Cotonou enzovoort); een en ander levert tastbare en zichtbare resultaten op, die in samenspraak met de belanghebbenden zijn bereikt.

c. De alomvattende benadering van bovenaf

De alomvattende benadering op projectniveau is echter niet alles. Aldus wordt in de eind 2020 verschenen⁴ vijfjarige *peer review* van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het raam van de OESO-DAC aangedrongen op een gecentraliseerde coördinatie van die initiatieven, hoewel de verwezenlijkingen van de losse initiatieven inzake alomvattende benadering worden erkend. Daarnaast bepleit die *peer review* de totstandbrenging van een gedeeld leermechanisme, iets waar het België tot dusver grotendeels aan ontbrak.

Er zijn voorbeelden van tot een alomvattende benadering bijdragende gecentraliseerde initiatieven; dit zijn in wezen door de FOD Buitenlandse Zaken samengeroepen interdepartementale bijeenkomsten waarbij andere Belgische institutionele spelers wordt verzocht om samen na te denken over regionale uitdagingen (*Black & White* voor Centraal-Afrika, *Bac à sable* voor de Sahelregio). Tijdens die bijeenkomsten kan echter vooral informatie worden uitgewisseld, hetgeen een noodzakelijke maar op zich ontoereikende voorwaarde is voor een alomvattende benadering als zodanig.

d. De pooled funding-mechanismen

Het hoogste niveau van de alomvattende benadering zoals die in bepaalde werken daarover wordt beschreven en zoals die in het voorstel van resolutie een invulling krijgt, bestaat erin de openbare middelen van ministeries of departementen te bundelen. Hoewel dit vooruitzicht aantrekkelijk lijkt, zijn een aantal kanttekeningen op hun plaats:

1) de bijzondere moeilijkheden hieromtrent in België (vooral tijdens een economische crisis), ten overstaan van andere kapitaalverschaffers die deze methode hanteren (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, maar dat

⁴ <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/Belgique-2020-Les-Principales-Conclusions-et-Recommandations-du-CAD.pdf> pp. 2-3; pour le texte complet, voir <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-de-l-ocde-sur-lacooperation-pour-le-developpement-belgique-2020-83a41ee9-fr.htm>

⁴ <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/Belgique-2020-Les-Principales-Conclusions-et-Recommandations-du-CAD.pdf>, blz. 2-3; de volledige tekst kan worden geraadpleegd op <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-de-l-ocde-sur-lacooperation-pour-le-developpement-belgique-2020-83a41ee9-fr.htm>.

majoritaire, et non proportionnel et un pilotage centralisé de la politique extérieure);

2) que même lorsque ces initiatives existent, elles ne produisent pas toujours les résultats escomptés (mirages de l'approche britannique dans les États fragiles; déconvenues de l'approche néerlandaise en Afrique des Grands lacs), tant certaines conditions sont nécessaires pour que cela puisse fonctionner;

3) enfin, que de tels mécanismes posent inévitablement la question, pourtant essentielle, de l'identité propre des fonds de l'aide au développement, et ne peuvent s'envisager qu'assortis de solides garanties relatives à l'inscription de ces dépenses dans la comptabilisation tenue par le CAD de l'OCDE.

3. Conclusions sur la proposition de résolution

La proposition de résolution fait référence à un enjeu essentiel dans le cadre de l'aide au développement en général, et elle est particulièrement cohérente avec l'implication de longue date de la Belgique d'un point de vue géographique (Afrique des Grands lacs, Sahel, etc.) et thématique (lien entre sécurité et développement).

Les exemples concrets qu'elle mentionne omettent toute une série d'initiatives pourtant importantes, mais dans lesquelles la CTB / Enabel n'était pas à la manœuvre. Ces autres initiatives sont néanmoins significatives en termes budgétaires autant qu'en termes d'impact.

Elle pourrait faire référence à des documents additionnels pour établir le contexte déjà existant, en particulier le Traité de Lisbonne (art. 208) et la loi belge du 19 mars 2013 relative à la coopération au développement (art. 8), qui font référence à la cohérence des politiques en faveur du développement. Une telle précision remettrait en outre l'accent sur l'objectif du partenariat visé par la résolution: une efficacité renforcée pour l'aide belge au développement, dans le cadre des engagements internationaux de la Belgique. Pour souligner ces engagements internationaux, une référence aux récentes conclusions de la peer review de la coopération belge dans le cadre du CAD de l'OCDE serait appréciable, et insisterait en outre sur la pertinence très actuelle de cet enjeu.

La mise en avant du rôle clé que peut jouer Enabel dans le pilotage, dans une approche globale, de projets de coopération au développement impliquant notamment

heeft een meerderheidskiesstelsel en geen evenredige vertegenwoordiging als kiesstelsel en het buitenlands beleid wordt centraal gestuurd);

2) het bestaan van dergelijke initiatieven betekent niet noodzakelijk dat ze de verwachte resultaten zullen opleveren (zinsbegoochelingen van de Britse benadering in de falende staten; tegenvallende resultaten van de Nederlandse aanpak in het Grote Merengebied in Midden-Afrika); er moeten namelijk andere voorwaarden vervuld zijn, wil men kans hebben op slagen;

3) dergelijke mechanismen roepen onvermijdelijk de essentiële vraag op naar de specifieke aard van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking; de uitgaven kunnen pas worden gedaan mits er solide waarborgen zijn dat zij in de door de OESO-DAC bijgehouden boekhouding zullen worden opgenomen.

3. Conclusies over het voorstel van resolutie

Het voorstel van resolutie verwijst naar een essentiële uitdaging op het stuk van de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en spoort zowel geografisch (het Grote Merengebied in Midden-Afrika, de Sahel enzovoort) als thematisch (de link tussen veiligheid en ontwikkeling) bijzonder goed met de manier waarop België als sinds lang handelt.

Als concrete voorbeelden laat het voorstel meerdere nochtans belangrijke initiatieven achterwege, waarbij echter de BTC/Enabel niet het voortouw hebben benomen. Die andere initiatieven zijn niettemin relevant, zowel qua weerslag op de begroting als qua gevolgen voor het ontwikkelingsland.

Het voorstel zou kunnen verwijzen naar bijkomende documenten om de reeds bestaande context te schetsen, in het bijzonder naar het Verdrag van Lissabon (art. 208) en naar de Belgische wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (art. 8), waarin wordt verwezen naar de samenhang van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Een dergelijke verduidelijking zou voorts de bedoeling van het voorstel van resolutie benadrukken: een doeltreffendere Belgische ontwikkelingssamenwerking in het raam van de door België aangegane internationale verbintenissen. Om die internationale verbintenissen te benadrukken zou een verwijzing naar de recente conclusies van de in het raam van de OESO-DAC uitgevoerde peer review waardevol zijn; tevens zou aldus de erg actuele relevantie van deze uitdaging goed tot uiting komen.

De focus op de sleutelrol die Enabel in een alomvattende benadering kan spelen bij het aansturen van de ontwikkelingssamenwerkingsprojecten waarbij met

la Défense, ne doit pas occulter les possibilités de partenariat renforcé, et d'approche globale renforcée, qui peuvent également exister à d'autres niveaux que ceux de la formulation et la mise en œuvre de projets de la coopération bilatérale directe de l'aide belge au développement. En particulier, l'existence d'un pilotage centralisé au niveau politique / stratégique, demeure un défi à relever pour la Belgique fédérale, sans même parler du rôle potentiel joué par les entités fédérées, compétentes en matière d'aide au développement et à peine mentionné par la proposition de résolution.

En ce qui concerne les enjeux budgétaires, il convient de garder à l'esprit, d'une part, que la création de budgets communs (p. ex. Coopération au développement – Défense), en plus de constituer une gageure dans le contexte politique belge, ne produit pas ipso facto d'effets positifs en termes d'approche globale dans les situations où ils existent déjà; et, d'autre part, que le critère de comptabilisation —ou non— des dépenses engagées dans le cadre de l'aide publique au développement (APD-ODA) monitorée par le CAD de l'OCDE demeure essentiel.

5. Prof. dr. Alexander Mattelaer, senior research fellow, Institut Egmont.

Concernant l'"approche globale" (*Comprehensive Approach*) de la politique étrangère et la coordination des instruments militaires et de la coopération au développement en particulier, M. Alexander Mattelaer se propose d'examiner le contexte historique dans lequel ce concept est apparu, de cerner la place de cette approche dans l'ensemble des tâches actuelles de notre défense et de notre diplomatie et enfin, de formuler certaines suggestions concrètes en vue de traduire la nécessité d'une coordination des politiques tant au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique. Ces trois volets portent essentiellement sur la recherche de synergies politiques pour maximiser l'influence de notre pays et des organisations dont la Belgique fait partie. Il s'agit d'adapter le concept de *smart power* (puissance intelligente) en fonction de circonstances en constante évolution.

Contexte: l'approche globale comme leçon de gestion de crise

Le concept de l'approche globale est la cristallisation des leçons que les forces armées et d'autres administrations publiques actives au niveau international ont tirées de leurs expériences opérationnelles dans les années 1990 et 2000. En effet, la gestion de crise – en ce compris les moyens militaires – et la reconstruction post-conflit ont constitué le paradigme central de la

name Defensie betrokken is, mag de mogelijkheden van een versterkt partnerschap en van een versterkte alomvattende benadering niet versluieren. Die projecten kunnen overigens ook op andere niveaus bestaan en hoeven niet altijd als directe bilaterale ontwikkelings-samenwerkingsprojecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking worden geformuleerd en ten uitvoer worden gelegd. Met name de totstandbrenging van een gecentraliseerde sturing op beleids-/strategisch niveau blijft een uitdaging voor het federale België, om nog maar te zwijgen van de mogelijke rol van de deelstaten. Zij zijn bevoegd inzake ontwikkelingssamenwerking, maar worden in het voorstel van resolutie amper vermeld.

Qua uitdagingen voor de begroting zij erop gewezen dat gemeenschappelijke budgetten in het leven roepen (bijvoorbeeld Ontwikkelingssamenwerking - Defensie) in de Belgische politieke context niet alleen een onmogelijke onderneming is, maar *ipso facto* geen positieve gevolgen teweeg zal brengen qua alomvattende benadering in de situaties waarin die al bestaan. Een essentiële kwestie blijft voorts het criterium om de uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp (ODA) al dan niet op te nemen in een door de OESO-DAC gecontroleerde boekhouding.

5. Prof. Dr. Alexander Mattelaer, senior research fellow, Egmont instituut.

De heer Alexander Mattelaer, bespreekt met betrekking tot de 'alomvattende benadering' (de *Comprehensive Approach*) in het buitenlands beleid, en de coördinatie van militaire instrumenten en ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder de historische context waarin dit concept tot stand is gekomen, de plaats van de aanpak in het hedendaagse takenpakket van onze defensie en diplomatie weer te geven en tot slot het formuleren van een aantal concrete suggesties om de nood van beleids-coördinatie te vertalen op zowel het operationele als het strategische niveau. Deze drie luiken hebben ten gronde allemaal te maken met het zoeken naar beleidssynergiën teneinde de invloed van ons land en de organisaties waar België deel van uitmaakt te maximaliseren. Het betreft de afstemming van *smart power* in functie van immer veranderlijke omstandigheden.

Context: de alomvattende benadering als les in crisisbeheer

Het concept van de alomvattende aanpak vormt de kristalliserende van inzichten die door zowel de strijdkrachten als andere internationaal actieve overheidsadministraties werden opgedaan doorheen hun operationele ervaringen in de jaren 1990 en 2000. Crisisbeheersing – met inbegrip van militaire middelen – en post-conflict wederopbouw vormden in deze periode immers het centrale

politique étrangère et de sécurité de la plupart des pays européens durant cette période. Étant donné que ces efforts se sont principalement concrétisés dans un cadre multilatéral, les premiers efforts de coordination des politiques procédurales sont observés à partir des années 2000. Les premières procédures de gestion de crise de l'UE étaient déjà "globales". Cette nécessité a été reconnue bien avant la création du Service européen pour l'action extérieure. Le même concept est également apparu quelques années plus tard au sein de l'OTAN. C'est ainsi qu'un Centre de gestion globale des opérations de crise a été créé au sein du SHAPE⁵ - parallèlement à la révision de la doctrine de planification opérationnelle. L'ONU a également introduit la terminologie d'une approche intégrée dans le cadre du maintien de la paix et a expérimenté la concertation de divers instruments - souvent par le biais de la fonction de coordinateurs spéciaux.

Ce débat a été stimulé par des évolutions au niveau national. En tant que précurseur européen en la matière, le Royaume-Uni en est un bon exemple. Les premières notes de réflexion concernant l'approche globale (*Comprehensive Approach*) britannique ont circulé à partir de 2005. Les départements publics concernés ont adapté leur structure au moyen de l'Unité interdépartementale de stabilisation (*Stabilisation Unit*) (entre-temps placée sous l'autorité institutionnelle du Conseil national de sécurité). Par la suite, la doctrine de défense a également été actualisée à cet égard en 2008⁶. (Entre-temps, cette doctrine a à nouveau été remodelée en concept opérationnel intégré 2025 (*Integrated Operating Concept 2025*). Plusieurs pays européens ont suivi l'exemple britannique, mais parfois avec un certain retard.

Cependant, une zone de tension a subsisté entre ce que la théorie prescrivait et les diverses expériences sur le terrain. Au sein des institutions multilatérales en particulier, les guerres de tranchées ont souvent été monnaie courante - ne fût-ce que parce que le cloisonnement des instruments politiques a ses raisons. Le morcellement du pouvoir au sein de ces institutions est de surcroît une méthode de contrôle. C'est pourquoi, malgré les efforts considérables pour améliorer la coordination, la littérature reste assez critique quant aux résultats de ces efforts. Dans le même temps, l'accent mis sur l'approche intégrée perd en importance relative. L'époque des grandes opérations de stabilisation (Bosnie, Kosovo, Afghanistan) est révolue depuis longtemps; actuellement,

paradigme van het buitenland- en veiligheidsbeleid van de meeste Europese landen. Aangezien deze inspanningen vooral in een multilateraal kader werden vormgegeven, worden de eerste inspanningen voor procedurele beleidscoördinatie vanaf de jaren 2000 vastgesteld. De eerste crisismanagement-procedures van de EU waren reeds 'alomvattend'. Reeds lang voor er sprake was van de Europese Dienst voor Extern Optreden werd deze nood erkend. Hetzelfde begrip dook enkele jaren later ook in de Navo op. Zo werd er binnen de schoot van SHAPE⁵ een zogeheten *Comprehensive Crisis Operations Management Centre* opgericht – parallel aan de revisie van de operationele planningsdoctrine. En ook de VN introduceerde de terminologie van een geïntegreerde benadering in vredeshandhaving en experimenteerde met de concertatie van verschillende instrumenten – vaak middels de functie van *special coordinators*.

Deze discussie werd vooruit gedreven door ontwikkelingen op het nationale niveau. Het Verenigd Koninkrijk is hiervan een goed voorbeeld, als de Europese voorloper in de materie. De eerste discussienota's over de Britse *Comprehensive Approach* circuleerden vanaf 2005. De betrokken overheidsdepartementen pasten hun structuur aan middels de interdepartementale *Stabilisation Unit* (die intussen onder institutionele autoriteit van de National Security Council werd geplaatst). Vervolgens werd ook de defensiedoctrine in 2008 dienaangaande geactualiseerd.⁶ (Intussen werd deze laatste overigens wederom aangepast tot het *Integrated Operating Concept 2025*. Verschillende Europese landen volgden het Britse voorbeeld, zij het soms met enige vertraging.

Vaak bleef er evenwel een spanningsveld bestaan tussen wat de theorie voorschreef en de uiteenlopende ervaringen op het terrein. Met name binnen de multilaterale instellingen bleken turfoorlogen vaak schering en inslag – al was het maar omdat de compartimentering van beleidsinstrumenten zijn redenen heeft. De versnippering van macht binnen deze instellingen vormt bovendien een methode van controle. Ondanks de aanzienlijke inspanningen ter verbetering van coördinatie, blijft de literatuur daarom nogal kritisch wat de resultaten hiervan betreft. Tevens is de nadruk op de geïntegreerde benadering relatief gesproken tanende. Het tijdperk van grote stabilisatie-operaties (Bosnië, Kosovo, Afghanistan) is intussen lang geleden; de operationele inspanning

⁵ Supreme Headquarters Allied Powers Europe

⁶ Pour de plus amples explications, voir le House of Commons Defence Committee Report on the Comprehensive Approach, 9 mars 2010, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224.pdf>.

⁵ Supreme Headquarters Allied Powers Europe

⁶ Voor meer toelichting, zie het House of Commons Defence Committee Report on the Comprehensive Approach, 9 March 2010, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224.pdf>.

l'effort opérationnel est à la fois d'une plus petite échelle et plus dispersé géographiquement.

Un éventail plus large des tâches de défense

L'orateur poursuit en précisant que le déploiement des forces armées au cours des dernières années a été caractérisé par un élargissement de l'éventail des tâches. Des années de déploiement dans des opérations essentiellement expéditionnaires à des fins de gestion de crise et de stabilisation ont fait place à un nouveau paradigme depuis 2014. Dans ce cadre, on assiste, d'une part, à un retour de la tâche de défense collective. D'autre part, les forces armées ont également été déployées pour des opérations sur le territoire national et diverses formes d'assistance à la nation. Ces deux évolutions ont des implications considérables en termes de mise en condition et de résilience, et elles dépassent également le niveau belge. Le déploiement de l'armée pour contrôler la pandémie de COVID-19 est désormais un fait dans de nombreux pays européens. Cela va du déploiement de personnel militaire pour le traçage des contacts (par exemple en Espagne) au transport international de personnes gravement malades (où l'Allemagne, par exemple, a fourni une aide importante – notamment en enrôlant la *Luftwaffe*). Au second plan, le débat sur le renforcement de la posture de l'OTAN a également progressé de manière incrémentielle ces dernières années, sur la base des décisions du sommet de l'OTAN à Varsovie. La dissuasion et la défense, dotées d'une dimension à la fois conventionnelle et nucléaire, sont au centre de cette stratégie.

Ce changement de paradigme a pour principal effet d'exacerber les tensions entre objectifs et moyens. L'engagement expéditionnaire n'est "plus" qu'une tâche secondaire qui vient s'ajouter à la préparation à la défense collective et au déploiement au niveau national. Paradoxalement, cette situation ne rend pas la discussion sur l'Approche globale moins prégnante. Les moyens disponibles pour un engagement expéditionnaire étant plus réduits, la nécessité d'une coordination maximale des différents instruments politiques demeure évidente. Il est en outre permis de se demander si les connaissances acquises dans le cadre de l'engagement expéditionnaire ne peuvent pas également être utilisées pour la préparation à d'autres tâches (tant au niveau national que dans le cadre de la relation avec les alliés pour la mission article 5). Il convient en pratique de déterminer comment ce besoin universel de coordination des politiques pourrait être concrétisé.

Comment parvenir à une coordination des politiques?

M. Mattelaer souligne ensuite que la nécessité d'une coordination se fait ressentir tant dans le cadre de

vandaag is zowel kleinschaliger als geografisch meer verspreid.

Een bredere waaier van defensietaken

De spreker vervolgt dat de inzet van de strijdkrachten zich de voorbije jaren kenmerkte door een verbreding van het takenpakket. De jarenlange inzet in hoofdzakelijk expeditieaire operaties met het oog op crisisbeheer en stabilisatie maakte sinds 2014 plaats voor een nieuw paradigma. Daarin is er enerzijds sprake was van een terugkeer van de collectieve verdedigingstaak. Anderzijds werd de krijgsmacht ook ingezet voor homeland operaties en verschillende vormen van hulp aan de natie. Beide evoluties hebben aanzienlijke implicaties op het vlak van paraatstelling en weerbaarheid, en ze overstijgen ook het Belgische niveau. De inzet van de krijgsmacht bij het beheersen van de COVID19 pandemie is nu een gegeven in vele Europese landen. Dit gaat van de inzet van militair personeel voor contact-tracing (bijvoorbeeld in Spanje) tot het internationaal transporteren van ernstig zieken (waarbij bijvoorbeeld Duitsland veel steun heeft verleend – o.m. met *Luftwaffe* inzet). Meer op de achtergrond is ook de discussie over de wederopbouw van de Navo-postuur de voorbije jaren incrementeel gevorderd, voortbouwend op de beslissingen van de NAVO-top in Warschau. Daarbij staat afschrikking en verdediging met zowel een conventionele als een nucleaire dimensie centraal.

Het centrale gevolg van deze paradigmawissel is dat de spanning tussen doelstellingen en middelen verder oploopt. De expeditieaire inzet is nu 'slechts' een secundaire taak naast de paraatstelling voor collectieve verdediging en inzet in eigen land. Paradoxaal genoeg maakt dit de discussie over de *Comprehensive Approach* niet minder pregnant. Met name omdat de middelen beschikbaar voor een expeditieaire inzet meer schaars worden, blijft de noodzaak voor maximale coördinatie van verschillende beleidsinstrumenten een evidentie. Bovendien stelt zich de vraag of de inzichten die werden opgedaan in het kader van expeditieaire inzet ook niet van toepassing blijven voor de paraatstelling voor andere taken (zowel in eigen land als bij bondgenoten voor de Artikel 5 opdracht). De praktische vraag is hoe deze universele nood aan beleidscoördinatie concreet vorm te geven.

Hoe beleidscoördinatie te bewerkstelligen?

Verder wijst de heer Mattelaer erop dat zowel in het kader van de expeditieaire inzet van onze instrumenten

l'engagement expéditionnaire de nos instruments de politique étrangère que dans l'articulation de notre politique de défense et de notre politique intérieure. Cette coordination doit se traduire non seulement par une synchronisation horizontale des différents instruments politiques, mais aussi par un alignement vertical des divers niveaux politiques.

Cet objectif est plus facile à mener à bien lorsque le besoin de coordination se situe à l'étranger: la présence d'une ambassade belge et la structure de cette ambassade constituent la clé de voûte naturelle sur laquelle doit reposer la synchronisation du déploiement de différents instruments. L'orateur souligne par ailleurs que le réseau des délégations de l'UE assume de plus en plus cette fonction au niveau européen, ce qui permet également une coordination verticale. On reprend en réalité les enseignements des années 1990 et 2000: rien ne peut remplacer le *leadership* sur le terrain et la délimitation claire des différentes responsabilités.

La question de la coordination peut s'avérer plus sensible au niveau national. Le groupe de pilotage et les services du président du SPF Affaires étrangères ont bien entendu un rôle à jouer dans ce domaine, en faisant usage de ce que les diplomates appellent leur pouvoir de mobilisation. La nécessité d'une stratégie de sécurité nationale intégrée se fait par ailleurs ressentir, l'objectif étant non seulement d'élaborer une analyse qui soit soutenue par les différents départements, mais aussi de disposer d'un mécanisme d'arbitrage permettant de gérer les demandes financières de ces mêmes départements. M. Mattelaer souligne dans ce contexte que la défense et la coopération au développement ne sont pas les seuls instruments pertinents en l'espèce et que l'énergie et le commerce extérieur constituent aussi des dimensions importantes de la politique de sécurité, notamment en ce qui concerne les relations avec les régimes non démocratiques. En effet, la dépendance économique génère également des risques pour la sécurité, car elle peut être utilisée comme un levier dans les deux sens.

L'orateur souligne enfin qu'il s'indique de renforcer la coopération entre l'UE et l'OTAN. Un exercice visant à développer la dimension de sécurité de la Stratégie globale de l'UE au moyen d'un document intitulé "Boussole stratégique" est actuellement en cours au sein de l'Union. La volonté des alliés d'actualiser le concept stratégique de l'OTAN est en outre de plus en plus forte. La complémentarité de ces deux organisations semble évidente en l'espèce.

van buitenlandbeleid, als in de articulatie van ons defensiebeleid en binnenlands beleid, telkens de nood aan coördinatie wordt vastgesteld. Daarbij gaat het zowel om de horizontale synchronisatie van verschillende beleidsinstrumenten, maar ook om de verticale afstemming van verschillende beleidsniveaus.

In zekere zin is dit vraagstuk het makkelijkst te beantwoorden wanneer de nood aan coördinatie zich in het buitenland situeert: de aanwezigheid en structuur van een Belgische Ambassade vormt dan de natuurlijke hoeksteen om de inzet van verschillende instrumenten te synchroniseren. Bovendien wordt vastgesteld dat het netwerk van EU Delegaties ook meer en meer deze functie opnemen op het Europese niveau, wat ook de verticale afstemming mogelijk maakt. Eigenlijk worden de lessen van de jaren 1990 en 2000 het scherpst terug gevonden: er is geen substituum voor leiderschap op het terrein en een heldere afbakening van verschillende verantwoordelijkheden.

Binnen de binnenlandse context kan het coördinatievraagstuk gevoeliger liggen. Uiteraard heeft de Stuurgroep en de diensten van de voorzitter van de FOD Buitenlandse Zaken hier een rol te spelen, gebruikmakend van wat de diplomaten hun *convening power* noemen. Tegelijk komt hier de nood aan een geïntegreerde Nationale Veiligheidsstrategie naar boven, niet alleen voor een analyse op te stellen die door de verschillende departementen gedragen wordt, maar die ook kan dienen als arbitrage-mechanisme om met de financiële verzuchtingen van diezelfde departementen om te gaan. In deze context waarschuwt de heer Mattelaer om niet alleen defensie en ontwikkelingssamenwerking als relevante instrumenten te beschouwen, maar ook energie en buitenlandse handel mee te nemen als relevante dimensies voor het veiligheidsbeleid, met name wanneer het de relatie met niet-democratische regimes betreft. Economische afhankelijkheid brengt namelijk ook veiligheidsrisico's met zich mee, vermits deze in beide richtingen als hefboom kan worden ingezet.

Tot slot wijst de spreker op de opportuniteit tot versterkte samenwerking tussen de EU en de Navo. Binnen de EU loopt een oefening om de veiligheidsdimensie van de EU *Global Strategy* nader uit te werken middels een zogenoemd 'Strategisch Kompas' document. Tegelijk rijpt ook de bereidwilligheid van bondgenoten om het Strategisch Concept van de Navo te actualiseren. De complementariteit van beide organisaties lijkt hier voor de hand te liggen.

6. M. Ludo De Brabander, asbl Vrede

M. Ludo De Brabander souligne en introduction que les défis complexes appellent des réponses complexes. L'idée de renforcer la coopération entre différents départements politiques est donc en principe un bon point de départ, à condition que la politique étrangère belge soit fondée sur le droit international, les droits de l'homme et les principes démocratiques. Les politiques commerciales, climatiques, migratoires et militaires ont un impact majeur - qui peut être positif, mais aussi négatif - sur la politique de coopération au développement.

L'Approche globale peut s'avérer efficace à condition:

1. de viser le développement durable dans le cadre international des Objectifs de développement durable (ODD);

2. de respecter les principes essentiels de lutte contre l'instrumentalisation de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la consolidation de la paix dans le but de servir des intérêts personnels à court terme.

L'orateur indique qu'étant donné que la proposition de résolution traite du renforcement de la collaboration entre la coopération au développement et la défense, il souhaite examiner la problématique principalement sous l'angle de la sécurité (relations entre civils et militaires).

Il est tout d'abord important de se pencher sur la nature des conflits actuels pour pouvoir ensuite mieux cerner le contexte militaire et politique de l'intervention belge, qu'elle se déroule ou non dans un cadre multilatéral (ONU, OTAN, UE). Cette question a un impact sur les relations entre civils et militaires (aide humanitaire, consolidation de la paix et coopération au développement) en raison des rôles différents joués par l'armée et les organisations civiles. Il a donc fallu délimiter ces rôles sur la base de principes clairs. L'orateur abordera également à la fin de son exposé les pièges et opportunités découlant des relations entre civils et militaires.

1. Nature des conflits violents dans un environnement de sécurité modifié

M. de Brabander souligne que la plupart des conflits violents sont de nature intra-étatique. D'après le SIPRI, en 2019, des conflits violents ont eu lieu dans au moins 32 pays⁷. Seul un de ces conflits opposait deux États

⁷ Davis, I. & van der Lijn, J. (2020), Global developments in armed conflicts, peace processes and peace). Synthèse du rapport annuel 2020 du SIPRI (<https://www.sipri.org/yearbook/2020/02>).

6. De heer Ludo De Brabander, Vrede vzw.

De heer Ludo De Brabander geeft in zijn inleiding aan dat complexe uitdagingen complexe antwoorden vergen. Daarom is een versterkte samenwerking over verschillende beleidsdepartementen in principe een goed uitgangspunt op voorwaarde dat het Belgische buitenlands beleid gebaseerd is op internationaal recht, mensenrechten en democratische principes. Handels-, klimaat-, migratie- en militair beleid hebben een grote impact op het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, in positieve, maar ook in negatieve zin.

Een *Comprehensive Approach* (CA) kan een effectief middel zijn als het:

1. duurzame ontwikkeling als doelstelling heeft binnen het internationaal kader van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's);

2. de belangrijke principes respecteert die de instrumentalisering moeten tegengaan, van ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en vredesopbouw voor korte termijn eigenbelangen.

De spreker stelt dat, aangezien het voorstel van resolutie handelt over een versterkte samenwerking tussen ontwikkelingssamenwerking en defensie, hij zijn bijdrage over de problematiek vooral vanuit een veiligheidsperspectief wil bespreken (Civiel-militaire relaties).

Het is belangrijk om eerst de aard van de actuele conflicten te schetsen wat noodzakelijk is om vervolgens de militaire en politieke context van het Belgische optreden al dan niet in multilateraal verband (VN, NAVO, EU) beter te kunnen schetsen. Dat heeft gevolgen voor de civiel-militaire relaties (humanitaire hulp, vredesopbouw en ontwikkelingssamenwerking) vanuit de verschillende rollen van leger en civiele organisaties waardoor de nood ontstond om beide rollen af te bakenen op basis van duidelijke principes. Tot slot wil de spreker de valkuilen en opportuniteiten bespreken van civiel-militaire relaties.

1. De aard van gewelddadige conflicten in een veranderde veiligheidsomgeving

De heer de Brabander wijst erop dat de meeste gewelddadige conflicten intra-statelijk van aard zijn. Volgens SIPRI vonden er in 2019 minstens in 32 landen gewelddadige conflicten plaats⁷. Slechts 1 daarvan was tussen

⁷ Davis, I. & van der Lijn, J. (2020), Global developments in armed conflicts, peace processes and peace. Samenvattend overzicht uit SIPRI Yearbook 2020 (<https://www.sipri.org/yearbook/2020/02>)

(l'Inde et le Pakistan). D'autre part, la plupart des conflits de forte intensité et/ou présentant une mortalité importante se sont internationalisés. C'est-à-dire que des puissances étrangères soutiennent financièrement ou militairement une ou plusieurs parties belligérantes, comme c'est le cas en Afghanistan, en Syrie et au Yémen. Les conflits intra-étatiques sont généralement complexes. Ils résultent de facteurs interdépendants tels que la pauvreté, les divisions sociales, la dégradation de l'environnement, la présence de ressources et l'existence d'institutions faibles et corrompues. Contrairement aux conflits interétatiques traditionnels, les conflits intra-étatiques présentent un caractère asymétrique: les belligérants peuvent varier considérablement en termes de ressources et d'armements (armées étatiques contre groupes armés non étatiques), des méthodes de combat non conventionnelles sont utilisées (techniques de guérilla, terrorisme) et la ligne de démarcation entre combattants et non-combattants est plus floue.

2. Tendence croissante à intervenir militairement dans divers contextes multilatéraux

Après la fin de la Guerre froide, la rivalité entre les blocs a disparu et il y a eu davantage de place pour des opérations militaires internationales de "maintien de la paix", même si celles-ci ont pu varier par leur nature et leur mandat. L'Organisation des Nations unies (ONU) est le principal organe d'où est venue l'initiative d'opérations de maintien de la paix déployées en vue de soutenir un accord entre parties belligérantes (cf. chapitre VI de la Charte des Nations unies). Dans d'autres cas, le Conseil de sécurité des Nations unies a pris l'initiative de lancer des interventions militaires plus énergiques en vertu du chapitre VII de la Charte, même sans l'accord d'une ou de plusieurs parties belligérantes. Ces opérations de maintien de la paix ont pour inconvénient que la puissance intervenante peut elle-même devenir partie au conflit, ce qui pose des défis supplémentaires sur le plan de l'aide humanitaire. Enfin, il existe aussi des interventions unilatérales sans mandat, ou avec un mandat peu clair ou interprété de manière large (opération "Force alliée" de l'OTAN contre la Yougoslavie, 1999; Irak, 2003; Libye, 2011)⁸. Les interventions militaires énergiques semblent toutefois favoriser la prolongation

deux états (Inde et Pakistan). Daar staat tegenover dat de meeste van de conflicten met een hoge intensiteit en/of mortaliteit geïnternationaliseerd zijn. Dit wil zeggen dat buitenlandse machten een of meerdere partijen in een conflict financieel of militair steunen zoals dat het geval is in Afghanistan, Syrië en Jemen. Intrastatelijke conflicten zijn doorgaans complex. Ze zijn een gevolg van op elkaar inspelende factoren zoals armoede, maatschappelijke tegenstellingen, milieudegradatie, de aanwezigheid van grondstoffen en zwakke en corrupte instellingen. Anders dan traditionele interstatelijke conflicten kenmerken intra-statelijke conflicten zich als "asymmetrisch": oorlogvoerende partijen kunnen sterk verschillen qua middelen en bewapening (staatslegers versus gewelddadige niet-statelijke actoren), er wordt gebruik gemaakt van onconventionele oorlogsvoering (guerrillatechnieken, terrorisme), en de grens tussen strijders en niet-strijders is vager.

2. Een groeiende trend om militair te interveniëren in diverse multilaterale contexten

Na het einde van de Koude Oorlog verdween de blokkenrivaliteit en kwam er meer ruimte voor internationale militaire operaties 'om de vrede te bewaren' die evenwel van karakter en mandaat konden verschillen. De Verenigde Naties (VN) is het belangrijkste orgaan van waaruit het initiatief kwam voor vredeshandhavingsoperaties (*peace keeping*) opgezet ter ondersteuning van een akkoord tussen de strijdende partijen (cf. Hoofdstuk VI van het VN-Handvest). In andere gevallen nam de VN-Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest het initiatief tot robuustere militaire interventies, ook zonder akkoord van een of meerdere strijdende partijen. Dergelijke vredesopleggingsoperaties (*peace enforcing*) hebben het nadeel dat de interveniërende macht zelf een partij in het conflict kan worden met extra uitdagingen voor de humanitaire hulpverlening. Tot slot zijn er ook unilaterale interventies zonder, of met een onduidelijk of breed geïnterpreteerd mandaat (De NAVO-Operatie *Allied Force* tegen Joegoslavië, 1999; Irak, 2003; Libië, 2011)⁸. Robuuste militaire interventies lijken evenwel te zorgen voor de verlenging van het conflict en de desintegratie van bestaande staatsstructuren. Deze meer

⁸ Les interventions militaires doivent en principe répondre à plusieurs critères pour être légitimes et efficaces: elles doivent avoir l'aval de l'autorité légitime (mandat de l'ONU), poursuivre de bonnes intentions, être utilisées en dernier recours, être proportionnelles à l'objectif et présenter un certain degré de réussite. Le respect ou non de ces critères détermine le contexte de sécurité de l'aide humanitaire. Moins ces critères sont respectés, plus l'aide sur le terrain risquera d'être perçue comme l'instrumentalisation d'une opération militaire et/ou pourra avoir un impact sur l'adhésion de la population.

⁸ Militaire interventies zouden in principe aan verschillende criteria moeten voldoen om legitiem en effectief te zijn, rekening houdende met: de juiste autoriteit (VN-mandaat), juiste intenties, als laatste redmiddel, proportioneel en de graad van succes. Het al dan niet tegemoetkomen aan deze criteria is bepalend voor de veiligheidscontext van humanitaire hulp. Naarmate er inbreuken op worden gepleegd dreigt hulp op het terrein gepercipieerd te worden als instrumenteel voor een militaire operatie en/of kan dat een impact hebben op het draagvlak ervan.

des conflits et la désintégration des structures étatiques existantes. Ces formes d'intervention plus robustes posent également des défis supplémentaires sur le plan des relations entre civils et militaires.

3. Coopération civilo-militaire dans des environnements de sécurité complexes

En raison de l'expansion et du caractère plus musclé des missions de pacification et de maintien la paix à partir des années 1990 dans des situations de conflit complexes et asymétriques, un besoin accru s'est fait sentir de délimiter clairement les relations entre civils et militaires. En 2000, avec la publication du "rapport Brahimi" (rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies), publié en 2000, l'ONU lançait un appel clair à intégrer les programmes politiques, humanitaires et militaires et à les placer sous une seule structure de "commandement et de contrôle"⁹. Cet appel s'est heurté à une résistance farouche des ONG mais aussi de plusieurs agences des Nations unies actives dans le domaine de l'aide humanitaire d'urgence, qui craignaient la politisation et la militarisation des actions humanitaires dans les zones de conflit ("*securization of aid*") présentant des intérêts stratégiques. Par exemple, la création de camps de réfugiés dans les régions d'origine pouvait devenir un moyen de contenir le malaise politique suscité par des flux de réfugiés, plutôt qu'un moyen d'alléger prioritairement les souffrances des populations concernées. L'approche intégrée de la résolution des conflits s'est traduite sur le terrain par une implication directe des militaires dans l'aide humanitaire, avec des exemples précoces en Irak (opération Provide Comfort, 1991), en Somalie (1992-1993) et en Afghanistan (à partir de 2003), où le concept de coopération militaro-civile (CIMIC) a été le plus développé, avec notamment la création des équipes provinciales de reconstruction (EPR). L'aide humanitaire risquait ainsi de devenir un objectif politique visant à conquérir les cœurs et les esprits ("*hearts and minds*") de la population dans le cadre d'opérations de "contre-insurrection", plutôt qu'un droit inaliénable en soi. La frontière entre l'aide humanitaire et les opérations militaires a ainsi commencé à s'estomper, si bien que les travailleurs humanitaires pouvaient être considérés comme une extension des forces armées¹⁰.

C'est ainsi que les talibans ont rapidement considéré les EPR en Afghanistan comme un instrument supplémentaire de la stratégie anti-insurrectionnelle, faisant

robuste formes van interventies vormen een extra uitdaging voor militair-civiele relaties.

3. Civiel-militaire samenwerking in complexe veiligheidsomgevingen

Door de uitbreiding en het robuuster karakter van *peace keeping en peace enforcement* missies vanaf de jaren '90 bij complexe, asymmetrische conflictsituaties groeide de nood aan een duidelijke afbakening van militair-civiele relaties. In 2000 verscheen het "Brahimi Report" (*report of the Panel on United Nations Peace Operations*) met een duidelijk pleidooi om politieke, humanitaire en militaire agenda's in elkaar te laten vloeien en onder te brengen onder eenzelfde 'commando en controle'-structuur⁹. Dat stuitte op hevig verzet van ngo's maar ook van VN-agentschappen actief op het domein van humanitaire noodhulp die vreesden voor de politisering en militarisering van humanitaire acties in conflictgebieden ("*securization of aid*") met strategische belangen. Bijvoorbeeld: het opzetten van vluchtelingenkampen in de thuisregio's kan dan een middel worden om het politieke ongemak van vluchtelingenstromen in te dammen eerder dan prioritair de noden te lenigen van de getroffen bevolking. De geïntegreerde benadering van conflictoplossing kreeg een vertaling op het terrein waarbij militairen direct betrokken geraakten bij humanitaire hulpverlening met vroege voorbeelden in Irak (*Operation Provide Comfort*, 1991), Somalië (1992-1993) en in Afghanistan (vanaf 2003) waar het concept van militaire-civiele samenwerking (CIMIC) het meest werd uitgewerkt met de introductie van de '*Provincial Reconstruction Teams*' (PRT's). Humanitaire hulpverlening dreigde een politiek doel te worden om de '*hearts and minds*' te veroveren van de bevolking in '*counter insurgency*'-operaties, eerder dan een onvervreemdbaar recht op zichzelf. Het gevolg is dat de grens tussen humanitaire hulp en militaire operaties begon te vervagen waardoor hulpverleners gezien kunnen worden als een verlengstuk van militaire operaties¹⁰.

De Taliban beschouwden de PRT's in Afghanistan al gauw als een ander instrument in de strategie van *counter-insurgency* waardoor hulpverleners een legitiem

⁹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000): <http://undocs.org/fr/A/55/305>

¹⁰ Svoboda, E. (2014), The interaction between humanitarian and military actors: where do we go from here? HPG Policy Brief 58, avril 2014 (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8929.pdf>)

⁹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000): <http://undocs.org/A/55/305>

¹⁰ Svoboda, E. (2014), The interaction between humanitarian and military actors: where do we go from here? HPG Policy Brief 58, april (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8929.pdf>)

ainsi des travailleurs humanitaires une cible légitime. Cela a également amené la population à refuser l'aide, par crainte des conséquences dangereuses d'une acceptation de cette aide.

4. Consolidation de la paix

La plupart des opérations des Nations unies ont évolué et sont mandatées en vue de consolider la paix après un conflit avec un groupe d'acteurs dépassant la seule aide humanitaire, tels que les consultants électoraux, les coordinateurs DDR (désarmement, démobilisation et réintégration), les travailleurs du développement, etc. dans le cadre des relations civilo-militaires. Outre la sécurité, cela concerne des aspects de la démocratisation, du développement socio-économique, des droits de l'homme et de la justice. La consolidation de la paix comprend différentes phases. La phase de stabilisation s'apparente étroitement à des actions relevant de l'aide humanitaire urgente, à laquelle s'ajoute toutefois un travail préparatoire pour la reconstruction et des projets de développement durable à plus long terme. Au cours de la phase de transition qui suit, un processus politique (gouvernement intérimaire, élections, modifications constitutionnelles) mettant l'accent sur la reconstruction est mis en œuvre. Pendant la phase de consolidation, les capacités et les activités de soutien sont développées dans toute une série de domaines afin de placer pleinement la responsabilité entre les mains des acteurs locaux.

Au cours de la consolidation de la paix, les actions des différents acteurs visent à accompagner un processus de paix et à éviter un regain de violence¹¹. L'objectif ultime est de s'attaquer aux causes profondes d'un conflit violent et de jeter les bases d'une justice sociale et d'une paix durable. En tout état de cause, la consolidation de la paix doit être indépendante de motifs géostratégiques et d'intérêts internationaux contraires à la poursuite du développement durable et à la promotion de la sécurité humaine.

¹¹ Le département des Nations unies chargé des opérations de maintien de la paix définit les relations civilo-militaires, notamment dans ce contexte plus large, comme la coordination civilo-militaire, à savoir un "système d'interaction qui implique l'échange d'informations, la négociation, la résolution de conflit, le soutien mutuel et la planification à tous les niveaux entre les éléments militaires et les organisations humanitaires, les organisations de développement et la population civile locale, pour atteindre les objectifs de l'ONU". Dans la pratique, il peut s'agir d'actions pouvant aller de la coexistence à la coopération. L'Union européenne applique ces deux mêmes formes de relations. La coexistence se concentre sur la gestion des conflits et la minimisation d'incohérences typiques dans des situations de conflit dans lesquelles des acteurs militaires combattent activement. La coopération se concentre sur l'harmonisation d'un effort commun, tel que celui qui est nécessaire lors de catastrophes. L'UE insiste sur le respect des principes humanitaires dans le cadre de l'aide humanitaire.

doelwit werden. Dat leidde er ook toe dat de bevolking hulpverlening weigerde omwille van de gevaarlijke gevolgen.

4. Vredesopbouw

De meeste VN-operaties zijn geëvolueerd en gemandateerd voor post-conflict vredesopbouw met een bredere groep van actoren, dan louter humanitaire hulpverlening, zoals electorale adviseurs, DDR-coördinatoren (Ontwapening, Demobilisatie en Re-integratie), ontwikkelingswerkers, e.a. in het kader van civiel-militaire relaties. Naast veiligheid gaat het over aspecten van democratisering, sociaaleconomische ontwikkeling en mensenrechten en justitie. Vredesopbouw kent verschillende fases. De stabilisatiefase sluit nauw aan bij acties die vallen onder de humanitaire noodsituatie, maar waarin ook voorbereidend werk wordt geleverd voor heropbouw en duurzame ontwikkelingsprojecten op langere termijn. Tijdens de daaropvolgende transitiefase wordt werk gemaakt van een politiek proces (interimregering, verkiezingen, grondwetswijzigingen) waar de nadruk ligt op herstel en wederopbouw. Tijdens de consolidatiefase wordt gewerkt aan de ontwikkeling van capaciteiten en ondersteunende activiteiten op een hele reeks van domeinen om de verantwoordelijkheid volledig in handen te geven van lokale actoren.

Tijdens vredesopbouw zijn de acties van de verschillende actoren erop gericht om een vredesproces te begeleiden en te vermijden dat het opnieuw tot geweld komt¹¹. Het ultieme doel is de grondoorzaken van een gewelddadig conflict aan te pakken en de funderingen te leggen voor sociale rechtvaardigheid en duurzame vrede. In elk geval moet vredesopbouw onafhankelijk zijn van geostrategische motieven en internationale belangen die strijdig zijn met het streven naar een duurzame ontwikkeling en het vooruit helpen van de menselijke veiligheid.

¹¹ Het VN-departement voor vredesbehoudoperaties definieert militair-civiele relaties o.m. in die bredere context als Civiel-militaire Coördinatie, een "systeem van interactie met inbegrip van het delen van informatie, onderhandelingen, conflictmanagement, wederzijdse steun en planning op alle niveaus tussen militairen en humanitaire organisaties, ontwikkelingsorganisaties en de lokale burgerbevolking om VN-doelen te bereiken". In de praktijk gaat het om acties die kunnen gaan van co-existentie tot coöperatie. De Europese Unie hanteert dezelfde twee vormen van relaties. Co-existentie focust op conflictantering en het minimaliseren van inconsistenties typisch in conflictsituaties waar militaire actoren zich in een actieve gevechtssituatie bevinden. Coöperatie focust op de harmonisering van een gemeenschappelijke inspanning zoals die tijdens rampen noodzakelijk zijn. De EU benadrukt het respect van de humanitaire principes bij humanitaire hulp.

5. Principes de la coopération civilo-militaire

L'orateur signale que les interventions militaires sont par nature partiales, politiques et sélectives. Cette perspective militaro-politique peut être une source de tensions avec la perspective humanitaire. Il ne peut être exclu en cas d'interventions militaires que celles-ci déterminent les modalités selon lesquelles il sera répondu aux besoins de la population. L'aide peut ainsi être subordonnée aux convictions politiques ou religieuses des intéressés, à leur appartenance à un "groupe ami" potentiel ou encore au motif qu'ils vivent dans une région importante sur le plan stratégique¹². Il ne s'agit pas d'un jugement de valeur ni d'un rejet complet de la résolution de conflit et des initiatives de consolidation de la paix, mais de la reconnaissance du fait que les tâches des militaires et des coopérants/de l'aide au développement différent et ont un autre objectif.

Les ONG et les agences onusiennes ont ainsi défini des conditions à la coopération civilo-militaire. En 1994 déjà, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations unies a élaboré les "directives d'Oslo", auxquelles ont succédé des directives¹³ pour l'utilisation d'escortes militaires ou armées pour les convois humanitaires (2001) et les directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexes (2003). Des ONG, telles qu'Oxfam, la Croix-Rouge internationale, Save the Children, International Alert, etc. ont également publié des directives. En résumé, les principes suivants sont énoncés:

Les principes humanitaires:

- Humanité: il faut soulager les souffrances des êtres humains, quel que soit le contexte;
- Neutralité: l'assistance humanitaire doit être fournie uniquement sur la base des besoins sans distinction fondée sur la religion, l'origine, le genre, l'opinion politique, ...
- Impartialité: les acteurs humanitaires ne peuvent prendre parti dans un conflit.
- Indépendance opérationnelle: l'action humanitaire doit avoir lieu de manière autonome et être décidée de

¹² Barry, J. & Jefferys, A. (2002), *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, Londres, *Humanitarian Practice Network* (<https://www.files.ethz.ch/isn/96842/networkpaper037.pdf>)

¹³ OCHA (2007), *Guidelines on the use of foreign military and civil defence assets in disaster relief (revision)* (<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OSLO%20Guidelines%20Rev%201.1%20-%20Nov%2007.pdf>)

5. Principes voor militair-civiele samenwerking

De spreker wijst erop dat militaire interventies zijn nature partijdig, politiek en selectief zijn. Dit politiek-militair perspectief kan voor spanningen zorgen met het humanitaire perspectief. Bij militaire ingrepen is niet uit te sluiten dat ze bepalend kunnen zijn voor hoe en de manier waarop de noden van de bevolking worden aangepakt. Hulpverlening kan zo afhankelijk gemaakt worden van politieke of religieuze overtuigingen van de betrokkenen, of omdat ze tot een potentieel 'bevriende groep' behoren of nog in een strategisch belangrijke regio leven¹². Dit is geen waardeoordeel of een complete afwijzing van conflicthantering en vredesopbouwinitiatieven, maar de erkenning dat de taken van militairen en hulpverleners/ontwikkelingssamenwerking verschillend zijn, een ander doel hebben.

Vandaar dat ngo's en VN-agentschappen voorwaarden plaatsten op militaire en civiele samenwerking. Al in 1994 ontwikkelde het VN-Bureau voor de coördinatie van Humanitaire Zaken (OCHA) de zogenaamde 'Oslo-richtlijnen', gevolgd door richtlijnen¹³ voor humanitaire escortes (2001) en het gebruik van civiel-militaire defensiemiddelen in complexe noodsituaties (2003). Ook ngo's als Oxfam, het Internationale Rode Kruis, *Save the Children*, *International Alert* en andere publiceerden richtlijnen. Samenvattend komen volgende principes aan bod:

Humanitaire principes:

- menselijkheid: menselijk lijden moet aangepakt worden waar ook
- Neutraliteit: humanitaire actie moet uitgevoerd worden op basis van de noden alleen zonder onderscheid qua religie, afkomst gender, politieke opinie,...
- Onpartijdig: humanitaire actoren mogen geen kant kiezen in een conflict;
- operationele onafhankelijkheid: humanitaire actie moet autonoom gebeuren en onafhankelijk beslist worden,

¹² Barry, J. & Jefferys, A. (2002), *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, Londen, *Humanitarian Practice Network* (<https://www.files.ethz.ch/isn/96842/networkpaper037.pdf>)

¹³ OCHA (2007), *Guidelines on the use of foreign military and civil defence assets in disaster relief (revision)* (<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OSLO%20Guidelines%20Rev%201.1%20-%20Nov%2007.pdf>)

manière indépendante, sans être influencée par des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres.

Le rôle des militaires:

- L'armée ne peut pas être un acteur humanitaire en raison des principes humanitaires susmentionnés.
- Les militaires peuvent apporter un soutien:
 - à la demande d'un acteur humanitaire (un coordinateur humanitaire);
 - s'il relève de l'administration civile;
 - en dernier recours (p.ex. dans des situations d'urgence);
 - s'il est limité dans sa portée et dans le temps;
 - à condition que la distinction entre militaires et travailleurs humanitaires soit claire.

6. Conclusion

L'orateur conclut que les relations entre civils et militaires (et l'approche globale) comportent des risques:

- Si le propre intérêt prévaut en politique étrangère (comme un programme de sécurité ou de migration limité), une approche globale peut compromettre la politique de développement durable.
- Une instrumentalisation de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, de la consolidation de la paix (sécurisation de l'aide).

Par ailleurs, l'approche globale permet d'accomplir certaines choses:

- Une approche globale peut contribuer à une politique étrangère plus efficace en faveur du développement durable: éviter les doubles emplois, partager son expertise, effectuer des analyses conjointes permettant de prendre des décisions en meilleure connaissance de cause.
- au minimum, elle permet de réduire les conflits entre différents domaines politiques. Au maximum, elle permet une approche globale et structurelle en cas de problèmes complexes, en se concentrant sur la lutte contre les causes profondes des conflits, du terrorisme et des migrations forcées.

M. De Brabander formule également une série de recommandations à propos de la proposition de résolution:

zonder onderhevig te zijn aan politieke, economische militaire of andere doelstellingen;

De rol van militairen:

- Het leger kan geen humanitaire actor zijn omwille van bovenstaande humanitaire principes;
- Militairen kunnen ondersteuning bieden als:
 - dat op vraag gebeurt van een humanitaire actor (een humanitaire coördinator);
 - dat onder burgerlijke bestuur valt;
 - een allerlaatste redmiddel (bv. In urgente situaties);
 - het beperkt in tijd en reikwijdte is;
 - het onderscheid tussen militairen en hulpverleningen duidelijk zichtbaar is.

6. Conclusie

De spreker besluit dat de risico's van civiel -militaire relaties (en *Comprehensive Approach* (CA)) zijn:

- Als eigenbelang in buitenlands beleid primeert (zoals een beperkte veiligheids- of migratieagenda) kan een *Comprehensive Approach* een hypotheek leggen op het beleid voor duurzame ontwikkeling;
- Instrumentaliseren van ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, vredesopbouw (*securization of aid*);

Langs de andere kant zijn de opportuniteiten van een CA de volgende:

- Een CA kan bijdragen tot een effectiever buitenlands beleid ten gunste van duurzame ontwikkeling: vermijden van dubbel werk; uitwisselen van expertise; gezamenlijke analyses met als resultaat beter geïnformeerde beslissingen;
- Vermindert minimaal tegenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen. Maximaal kan CA zorgen voor brede en structurele aanpak van complexe problemen met focus op aanpak van grondoorzaken van conflict, terrorisme en gedwongen migratie.

De heer De Brabander formuleert nog een reeks aanbevelingen met betrekking tot het voorstel van resolutie:

Il est essentiel de fixer des objectifs clairs (ODD) et des conditions préalables régissant la relation entre la coopération au développement et la défense en y incluant les principes humanitaires, tels que ceux défendus par les institutions des Nations unies et les ONG. L'aide et la coopération au développement ne doivent pas dépendre des intérêts stratégiques, économiques ou militaires d'acteurs étrangers.

Il est nécessaire d'assurer une certaine cohérence pour atteindre les objectifs de l'action humanitaire et de consolidation de la paix, mais sans entraîner une instrumentalisation politique de l'aide. L'échange d'informations est primordial pour évaluer le contexte de sécurité ou les conditions dans lesquelles l'action humanitaire opère. Il est cependant impossible de garantir que les informations militaires donnent une vision globale de la situation ou que l'échange d'informations serve des objectifs politico-militaires autres que ceux de l'action humanitaire. Inversement, il y a un risque que les informations des acteurs humanitaires soient utilisées à des fins militaires. Il convient d'éviter cette confusion entre les rôles des deux acteurs afin de ne pas mettre en danger l'apport de l'aide, en particulier dans des situations de conflit asymétriques.

En outre, la coopération en matière de défense (comme la formation des militaires) doit être fondée sur la reconstruction d'un État de droit dans un cadre clair en ce qui concerne les droits de l'homme. Il s'agit d'un sujet sensible dans le contexte de la coopération. Le projet de l'UE visant à renforcer les services de sécurité au Burkina Faso (en collaboration avec Enabel) montre combien il est important d'organiser la coopération avec prudence. Des organisations de défense des droits de l'homme accusent les forces de sécurité d'être responsables d'exécutions de masse. Les membres de l'ethnie Fulani sont particulièrement visés, car ils sont soupçonnés de soutenir les groupes islamistes armés présents dans la région depuis 2017.

La transparence et le dialogue sont des éléments importants et le Parlement a un rôle à jouer à cet égard (concertation entre les différentes commissions compétentes, rôle des organes consultatifs existants).

Les critères de l'APD doivent être respectés. Les ressources et services militaires ne sont en principe pas éligibles à l'APD (Aide publique au développement de l'OCDE), sauf dans le cadre de l'aide humanitaire.

Ni dans la note stratégique "Approche Globale" ni dans la résolution déposée, la coopération n'est soumise aux conditions minimales requises dans le cadre de l'aide déliée. Dans le cadre des objectifs de développement, il est important d'inclure au moins les principes humanitaires

Het is noodzakelijk om duidelijke doelstellingen (SDG's) en randvoorwaarden te definiëren voor de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en defensie met inbegrip van de humanitaire principes zoals die verdedigd worden door VN-instellingen en ngo's. Hulpverlening en ontwikkelingssamenwerking moeten onafhankelijk zijn van strategische, economische of militaire belangen van buitenlandse actoren.

Coherentie is noodzakelijk om doelstellingen van humanitaire actie en vredesopbouw te verwezenlijken maar mag er niet toe leiden dat hulpverlening een politiek instrument wordt. Informatie-uitwisseling is belangrijk om het veiligheidsklimaat of de condities voor humanitaire acties in te schatten. Maar er is geen garantie dat militaire informatie een volledig beeld geeft of dat informatiedeling politiek-militaire doeleinden dient andere dan die noodzakelijk zijn voor humanitair optreden. Omgekeerd bestaat het gevaar dat informatie van humanitaire actoren gebruikt kan worden om militaire operaties te ondersteunen. Dergelijk vervaging van de rollen van beide actoren moet vermeden worden om de hulpverlening niet in een gevarezone te brengen, zeker in asymmetrische gevechtssituaties.

Bovendien moet de defensiesamenwerking (zoals opleiding van militairen) gebeuren in functie van de heropbouw tot een rechtsstaat in een duidelijk mensenrechtenkader. Dit is een gevoelig thema voor samenwerking. Het EU-project voor de versterking van de veiligheidsdiensten in Burkina Faso (met medewerking van Enabel) toont hoe voorzichtig met dergelijke samenwerkingen moet worden omgesprongen. Mensenrechtenorganisaties beschuldigen veiligheidstroepen ervan massaexecuties te hebben uitgevoerd. Vooral leden van de Fulani worden geviséerd omdat ze ervan verdacht worden islamistische gewapende groeperingen te steunen die er al sinds 2017 opereren.

Transparantie en dialoog zijn belangrijke factoren en in dit kader is er een rol voor het parlement weggelegd (overleg tussen verschillende relevante commissies; rol bestaande adviesorganen).

De ODA-criteria moeten worden gerespecteerd. Militaire middelen en diensten zijn in principe niet ODA-aanrekenbaar (Officiële Ontwikkelingssamenwerking volgens OESO) behalve bij humanitaire hulpverlening.

Noch in de strategienota 'Comprehensive Approach', noch in de ingediende resolutie wordt de samenwerking conditioneel gemaakt aan de noodzakelijke minimumvoorwaarden voor ongebonden hulp. Het is belangrijk om daarin minstens de humanitaire principes als leidraad

en tant que fil conducteur et de définir systématiquement les points fondamentaux et les principes à la base des interventions dans le cadre d'une "approche globale" dans différentes circonstances (situations de conflit, aide d'urgence, consolidation structurelle de la paix, etc.).

B. Interventions des membres

M. Theo Francken (N-VA) indique que le groupe N-VA n'est pas opposé au mécanisme de *Comprehensive Approach* mais la Défense se voit confier de plus en plus de missions, entre autres dans le cadre de l'aide à la nation. Pour M. Francken, il est important que la Défense se concentre sur ses tâches essentielles, *a fortiori* dans un contexte de restrictions budgétaires. Aujourd'hui déjà, la Défense ne dispose pas de suffisamment de temps, de personnel et de moyens pour remplir ses tâches essentielles.

Il est également nécessaire de prendre des dispositions financières claires. Le département de la Coopération au développement, contrairement à celui de la Défense, dispose d'un budget important. Qui paie les frais de déploiement d'un C130 transportant du matériel pour la coopération au développement? En principe, le cadre juridique existant dispose que le département de la Coopération au développement doit couvrir ces coûts, mais en réalité cela n'est pas toujours le cas.

La proposition de résolution à l'examen donne l'impression de vouloir réorienter à nouveau la Coopération belge sur l'Afrique centrale et la RDC. Dans le passé, le PS s'est montré réticent face au virage pris sous l'égide de l'ancien ministre Vandeput de se concentrer sur la lutte contre le terrorisme, ainsi que les régions du Sahel et de l'Afrique du Nord. L'actuelle ministre de la Défense n'a pas été claire sur ce point lors de la discussion de sa note de politique générale. La proposition de résolution à l'examen présentée par le PS est certes plus claire sur ce point. L'intervenant comprend qu'il existe des liens historiques avec la région, mais cela ne peut pas régir toutes les relations.

M. Francken renvoie en outre au débat sur l'éventuelle participation de la Belgique à l'opération Barkhane. Si la Belgique décide d'y participer, ce serait la première fois que notre pays prendrait part à une opération militaire étrangère sous commandement français. En ce moment, l'Élysée réfléchit à l'opération et à la suite à y donner. Il semblerait que les troupes maliennes ne voient pas d'un bon œil la présence de troupes françaises. Actuellement, le bombardement d'une cible malienne (un mariage, de terroristes ou non) par les troupes françaises est toujours sous investigation. L'intervenant met donc en garde contre le danger qu'une éventuelle participation à cette opération ferait courir aux troupes belges, qui ne

op te nemen en de aandachtspunten en principes in de aard van optreden tijdens een "alomvattende benadering" in de verschillende omstandigheden (gevechtssituaties, noodhulp, structurele vredesopbouw,...) systematisch te omschrijven in het kader van de ontwikkelingsdoelen.

B. Betogen van de leden

De heer Theo Francken (N-VA) stelt dat de N-VA-fractie geen tegenstander is van de *Comprehensive Approach* maar dat Defensie steeds meer taken krijgt onder meer in het kader van de hulp aan de natie. Voor de heer Francken is het zaak dat Defensie focust op haar kerntaken zeker in het kader van de budgettaire beperkingen. Defensie kampt nu al met onvoldoende tijd, personeel en middelen om haar kerntaken uit te voeren.

Het is tevens nodig om duidelijke financiële afspraken te maken. Het departement ontwikkelingssamenwerking beschikt in tegenstelling tot Defensie, over een belangrijk budget. Wie betaalt de kosten voor de inzet van een C130 die hulpmiddelen voor ontwikkelingssamenwerking vervoert? In principe bestaat het wettelijke kader dat bepaalt dat het departement ontwikkelingssamenwerking deze kosten moet dekken, maar in de realiteit gebeurt dit niet altijd.

Het voorstel van resolutie geeft de indruk tot doel te hebben om de nadruk van de Belgische samenwerking opnieuw naar Centraal Afrika en RDC, te verleggen. In het verleden was de PS een koele minnaar van de verschuiving die onder de toenmalige minister Vandeput werd doorgevoerd om te focussen op terreurbestrijding, de Sahel en Noord-Afrika. De huidige minister van Landsverdediging was over dit punt niet duidelijk tijdens de bespreking van haar beleidsnota. Het voorliggende voorstel van resolutie dat door de PS werd ingediend is wel duidelijker over dit punt. De spreker verstaat dat er historische banden zijn met de regio, maar dit kan niet de hele relaties beheersen.

De heer Francken refereert bovendien aan het debat over de eventuele deelname van België aan operatie Barkhane. Indien België beslist om daar aan deel te nemen zou dit voor het eerst zijn dat ons land onder Frans commando aan een buitenlandse militaire operatie zou meedoen. Op dit ogenblik wordt in het Elizee nagedacht over de operatie en hoe het verder moet. Er zijn indicaties dat de Malinese troepen de Franse troepen niet mogen. Momenteel wordt de bombardementen van de Franse troepen op een Malinees doelwit (een huwelijk, al dan niet van terroristen) nog steeds onderzocht. De spreker waarschuwt dan ook voor het gevaar dat een eventuele deelname aan deze operatie voor Belgische troepen,

seraient pas accueillies comme des héros mais comme un occupant étranger.

M. Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) remarque qu'il paraît évident qu'en situation de crise humanitaire, il est impératif de restaurer (ou même de construire) au plus vite les structures et le fonctionnement de l'État et donc la sécurité. Des services publics efficaces et réactifs, avec du personnel notamment de sécurité correctement formé et financé, est la meilleure manière d'assurer la résilience d'un pays face aux crises. Une présence est nécessaire là où cette présence de l'État est soit faible, soit inexistante.

L'orateur est ravi que la question du soft et du hard power a été abordée. Ceci signifie que le nexus entre Défense, Coopération au développement et Humanitaire ressemble un peu à une fusion ou un début de fusion entre ces deux moyens. Est-ce que, tenant compte que la majeure partie de notre hard power a été délégué à l'OTAN il y 70 ans, cela implique que notre coopération au développement collaborera en fait à termes avec l'OTAN directement? Même si c'est une question théorique l'orateur trouve que ça vaut la peine de se pencher sur cette évolution.

M. Defossé trouve qu'il est nécessaire, comme le réclame la proposition résolution à l'étude, de donner une plus grande cohérence aux politiques extérieures. Il faut éviter que ce que nous gagnons d'une main soit perdue par l'autre ou de faire deux fois la même chose en parallèle et de gaspiller du temps et de l'argent. Il est positif pour l'orateur de renforcer le dialogue et dans ce sens la proposition de résolution va majoritairement dans le bon sens.

Selon M. Defossé il existe un enjeu important qui est celui de la séparation claire des genres et des budgets. Chaque département doit conserver ses propres objectifs et ses spécificités. La question principale est de savoir comment sont définis et répartis ces objectifs entre les départements de la Défense, de la Coopération et des Affaires étrangères selon leurs spécificités.

La question aux intervenants est, s'il n'existe pas un risque de mélanger les genres. Est-il souhaitable d'avoir une Défense agente de développement? Et une coopération agente de sécurité? N'existe-t-il pas un risque par exemple de voir les acteurs de coopération assimilés à des militaires et donc, à les exposer à des dangers plus grands face à des combattants armés? Ne risque-t-on pas de finir par devoir faire travailler nos coopérants sous la protection de l'armée? Par ailleurs,

die niet als helden maar als een buitenlandse bezetter zouden worden gezien, zou inhouden.

Volgens de heer Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) spreekt het vanzelf dat het in tijden van humanitaire crisis hoogst belangrijk is de structuren en de werking van de Staat en dus de veiligheid ervan zo snel mogelijk te herstellen (of waar nodig op te bouwen). Doeltreffende en snel reagerende overheidsdiensten, met meer bepaald naar behoren opgeleid en gefinancierd veiligheidspersoneel, zijn de beste manier om de veerkracht van een land tegenover crisissituaties te waarborgen. Waar de aanwezigheid van de Staat zwak of zelfs onbestaande is, moet in die aanwezigheid worden voorzien.

De spreker is ermee ingenomen dat het vraagstuk van *soft* en *hard power* ter sprake is gekomen. De *nexus* tussen Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en het humanitaire aspect heeft met andere woorden iets weg van een fusie of een aanzet tot fusie van die beide middelen. Aangezien onze *hard power* zeventig jaar geleden voor het merendeel in handen is gegeven van de NAVO, rijst de vraag of zulks betekent dat onze ontwikkelingssamenwerking op termijn rechtstreeks met de NAVO zal samenwerken. Dit mag dan wel een theoretische vraag zijn, de spreker vindt het niettemin de moeite deze evolutie in ogenschouw te nemen.

De heer Defossé vindt het noodzakelijk, zoals het ter bespreking voorliggende voorstel van resolutie vraagt, een grotere samenhang teweeg te brengen in de lijnen van het buitenlandbeleid. Het is zaak te voorkomen dat wat de ene hand kan nemen de andere weer moet geven, of dat dubbel werk wordt geleverd en dat tijd en geld worden verspild. De spreker vindt het een goede zaak dat de dialoog wordt versterkt; in dat opzicht gaat het voorstel van resolutie grotendeels de juiste kant op.

Volgens de heer Defossé bestaat een belangrijke uitdaging in een duidelijke scheiding van de respectieve eigenheden en budgetten. Elk departement moet zijn eigen doelstellingen en kenmerken behouden. De hamvraag is hoe die doelstellingen zullen worden gedefinieerd en gespreid over de departementen Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken, rekening houdend met de kenmerken ervan.

De sprekers dienen zich de vraag te stellen of niet het gevaar bestaat dat een en ander al te sterk in elkaar zou overvloeien. Is het wel wenselijk dat Defensie een ontwikkelingsactor wordt? En omgekeerd, dat Ontwikkelingssamenwerking zich op veiligheid toelegt? Dreigt bijvoorbeeld niet het gevaar dat ontwikkelingssamenwerkingsactoren zullen worden aanzien voor militairen en in dat opzicht tegenover gewapende strijders zullen worden blootgesteld aan acuter gevaar?

selon vous, peut-on envisager à terme une fusion des budgets, même partielle? N'y a-t-il pas un risque de voir le budget, limité en coopération aussi, et pas qu'en Défense, servir à d'autres objectifs, dont des objectifs sécuritaires ou de stratégie militaire? Enfin, pourquoi les projets FAMILO et FAMIKI se sont-ils arrêtés en 2017? Les projets étaient tout simplement terminés ou y a-t-il eu des problèmes?

M. Defossé a également une question sur la priorisation des objectifs. On sait que la sécurité dans une région est nécessaire pour permettre des projets de développement. Mais n'y a-t-il pas souvent une inversion des priorités qui fait que la sécurité devient un objectif en soi qui éclipse le développement? Toute recherche de cohérence au sein de la politique extérieure doit selon l'orateur assurer qu'elle ne va pas à l'encontre des objectifs de la coopération au développement, qu'elle puisse y contribuer positivement et que les objectifs de la coopération au développement sont préservés. Ils ne peuvent pas être modifiés pour des raisons sécuritaires. L'orateur demande l'avis des intervenants sur cette question. Est-ce que selon les intervenants, il existe un risque d'instrumentalisation de la coopération au développement ou une concurrence malsaine entre les objectifs de chacun? Et comment pouvons-nous nous en protéger et donner des garanties contre cela?

Un autre volet que le membre veut aborder est celui des pays concernés. La Belgique intervient militairement aussi dans des zones qui ne sont pas des pays partenaires de la coopération au développement. Or, en coopération, notre pays travaille avec des partenaires depuis longtemps, ce qui permet une meilleure prévisibilité, un meilleur ancrage et une efficacité accrue des projets sur place. Or, en renforçant le nexus, n'y aurait-il pas un risque de déplacement de nos efforts vers des pays où la Belgique est intervenu militairement pour "réparer les dégâts" en quelques sorte? Le budget de la coopération n'est pas extensible et il ne faudrait pas que nous fermions des projets dans un coin du monde pour en ouvrir là où nous sommes intervenus. Quel est l'avis des intervenants à ce sujet? Existe-t-il un risque de faire de la coopération au développement une sorte de service après-vente de la Défense?

Enfin, l'orateur confirme que la Défense a de grandes capacités qui vont au-delà des opérations purement militaires: transmission de savoirs, déminage, logistique...

Dreigt een en ander er uiteindelijk niet toe te leiden dat ontwikkelingssamenwerkers door het leger zullen moeten worden beschermd? Is het bovendien denkbaar dat er op termijn een fusie van de budgetten komt, zij het een gedeeltelijke? Dreigt het budget, dat niet alleen voor Defensie maar ook voor Ontwikkelingssamenwerking al beperkt is, aldus niet te worden aangewend voor andere doeleinden, onder meer in verband met veiligheid of militaire strategie? Tot slot rijst de vraag waarom het FAMILO- en het FAMIKI-project in 2017 aan hun einde zijn gekomen. Waren die projecten eenvoudigweg volbracht, of zijn er moeilijkheden opgedoken?

Voorts heeft de heer Defossé een vraag over de rangorde van de doelstellingen. Het is alom bekend dat veiligheid in de regio een voorwaarde is om ontwikkelingsprojecten kans op slagen te geven. Worden de prioriteiten echter soms niet omgekeerd, waardoor veiligheid een doel op zich wordt en ontwikkeling naar de achtergrond verdwijnt? Elk streven naar coherentie in het buitenlandbeleid moet volgens de spreker de garantie inhouden dat het niet haaks op de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking staat, dat het er een positieve bijdrage aan kan leveren en dat de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking intact blijven. Die laatste mogen niet worden gewijzigd onder het mom van de veiligheid. De spreker peilt naar het standpunt van de sprekers in dit verband. Bestaat volgens hen het gevaar dat de ontwikkelingssamenwerking oneigenlijk wordt aangewend, of dat de respectieve doelstellingen op ongezonde wijze met elkaar moeten wedijveren? En hoe kunnen we ons daartegen beschermen en ter zake over de nodige garanties beschikken?

Voorts gaat de spreker in op de betrokken landen. België stuurt ook militairen naar gebieden in landen die geen partnerland van de ontwikkelingssamenwerking zijn. Op het vlak van de ontwikkelingssamenwerking werkt ons land echter al sinds lang samen met partnerlanden, waardoor de lokale projecten meer in de kijker lopen, sterker verankerd zijn en een grotere doeltreffendheid hebben. Wanneer méér wordt ingezet op de *nexus*, rijst de vraag of de inspanningen niet zullen worden omgeleid naar landen waar België militairen naartoe heeft gestuurd om als het ware "de schade te herstellen". Op het ontwikkelingssamenwerkingsbudget zit geen rek; het is uit den boze dat projecten in de ene uithoek van de wereld moeten worden gestaakt om er vervolgens op te starten op plaatsen waar ons land militair is opgetreden. Hoe staan de sprekers hiertegenover? Bestaat het gevaar dat Ontwikkelingssamenwerking vervelt tot een soort van servicedienst van Defensie?

Tot slot bevestigt de spreker dat Defensie over verregaande capaciteiten beschikt, die niet beperkt blijven tot louter militaire operaties: kennisoverdracht, ontmijning,

il pense qu'il ne faut pas se passer de cette expertise qui est aussi une expertise de paix en réalité. Est-ce qu'une analyse des capacités utiles dans le cadre de projets de développement a déjà été faite et s'il est prévu de les développer plus particulièrement dans cet unique objectif?

Mme Annick Ponthier (VB) est favorable à une coopération et une concertation accrues entre le SPF Affaires étrangères et Coopération au développement et la Défense, car cela permettra de travailler plus efficacement. Toutefois, cela ne doit pas se faire au détriment de la capacité de la Défense à remplir correctement ses missions essentielles.

La proposition de résolution à l'examen donne l'impression que son objectif est de parvenir à une fusion de la Défense et de la Coopération au développement. C'est une idée à laquelle l'intervenante ne peut souscrire. Les militaires participent parfois à des opérations humanitaires à l'étranger, mais leurs priorités doivent être celles de la Défense. Le gouvernement actuel place les priorités de la Défense au niveau de l'aide à la nation. La membre émet des réserves à ce propos car cela éloigne la Défense de ses missions essentielles.

Mme Ponthier n'a aucune objection au renforcement de la coopération entre la Défense et Enabel, mais elle rappelle que pour son groupe, la politique de développement dans son ensemble doit être réorientée. La stratégie de développement, y compris de la Défense, devrait être axée sur les pays qui sont à l'origine des flux migratoires en direction de la Belgique. La coopération au développement et les moyens seraient également subordonnés à des conditions très strictes telles que la bonne gouvernance et la lutte contre le fondamentalisme. La nécessité d'envisager une coordination horizontale et verticale et d'inclure l'énergie et le commerce extérieur dans les objectifs politiques du *Comprehensive Approach* a été évoquée. Mme Ponthier regrette que l'immigration n'en fasse pas partie et estime qu'il faut changer cela.

Il est positif que des efforts soient faits pour établir une liste positive de pays partenaires avec lesquels coopérer. La liste tiendra-t-elle également compte de nos intérêts en matière de sécurité et des flux migratoires vers notre pays?

Il est précisé qu'en matière de finances, chacun doit assumer ses propres dépenses. Peut-on expliquer les implications budgétaires de cette proposition de résolution? La situation financière de la Défense est précaire et Mme Ponthier estime qu'il pourrait y avoir d'autres priorités que la *Comprehensive Approach*. Le budget

logistiek enzovoort. Hij is van mening dat die knowhow niet onbenut mag blijven; ze staat immers ook voor vredesknowhow. Werden de voor ontwikkelingsprojecten dienstige capaciteiten al tegen het licht gehouden en is het de bedoeling die capaciteiten verder uit te bouwen met louter dat doel voor ogen?

Mevrouw Annick Ponthier (VB) vindt een versterkte samenwerking en overleg tussen de FOD Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en Defensie een goed idee omdat dit toelaat om doeltreffender te werken. Dit mag echter niet ten laste gaan van het correct kunnen uitvoeren van de kerntaken door Defensie.

Het voorstel van resolutie wekt de indruk dat het tot doel heeft ervoor te zorgen dat Defensie en ontwikkelings-samenwerking zouden samensmelten. Dit is een idee waar de spreker niet mee akkoord kan gaan. Militairen springen soms bij voor humanitaire acties in het buitenland, maar hun prioriteiten moeten bij Defensie bij hun kerntaken liggen. De huidige regering legt de prioriteiten van Defensie bij de hulp aan de natie, en daar heeft de sprekerster toch wel wat bedenkingen bij omdat daarbij de kerntaken naar de achtergrond verdwijnen.

Mevrouw Ponthier heeft geen bezwaar tegen de versterking van de samenwerking tussen Defensie en Enabel maar ze herinnert eraan dat voor haar fractie het ontwikkelingsbeleid als geheel geheroriënteerd zou moeten worden. De ontwikkelingsstrategie, met inbegrip van Defensie, zou op de herkomstlanden van de migratiestromen naar België moeten worden gericht. De ontwikkelingssamenwerking en middelen zouden ook onder zeer strikte voorwaarden worden verstrekt zoals goed beleid en bestrijding van fundamentalisme. Er werd gesproken over de noodzaak van het beschouwen van de horizontale en verticale coördinatie en de noodzaak om ook energie en buitenlandse handel mee in de beleidsdoelstellingen van de *comprehensive approach* op te nemen. Mevrouw Ponthier betreurt dat migratie daar niet mee wordt in meegenomen en vindt dat dit moet worden aangepast.

Het is positief dat er gestreefd wordt naar het opstellen van een positieve lijst van partnerlanden waarmee zal worden samengewerkt. Zal bij het samenstellen van lijst ook rekening worden gehouden met onze veiligheidsbelangen en de migratiestromen naar ons land?

Er wordt gesteld dat wat de financiën betreft iedereen moet instaan voor de eigen uitgaven. Kan er worden toegelicht welke implicaties dit voorstel van resolutie op de budgettaire situatie zal hebben? De financiële toestand bij Defensie is precair en mevrouw Ponthier is van oordeel dat er wellicht andere prioriteiten zijn dan

de la *Comprehensive Approach* est-il considéré comme un élément fixe de la Coopération au développement ou de la Défense? Les invités pensent-ils qu'une certaine clé de répartition devrait être établie pour ce projet? Faut-il fixer des conditions strictes pour la politique de développement?

Des précisions pourraient-elles être apportées quant à l'évolution de cette liste à l'avenir, étant donné que l'accent est aujourd'hui mis sur l'Afrique centrale et le Sahel? Selon les invités, quels autres pays pourraient figurer sur la liste dans le cadre de l'approche globale?

En ce qui concerne l'approche du facteur de fragilité, Mme Ponthier reconnaît qu'il faut rester sur le terrain suffisamment longtemps pour s'assurer que la situation est sous contrôle. Mme Ponthier souligne également l'importance de prévoir une stratégie de sortie. Quand la Belgique détermine-t-elle que la situation d'un pays répond aux objectifs fixés, et quelle stratégie de sortie peut alors être recommandée? Il faut garder à l'esprit le facteur de fragilité mais également la sauvegarde des intérêts stratégiques et économiques de la Belgique.

M. Steven De Vuyst (PVDA-PTB) indique qu'il convient de mener une politique étrangère cohérente et qu'il convient d'examiner comment il serait possible de la concrétiser. Son groupe émet des réserves quant à la proposition de résolution à l'examen et quant à l'approche globale. Aux termes de la proposition de résolution à l'examen, cette approche implique que chacun conserve sa spécificité mais que la coopération entre la Défense et la coopération au développement doit se concentrer sur les domaines dans lesquels la Défense et les partenaires ont des intérêts. Selon l'intervenant, cela pourrait signifier qu'il n'y aurait plus de raison de poursuivre la coopération au développement dans une région qui a perdu son importance stratégique. Une telle manière de procéder ne serait pas non plus axée sur la préservation de la spécificité de la coopération au développement, axée par essence sur le travail à long terme. L'accord de coopération tel qu'il figure dans la proposition de résolution à l'examen manque de clarté et il convient d'y prévoir des objectifs clairs. La proposition de résolution à l'examen ne comporte aucune condition minimale pour l'aide déliée. Les principes humanitaires minimums doivent y être inclus comme principes directeurs, et les conditions de coopération et d'intervention conjointe doivent y être définies avec précision, en fonction des objectifs de développement.

M. De Vuyst met également en garde contre les réactions auxquelles cette coopération accrue entre la Défense et la coopération au développement pourrait

Comprehensive Approach. Wordt het budget van de *Comprehensive Approach* gezien als een vast onderdeel van ontwikkelingssamenwerking of van Defensie? Vinden de genodigden dat daar een bepaalde verdeelsleutel moet voor worden opgesteld? Zal er voor het ontwikkelingsbeleid moeten worden ingezet op strikte voorwaarden voor het gecoördineerd beleid?

Kan er dieper worden ingegaan op welke wijze de lijst zal evolueren gezien de focus op dit ogenblik ligt op Centraal Afrika en de Sahel. Welke andere landen kunnen volgens de genodigden ook op de lijst worden opgenomen in het kader van *Comprehensive Approach*?

Met betrekking tot de aanpak van de factor fragiliteit beaamt mevrouw Ponthier dat men lang genoeg ter plaatse moet blijven om ervoor te zorgen dat de situatie onder controle is. Mevrouw Ponthier wijst bovendien op het belang van het voorzien in een exit strategie. Wanneer bepaalt België dat de toestand in een land volgens onze doelstellingen, voldoet aan de vereisten en welke exit strategie kan dan worden aanbevolen? Niet alleen de fragiliteitsfactor maar ook het verzekeren van de Belgisch strategische en economische belangen moeten in het oog worden gehouden.

De heer Steven De Vuyst (PVDA-PTB) stelt dat er nood is aan een coherent buitenlands beleid en dat moet worden nagegaan hoe daar invulling aan te geven. Zijn fractie maakt voorbehoud bij het voorstel van resolutie en de *Comprehensive Approach*. Deze aanpak betekent volgens het ter bespreking voorliggende voorstel dat iedereen zijn eigenheid behoudt maar dat de samenwerking tussen Defensie en ontwikkelingssamenwerking moet gericht zijn op de gebieden waar Defensie en de partners belangen hebben. Dit zou volgens de spreker dan kunnen betekenen dat wanneer een regio zijn strategisch belang verliest er ook geen redenen meer zouden zijn om ontwikkelingssamenwerking verder te zetten. Dit wijst ook niet op het behoud van de eigenheid van ontwikkelingssamenwerking dat net gebonden is om op lange termijn te werken. Het samenwerkingsverband zoals opgenomen in het voorstel van resolutie is niet duidelijk en er moeten duidelijke doelen worden geformuleerd. Het voorstel van resolutie bevat geen minimumvoorwaarden voor ongebonden hulp. De minimale humanitaire principes moeten als leidraad worden opgenomen en evenals de voorwaarden voor samenwerking en de gezamenlijke interventie moet nauwkeurig worden omschreven in functie van de ontwikkelingsdoelstellingen.

Ook de heer De Vuyst waarschuwt voor de mogelijke reacties op het terrein van deze verhoogde samenwerking tussen Defensie en ontwikkelingssamenwerking die kan

donner lieu sur le terrain, coopération accrue qui pourrait être considérée comme une ingérence étrangère indésirable et une instrumentalisation de l'aide.

M. De Vuyst souligne aussi que les conflits et les guerres sont désormais souvent menés sous une forme hybride, ce qui implique un recours de plus en plus fréquent aux actions et sanctions diplomatiques, aux sanctions commerciales et à la guerre économique. Dans ce contexte, le recours à l'aide humanitaire est souvent perçu comme le reflet de la guerre économique. L'aide humanitaire est alors perçue comme n'étant utilisée que pour pallier les pénuries et les manques, comme le manque d'eau potable, qui sont le résultat d'une guerre économique et militaire. L'intervenant se demande si dans ce contexte, l'aide humanitaire n'est pas utilisée *de facto* comme une arme de guerre, surtout si elle est utilisée pour des groupes sélectifs. M. De Vuyst cite l'exemple de la Syrie, où de l'aide humanitaire n'est aujourd'hui envoyée que dans les zones occupées/contrôlées par la Turquie, alors que le reste du pays continue à souffrir des sanctions. La question est de savoir comment éviter une situation où l'aide au développement est réduite au rôle humanitaire, en fonction d'intérêts stratégiques visant une sécurité accrue.

Selon l'intervenant, la note stratégique "Approche globale" ne contient toujours aucune définition des intérêts et des valeurs qu'elle doit promouvoir et protéger. Ces intérêts belges s'inscrivent également dans les intérêts plus larges de l'Union européenne et de l'OTAN, et, dans ce contexte, il importe de définir comment ces valeurs et ces intérêts doivent être interprétés. Les intérêts dans des régions comme le Sahel et le Mali impliquent aussi en grande partie le contrôle et les concessions de ressources minérales telles que le bois et l'uranium. La France a également de nombreux intérêts économiques dans la région, comme l'uranium pour alimenter son parc nucléaire. Comment éviter que l'approche globale ne conduise à une politique étrangère se concentrant sur le contrôle des matières premières et réduisant toujours les pays au rôle secondaire de pourvoyeurs de matières premières?

Tout au long du débat, il n'a été renvoyé qu'à l'objectif de développement durable 16 (ODD 16). *Quid* des seize autres ODD, comme l'élimination de la pauvreté et l'éducation qui permettent justement un développement durable à long terme?

Selon l'intervenant, ce débat donne l'impression que la coopération au développement est secondaire par rapport aux intérêts de sécurité et de défense. Il redoute également l'établissement d'une liste sélective de pays partenaires.

worden beschouwd als een ongewenste buitenlandse inmenging en een instrumentalisering van de hulp.

De heer De Vuyst wijst er ook op dat conflicten en oorlog nu vaak in hybride vorm worden gevoerd waar diplomatieke acties en sancties, handelssancties en ook een economische oorlogvoering steeds meer worden ingezet. In dit kader wordt de inzet van humanitaire hulp vaak gezien als een spiegelbeeld van de economische oorlogsvoering. De humanitaire hulp wordt dan beschouwd als enkel ingezet om gebreken en tekorten zoals drinkbaar water, op te vullen die het gevolg zijn van economische en militaire oorlogsvoering. De spreker vraagt zich af of in deze context de humanitaire hulp, zeker als ze ingezet wordt voor selectieve groepen, niet *de facto* als een oorlogswapen wordt gebruikt. De heer De Vuyst haalt het voorbeeld aan van Syrië waar momenteel de humanitaire hulp enkel gestuurd wordt naar door Turkije bezette/gecontroleerde gebieden, terwijl de rest van het land blijft lijden onder de sancties. De vraag is hoe kan worden vermeden dat ontwikkelingshulp verengd wordt tot de humanitaire rol in functie van strategische belangen voor meer veiligheid.

De strategienota *Comprehensive Approach* bevat steeds volgens de spreker geen definitie van de belangen en de waarden die ze moet bevorderen en beschermen. Deze Belgische belangen worden ook gekaderd in de bredere belangen van de EU en de NAVO en in deze context is het zaak om te bepalen hoe deze waarden en belangen moeten worden geïnterpreteerd. De belangen in streken als de Sahel, Mali betekent voor een belangrijk deel ook de controle over en de concessies van minerale rijkdommen zoals hout en uranium. Ook Frankrijk heeft veel economische belangen in de regio zoals het Uranium voor de bevoorrading van hun kerncentrale. Hoe kan worden voorkomen dat de *Comprehensive Approach* leidt tot een buitenlands beleid dat focust op de controle over de grondstoffen en de landen nog steeds terugdringt tot de perifere rol van grondstoffenleveranciers.

In het hele debat wordt enkel verwezen naar *Sustainable Development Goal 16* (SDG 16). Wat dan met de overige 16 van de 17 SDG's zoals het opheffen van armoede en onderwijs die net een duurzame ontwikkeling op lange termijn mogelijk maken.

De indruk wordt in dit debat volgens de spreker gewekt dat ontwikkelingssamenwerking ondergeschikt wordt aan de veiligheids- en defensiebelangen. Hij is ook bevreesd over het aanleggen van een selectieve lijst van partnerlanden.

La question est de savoir si l'approche globale ne conduira pas à long terme à ce que l'on délaisse complètement l'aide au développement, l'aide étant réservée aux alliés volontaires ou à un certain nombre de pays où notre pays a également des intérêts économiques et stratégiques à défendre.

M. Jasper Pillen (*Open Vld*) souligne l'importance du dossier et pose d'abord une question sur la liste des pays partenaires. La liste des pays partenaires pour la coopération au développement a été mise à jour. Une liste des pays partenaires de la Défense sera-t-elle également établie? Comment les listes de pays partenaires sont-elles élaborées, comment les pays partenaires sont-ils sélectionnés, et que doit-il/ne doit pas se passer dans le cadre de ce processus?

En ce qui concerne les 3D (Diplomatie, Défense et Développement), le professeur Mattelaere peut-il préciser quelles sont les meilleures pratiques pouvant être considérées comme des exemples à suivre? Quels pays peuvent être pris comme exemple et qui, y compris au niveau de l'UE, devrait être entendu afin de clarifier les 3D?

Il a été déclaré qu'en ce qui concerne le financement, chacun se finance lui-même. Un budget intégré pourrait-il être envisagé, étant donné qu'une approche transversale et multidisciplinaire est encouragée?

Le colonel De Kerpel pourrait-il préciser ce qui est fait en matière d'association de cibles?

M. De Brabander a mentionné que l'aide humanitaire devrait être prioritaire et qu'elle ne pouvait être militarisée. L'intervenant fait toutefois remarquer qu'au Sahel, il n'y a pas de gouvernement ni d'État fonctionnel, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de se rendre sur le terrain en toute sécurité. De quelle manière l'aide humanitaire peut-elle être fournie dans de telles conditions de sécurité?

L'intervenant refuse d'utiliser le mot "instrumentalisation" dans ce contexte. Il doit être possible, dans une certaine mesure, de demander aux pays avec lesquels nous coopérons de partager certains objectifs, tels que la lutte contre le terrorisme. L'intervenant n'est pas d'accord pour exclure *a priori* toute coopération policière ou tout échange de données dans toutes les circonstances possibles.

M. Kris Verduyckt (*sp.a*) se réjouit de constater que la coopération entre la diplomatie, la défense et la coopération au développement n'est pas nouvelle et qu'une certaine expertise a déjà été développée en la matière. Il indique que, même si la culture d'entreprise d'Enabel

De vraag is of de *Comprehensive Approach* op lange termijn niet zal leiden tot een totaal verwaarlozen van ontwikkelingshulp op lange termijn waarbij de hulp wordt voorbehouden voor gewillige bondgenoten of een aantal landen waar ons land ook economisch en strategische belangen te verdedigen heeft.

De heer Jasper Pillen (*Open Vld*) wijst op het belang van het dossier en stelt in de eerste plaats een vraag over de lijst van partnerlanden. De lijst van partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking werd aangepast. Zal ook de lijst voor de partnerlanden van Defensie worden opgesteld? Hoe worden de lijsten voor partnerlanden samengesteld en de partnerlanden geselecteerd en wat moet/mag daarbij wel/niet gebeuren?

Kan professor Mattelaere met betrekking tot de 3D's (*Diplomacy, Defense and Development*) verduidelijken welke *best practices* als voorbeeld kunnen worden gezien. Welke landen kunnen als voorbeeld worden genomen en wie, ook op EU vlak, zou nog moeten worden gehoord om meer duidelijkheid te scheppen over de 3D?

Er werd gesteld dat met betrekking tot de financiering, ieder voor zich financiert. Zou een geïntegreerd budget kunnen worden overwogen gezien een transversale en multidisciplinaire aanpak wordt gepromoot?

Kan kolonel De Kerpel dieper ingaan op wat wordt gedaan met betrekking tot doelwitassociatie?

De heer De Brabander heeft aangehaald dat humanitaire hulp voorrang moet krijgen en dat deze niet mag worden gemilitariseerd. De spreker merkt echter op dat in de Sahel geen overheid of werkende staat is wat voor gevolg heeft dat het niet mogelijk is om op een veilige manier op het terrein te gaan. Op welke wijze kan in dergelijke veiligheidsomstandigheden dan humanitaire hulp worden verleend?

De spreker wil het woord instrumentalisering in deze context niet in de mond nemen. Het moet mogelijk zijn om tot op zekere hoogte aan de landen waar mee wordt samengewerkt te vragen om bepaalde doelstellingen te delen zoals bijvoorbeeld de strijd tegen terrorisme. De spreker gaat er niet mee akkoord om al in alle mogelijke omstandigheden vooraf alle politieke samenwerking of uitwisseling van gegevens uit te sluiten.

De heer Kris Verduyckt (*sp.a*) is verheugd vast te stellen dat de samenwerking tussen diplomatie, defensie en ontwikkelingssamenwerking niet nieuw is en dat er daar al ervaring mee is. Hij stelt dat hoewel de bedrijfscultuur tussen enerzijds Enabel en anderzijds

et celle de la Défense sont différentes, la coopération devrait tout de même être possible. L'objectif de la proposition de résolution est de maximiser l'efficacité par la coopération, tout en préservant la spécificité des différents acteurs. Il convient surtout de bien définir l'objectif final.

L'intervenant pose les questions suivantes:

L'approche globale nécessite-t-elle un budget plus important? Ou y a-t-il lieu de se concentrer sur la coopération entre les différents services?

Comment éviter que la coopération au développement ne devienne le perdant de cette histoire?

Le colonel De Kerpel peut-il expliquer comment la coopération entre la Défense et la Coopération au développement est déjà incluse dans la formation militaire?

C. Réponses des orateurs

1. *Mme Christine Detaille, Head of Unit Transitional Development and Governance, DGD.*

Principes de l'approche globale: la Belgique dispose d'une note stratégique mais sa stratégie de sécurité nationale n'a pas encore été élaborée - alors qu'au niveau européen, une boussole globale a été développée sur la base de la stratégie globale, dont elle assure la mise en œuvre pratique.

Financement: chaque département travaille sur son propre budget, et il n'est pas prévu de fusionner les budgets de la Défense et de la Coopération au développement.

Particularités de l'aide humanitaire, de la coopération au développement et de la Défense: les acteurs de l'aide humanitaire veillent à leur indépendance afin d'éviter toute instrumentalisation politique. La notion de "nexus" fait référence à la coopération requise, le cas échéant, entre les différents acteurs. L'Agenda 2030 pour les objectifs de développement durable en constitue le cadre général, complété par les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat. L'ODD n° 16 appelle à une meilleure gestion des affaires publiques en vue d'une société stable, afin que l'aide humanitaire ne soit pas vaine. La Défense peut jouer un rôle complémentaire utile dans le cadre de l'aide humanitaire et de la coopération au développement en s'attaquant aux causes de la fragilité.

Les conditions d'intervention de la Défense sont décrites dans le document Cadre politique pour la coopération belge au développement dans le secteur de

Defensie verschillend is de samenwerking toch mogelijk moet zijn. De doelstelling van het voorstel van resolutie is een maximaliseren van doeltreffendheid door samenwerking met behoud van de eigenheid van de verschillende actoren. Het is vooral zaak om goed te bepalen wat het einddoel is.

De spreker heeft de volgende vragen:

Heeft *Comprehensive Approach* voor gevolg dat er meer budget nodig is? Of is het zaak toe te spitsen op de samenwerking tussen de verschillende diensten?

Hoe kan worden verhinderd dat ontwikkelingssamenwerking de verliezer zou worden in dit verhaal?

Kan kolonel De Kerpel dieper ingaan op de wijze waarop de samenwerking tussen defensie en Ontwikkelingssamenwerking al is opgenomen in de militaire opleiding?

C. Antwoorden van de sprekers

1. *Mevrouw Christine Detaille, Head of Unit Transitional Development and Governance, DGD.*

Principes van de *Comprehensive Approach*: België beschikt wel over een strategische nota maar er is nog steeds geen nationale veiligheidsstrategie uitgewerkt – terwijl er op Europees niveau op basis van de *global strategy* een *global compass* werd uitgewerkt dat een praktische uitwerking ervan bevat.

Financiering: elk departement werkt op eigen budget, er zijn ook geen plannen om budgetten van Defensie en ontwikkelingssamenwerking te laten in mekaar vloeien.

Eigenheid van humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en Defensie: de actoren van humanitaire hulp waken over hun onafhankelijkheid teneinde elke politieke instrumentalisering te vermijden. Het begrip 'nexus' verwijst naar de vereiste samenwerking tussen de onderscheiden actoren, waar nodig. Agenda 2030 voor duurzame ontwikkelingsdoelstellingen vormt hiertoe het algemeen kader, aangevuld met de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs. De SDG 16 zet in op een beter overheidsbeheer met het oog op een stabiele samenleving, opdat de humanitaire hulp niet vergeefs zou zijn. Defensie kan een nuttige, complementaire rol vervullen bij humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking door oorzaken van fragiliteit aan te pakken.

De voorwaarden voor tussenkomst van Defensie worden beschreven in het document Beleidskader voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in de

la sécurité: l'intervention militaire ne peut avoir lieu que dans un contexte international plus large et le soutien militaire doit être nécessaire aux services de coopération au développement.

2. M. Jean-Christophe Charlier, responsable de la cellule Gouvernance, Enabel

Il est important de reconnaître et de respecter les spécificités de chaque acteur, tout en veillant à la convergence des politiques menées; il y a du reste toujours des domaines dans lesquels l'aide humanitaire, la coopération au développement et la sécurité se chevauchent, générant des objectifs communs aux différents acteurs. On ne peut pas parler d'une instrumentalisation de la Coopération au développement par la Défense: Enabel est active dans des zones peu sûres et elle a besoin de la Défense pour assurer sa sécurité. La population locale doit bien entendu également pouvoir bénéficier d'un environnement sûr et pouvoir compter sur des autorités fiables pour répondre à ses besoins fondamentaux.

Budget: il n'est pas question de mélanger les budgets ou d'organiser un transfert financier de la Coopération au développement vers la Défense, mais bien de mobiliser l'expertise de ces deux départements. Les acteurs belges peuvent par ailleurs faire appel à des fonds européens pour réaliser les objectifs de développement durable.

Pays partenaires: il n'est pas question d'aligner la liste des pays partenaires d'Enabel sur celle des pays dans lesquels la Défense est active. Enabel a bien entendu la possibilité de faire appel à la Défense dans certains pays lorsque celle-ci y est également présente, afin d'assurer la sécurité de la population.

3. Colonel Gunther De Kerpel, ACOS STRAT, ministère de la Défense

Missions essentielles de la Défense: ces missions seront définies par le Comité stratégique, notamment sur la base d'un débat parlementaire qui aura lieu cet été.

Budgets: La Défense ne dispose plus que d'un budget d'opérations très limité et elle est contrainte de se fixer des priorités strictes en fonction de la faisabilité des opérations. La Défense s'efforce logiquement de réaliser des économies d'échelle en s'associant à d'autres acteurs comme Enabel. Une opération ou un déploiement de troupes doit également offrir une valeur ajoutée (retour sur investissement).

Priorités: les priorités sont fixées en concertation entre les ministres de la Défense, de la Coopération au développement et des Affaires étrangères; il est exact que

Veiligheidssector: militair optreden kan uitsluitend in een ruimer internationaal verband en de militaire ondersteuning moet noodzakelijk zijn voor de diensten van ontwikkelingssamenwerking.

2. De heer Jean-Christophe Charlier, verantwoordelijke van de dienst Governance, Enabel.

Het is van belang om de eigenheid van elke speler te erkennen en eerbiedigen maar het beleid moet wel convergerend zijn; er zijn ook steeds domeinen waar overlapping is tussen humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en veiligheid en er dus gemeenschappelijke objectieven bestaan in hoofdte van elke actor. Er is helemaal geen sprake van instrumentalisering van ontwikkelingssamenwerking door Defensie: Enabel is actief in onveilige gebieden en heeft daar wel degelijk nood aan ondersteuning door Defensie met het oog op de veiligheid. Uiteraard heeft ook de lokale bevolking nood aan een veilige omgeving en een betrouwbare overheid voor de vervulling van basisnoden.

Budget: er is geen sprake van de budgetten te vermengen of een financiële transfer van ontwikkelingssamenwerking naar Defensie te bewerkstelligen – wel van mobilisatie van wederzijdse expertise. Belgische actoren kunnen tevens beroep doen op Europese fondsen om duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te realiseren.

Partnerlanden: er is geen sprake van de partnerlanden van Enabel gelijk te schakelen of te beperken tot die landen waar Defensie actief is. Uiteraard is het wel zo dat Enabel in sommige landen een beroep kan doen op Defensie daar waar deze eveneens aanwezig is, teneinde de veiligheid van de bevolking te verzekeren.

3. Kolonel Gunther De Kerpel, ACOS STRAT, ministerie van Defensie.

Kerntaken Defensie: dit zal bepaald worden door het Strategisch Comité, onder meer op basis van een parlementair debat dat deze zomer zal plaatsvinden.

Budgetten: Defensie heeft nog slechts een zeer beperkt budget voor operaties en dient strikte prioriteiten vast te leggen op basis van haalbaarheid. Defensie zoekt logischerwijze naar schaalvoordelen met andere actoren zoals Enabel. Een operatie of inzet van manschappen moet ook meerwaarde bieden (return on investment).

Prioriteiten: worden in onderling overleg vastgelegd door de ministers van Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken; België ontbeert daarbij inderdaad

la Belgique ne dispose pas d'une stratégie de sécurité nationale qui pourrait offrir une base stratégique plus solide en la matière.

Arrêt des projets en RDC (2017): cet arrêt est dû au blocage diplomatique qui existait à cette époque entre la Belgique et la RDC; la relance de la coopération avec la RDC est actuellement envisagée, ainsi que l'indique la note de politique générale.

Stratégie de sortie: la Défense se fonde pour chaque opération sur une *condition-based exit strategy* qui fait l'objet d'une évaluation permanente.

Présence de la Défense dans la région du Sahel: la Défense doit en effet faire preuve d'une grande circonspection quant aux parties et forces armées avec lesquelles elle coopère, le respect des droits de l'homme étant crucial.

Instrumentalisation politique: la Coopération au développement ne risque pas de faire l'objet d'une telle instrumentalisation, car il ne s'agit pas d'un instrument du pouvoir, contrairement à la Défense, qui est soumise pour cette raison à un contrôle politique.

4. M. Emmanuel Klimis, coordinateur exécutif GRAPAX

En termes de coopération au développement, la Belgique privilégie la coopération avec les États fragiles; il en résulte inmanquablement des problèmes de sécurité qui rendent l'intervention de la Défense inévitable et nécessaire (l'orateur cite à titre d'exemple la situation sécuritaire actuelle au Burkina Faso). C'est le contexte de sécurité qui impose la coopération. Cette coopération peut en effet générer un risque réputationnel qui doit être soigneusement évalué au préalable, car il est inhérent à la fragilité.

En ce qui concerne l'efficacité de la coopération au développement, l'orateur est convaincu qu'il n'y a pas de développement économique possible s'il n'y a pas de paix préalable. Entre 1995 et 2005, la prévention des conflits à l'échelle mondiale était toujours assurée par la coopération au développement. Aujourd'hui, ce coût est beaucoup moins bien accepté et l'on attend un certain rendement.

Répartition géographique: on utilisait dans le passé en matière de prévention et de gestion des conflits des lignes budgétaires permettant de financer certains projets qui ne s'inscrivaient pas dans une planification pluriannuelle lourde; ce système a été abandonné sous la pression budgétaire (coupes) de la crise financière. Or, le choix de la Belgique d'intervenir dans des zones

een nationale veiligheidsstrategie die een meer gedegen beleidsbasis zou kunnen vormen.

Stopzetting van projecten in DRC (2017): dit was te wijten aan de diplomatieke blokkering tussen België en DRC op dat moment; de heropstart van de samenwerking met DRC wordt nu bekeken, zoals vermeld in de beleidsnota.

Exitstrategie: Defensie hanteert bij elke operatie een *condition-based exit strategy* die continu wordt geëvalueerd.

Aanwezigheid van Defensie in de Sahel-regio: Defensie dient er inderdaad nauwlettend op toe te zien met welke partijen en strijdkrachten ze samenwerkt, waarbij respect voor mensenrechten cruciaal is.

Politieke instrumentalisering: ontwikkelingssamenwerking is hier niet vatbaar voor, aangezien het geen machtsinstrument is, in tegenstelling tot Defensie dat dan ook onderworpen is aan politieke controle.

4. De heer Emmanuel Klimis, uitvoerend coördinator GRAPAX

België legt inzake ontwikkelingssamenwerking de nadruk op samenwerking met fragiele staten; onvermijdelijk rijzen er dan veiligheidskwesties waardoor tussenkomst van Defensie onvermijdelijk en noodzakelijk is (bv. huidige veiligheidssituatie in Burkina Faso). Het is de veiligheidscontext die tot samenwerking dwingt. Dit gegeven kan inderdaad leiden tot reputatieschade en dit risico moet vooraf goed worden afgewogen aangezien het inherent is aan de fragiliteit.

Wat betreft de efficiëntie van ontwikkelingssamenwerking is de spreker ervan overtuigd dat er geen economische ontwikkeling mogelijk is zonder voorafgaandelijke verliezen. Tussen 1995 en 2005 gebeurde de conflictbeheersing op wereldschaal steeds middels ontwikkelingssamenwerking terwijl men die kost nu veel minder aanvaardt en een zekere opbrengst verlangt.

Geografische spreiding: er werden vroeger budgettaire richtsnoeren toegepast inzake conflictpreventie en -beheersing om bepaalde projecten te financieren die niet pasten in het kader van een zware meerjarenplanning; dit systeem werd verlaten onder budgettaire druk (besparingen) van de financiële crisis. Toch vereist de Belgische beleidsoptie om op te treden in fragiele

fragiles implique un certain degré de flexibilité budgétaire - ce qui n'empêche pas, bien entendu, de fixer des critères stricts.

Fusion entre la coopération au développement et la sécurité: au début des années 2000, l'OCDE a refusé l'intégration des budgets de la coopération au développement dans ceux dédiés à la sécurité. Aucun des pays qui appliquent l'Approche globale n'a procédé à une telle intégration. De plus, la sécurité ne représente qu'un coût marginal dans la coopération au développement. L'existence de certains recoupements est inévitable - c'est également le cas dans d'autres domaines (par exemple le climat) -, mais la frontière doit être clairement définie.

Intérêts économiques sous-jacents: la Belgique est l'un des rares pays dans lesquels la coopération au développement n'est pas un instrument de politique étrangère. Elle diffère en cela des États-Unis, de la France et de l'Allemagne, par exemple.

Priorités: celles-ci doivent évidemment être établies dans le cadre de l'Approche globale et elles ne peuvent être considérées uniquement à la lumière de la relation contractuelle entre Enabel et la Défense.

5. Pr. dr Alexander Mattelaer, senior research fellow, Institut Egmont

La défense et la coopération au développement sont des instruments politiques dotés de caractéristiques et de fonctionnalités distinctes et qui disposent dès lors également de leur propre budget. Lorsque ces deux départements sont actifs sur le même terrain, ils disposent de structures de concertation pour faciliter leur collaboration mutuelle; cette concertation peut avoir lieu au niveau central à Bruxelles, ou mieux encore sur le terrain, par exemple dans une ambassade.

Il n'est pas judicieux de travailler avec une liste fixe de pays partenaires, parce que cette approche est trop rigide par rapport à la réalité en constante évolution; il est préférable de travailler sur la base d'une vision intégrée, qui peut également inclure d'autres dimensions politiques (par exemple, la politique migratoire). D'autres pays adoptent d'ailleurs également cette approche et l'utilisent parfois comme un instrument de déstabilisation politique d'autres pays (cf. la politique menée récemment par la Russie).

L'approche globale ne requiert pas de budget distinct, mais bien une affectation concertée des ressources; pour certains objectifs prioritaires, le Conseil national de sécurité pourrait toutefois décider, en vue d'une plus grande flexibilité, de recourir à des lignes budgétaires

gebieden een zekere mate van budgettaire flexibiliteit – wat uiteraard niet belet dat er strikte criteria moeten bestaan.

Fusie ontwikkelingssamenwerking en veiligheid: de OESO weigerde begin van de jaren 2000 de opname van budgetten voor ontwikkelingssamenwerking in die voor veiligheid. Dit is in geen enkel land dat de *Comprehensive Approach* toepast het geval en bovendien zijn de kosten voor veiligheid bij ontwikkelingssamenwerking marginaal van aard. Dat er een zekere overlapping is, is onvermijdelijk – zoals dat ook het geval is voor andere domeinen (bv. klimaat) maar de grens moet duidelijk worden afgebakend.

Onderliggende economische belangen: België is één van de weinige landen waar ontwikkelingssamenwerking geen instrument is van de buitenlandpolitiek, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS, Frankrijk en Duitsland.

Prioriteiten: deze dienen uiteraard te worden vastgelegd in het kader van de *Comprehensive Approach* en mogen niet louter gezien worden in het licht van de contractuele relatie tussen Enabel en Defensie.

5. Prof. Dr. Alexander Mattelaer, senior research fellow, Egmont instituut

Defensie en Ontwikkelingssamenwerking zijn beleidsinstrumenten met onderscheiden kenmerken en functionaliteiten, en vandaar ook hun eigen budget. Wanneer beide actief zijn op hetzelfde terrein, dan beschikken ze over overlegstructuren om de onderlinge samenwerking te faciliteren; dit kan centraal gebeuren te Brussel, of beter nog op het terrein, bijvoorbeeld in een ambassade.

Werken met een vaste lijst van partnerlanden is niet aangewezen omdat dit te stroef is ten opzichte van de steeds wijzigende realiteit; beter is het te werken op basis van een geïntegreerde *mindset*, waarvan ook andere beleidsdimensies deel kunnen uitmaken (bv. migratiebeleid). Ook andere landen doen dat trouwens en wenden dat soms aan als instrument voor politieke destabilisatie van andere landen (cf. recente Russische politiek).

De *Comprehensive Approach* vergt geen apart budget maar wel concertatie van middelen; voor bepaalde prioritaire doeleinden zou de nationale veiligheidsraad met het oog op een grotere flexibiliteit wel kunnen beslissen om gebruik te maken van gemeenschappelijke

communes afin d'éviter tout retard dû aux lourdeurs administratives.

Des conseils sur l'approche globale peuvent notamment être obtenus auprès de M. Enrico Mora, secrétaire général adjoint aux affaires politiques du Service européen pour l'action extérieure, qui dispose d'une large expérience dans le domaine de la répartition des tâches entre les organisations internationales. Le Centre finlandais d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides à Helsinki possède également une large expertise en matière d'intégration des domaines politiques, tout comme le ministère britannique de la Défense au travers du concept opérationnel intégré.

6. M. Ludo De Brabander, ASBL Vrede

M. Ludo De Brabander formule une observation générale à propos des tâches essentielles de la Défense et du nouveau contexte sécuritaire sur lequel repose l'approche globale: l'OTAN a redéfini ses tâches essentielles après la guerre froide en intervenant désormais également dans d'autres pays en dehors de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord (notamment au Kosovo, en Afghanistan, en Libye) sous le couvert du rétablissement de la paix. Ces opérations ont souvent entraîné une déstabilisation des régions concernées. De telles interventions impliquent une importante responsabilité – ce qui ressort également de la déstabilisation observée après l'intervention en Libye, qui a conduit au chaos dans toute la région du Sahel. Ce constat appelle à la plus grande prudence dans les opérations civilo-militaires prévues dans le cadre de l'approche globale. La situation française au Mali (opération Barkhane) illustre parfaitement la fragilité d'une telle intervention, la France risquant de devenir elle-même partie au conflit. La population locale se méfie dès lors ensuite également des missions humanitaires de ces mêmes troupes – par exemple, l'escorte des convois d'aide des ONG – et les considère aussi comme une cible légitime. L'intervention militaire n'aboutit donc pas nécessairement à la stabilisation. Le partage d'informations entre les militaires et les organisations humanitaires ne doit dès lors pas servir à des fins militaires.

La coopération au développement ne doit pas être un instrument de lutte contre le terrorisme et ne doit donc pas servir uniquement nos propres intérêts; heureusement, la Belgique mène une politique d'exception en la matière. La base de toute coopération au développement doit toujours être la mesure dans laquelle elle contribue au renforcement de l'État de droit, des droits humains et du développement. La sécurité ne peut être établie qu'en agissant, au travers de l'aide, sur les causes profondes des conflits, du terrorisme et de l'extrémisme. La

budgetlijnen, zodat geen vertraging optreedt door administratieve stroefheid.

Personen en instellingen die over de *Comprehensive Approach* kunne adviseren zijn onder meer: Enrico Mora, afgevaardigd secretaris-generaal voor politieke zaken van de Europese Dienst voor Buitenlandse Optreden die uitgebreide ervaring heeft in taakverdeling tussen internationale organisaties. Ook het Finse Hybrid Center of Excellence in Helsinki beschikt over uitgebreide expertise inzake integratie van beleidsdomeinen, net als het geïntegreerde operatieconcept van het Britse ministerie van Defensie.

6. De heer Ludo De Brabander, Vrede vzw.

Algemene opmerking over de kerntaken van Defensie en de gewijzigde veiligheidscontext waarop de *Comprehensive Approach* is geënt: de NAVO heeft na de koude oorlog zijn kerntaken geherdefinieerd door van dan af ook buiten artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag in andere landen te interveniëren (o.a. Kosovo, Afghanistan, Libië) onder het mom van *peace enforcing*. Deze operaties hebben vaak geleid tot destabilisering in de betrokken gebieden. Dergelijke tussenkomsten impliceren een grote verantwoordelijkheid – wat ook blijkt uit de destabilisering na de tussenkomst in Libië die geleid heeft tot de chaos in de ganse Sahel. Dit noopt dan ook tot grote voorzichtigheid in civiel-militaire operaties zoals voorzien in de *Comprehensive Approach*. De Franse situatie in Mali (operatie Barkhane) is een goed voorbeeld van de fragiliteit van dergelijk optreden waarbij Frankrijk zelf partij in het conflict dreigt te worden. De humanitaire opdrachten van diezelfde troepen – bv. begeleiding van hulpkonvooien van ngo's - worden dan door de lokale bevolking vervolgens ook gewantrouwd en vormen voor hen eveneens een legitiem doelwit. Militaire interventie leidt dus niet noodzakelijk tot stabilisering. Informatiedeling tussen militairen en humanitaire organisaties mag dan ook geen militaire doeleinden dienen.

Ontwikkelingssamenwerking mag geen instrument zijn van terreurbestrijding en mag derhalve niet enkel de eigen belangen dienen; België voert in deze gelukkig een uitzonderingspolitiek. Het uitgangspunt van elke ontwikkelingssamenwerking dient steeds te zijn in welke mate deze bijdraagt tot de versterking van de rechtstaat, van de mensenrechten en van de ontwikkeling. Men komt pas tot veiligheid door via hulp in te werken op de grondoorzaken van conflicten, terrorisme en extremisme. Ontwikkelingssamenwerking is het sterkste instrument

coopération au développement est l'instrument le plus puissant de ce développement durable et, en ce sens, elle est effectivement de nature instrumentale.

L'appui militaire aux opérations humanitaires ne peut être mis à charge des organisations d'aide que dans des cas exceptionnels; ce financement doit rester le plus distinct possible.

D. Répliques

M. André Flahaut (PS), coauteur de la proposition de résolution, souligne que le but d'une résolution est de donner un signal au gouvernement concernant la politique à mener, telle qu'elle est d'ailleurs prévue dans l'accord de gouvernement. Dans leurs interventions au sein des organisations internationales, les ministres compétents pourront se référer à la résolution à l'examen, qui souligne l'importance de la réalisation effective des "trois D" (défense, diplomatie et développement), et la soutenir. L'objectif ultime et le fondement de toute action internationale de la Belgique ou des entités fédérées, dans tous les domaines politiques, est d'assurer la stabilité et la paix. La coopération entre les acteurs humanitaires et militaires est une nécessité absolue, ce dont les gens de terrain sont du reste intimement convaincus. Il ne s'agit pas de soutenir une action paternaliste ou néocolonialiste, mais de promouvoir un véritable partenariat dans un respect mutuel total. L'action de B-Fast, avec sa coopération très pragmatique, en est d'ailleurs une bonne illustration. Une telle collaboration connaît également un grand succès au Grand-Duché de Luxembourg, où la défense et la coopération au développement relèvent du même ministre, tout comme en Allemagne, où chaque unité militaire comprend un représentant de la coopération au développement. Une telle coopération est par ailleurs également bénéfique pour le rayonnement international de notre pays.

M. Flahaut insiste sur la nécessité de complémentarité entre actions militaires et humanitaires, ce qui n'est d'ailleurs pas aisé à mettre en oeuvre compte tenu de résistances de part et d'autre. Des exemples positifs sont le Bénin et la RDC. Les acteurs militaires et humanitaires interviennent à des moments différents mais ils peuvent trouver des pistes de partenariats efficaces et surtout utiles pour les populations locales.

tot deze duurzame ontwikkeling en is in die zin dan wel instrumenteel.

Militaire bijstand aan humanitaire operaties mag slechts in uitzonderlijke gevallen aan de hulporganisaties worden aangerekend, deze financiering moet maximaal gescheiden blijven.

D. Replieken

De heer André Flahaut (PS), mede-indiener van het voorstel van resolutie, merkt op dat een resolutie ertoe strekt een signaal te geven aan de regering over het te voeren beleid, zoals dat trouwens ook in de regeringsverklaring is opgenomen. De bevoegde ministers zullen bij hun tussenkomsten in internationale organisaties kunnen verwijzen naar en zich steunen op voorliggende resolutie die het belang benadrukt van de daadwerkelijke verwezenlijking van de 'drie D's' (*Defense, Diplomacy, Development*). Het uiteindelijke doel en de basis van elk internationaal optreden van België of de deelstaten, in alle beleidsdomeinen, is stabiliteit en vrede te verzekeren. De samenwerking tussen humanitaire en militaire actoren is een absolute noodzaak, iets waar de mensen op het terrein trouwens van doordrongen zijn. Het gaat niet om een paternalistisch of neokoloniaal optreden, maar om een waar partnerschap in volkomen wederzijds respect. Het opzet van B-Fast is hiervan trouwens een goed voorbeeld, waarbij zeer pragmatisch werd samengewerkt. Voorts lukt dergelijke samenwerking ook zeer goed in het Groot Hertogdom Luxemburg, waar Defensie en ontwikkelingssamenwerking onder de bevoegdheid van dezelfde minister vallen, net als in Duitsland waar in elke militaire eenheid een vertegenwoordiger van ontwikkelingssamenwerking is opgenomen. Dergelijke samenwerking komt overigens ook de internationale uitstraling van ons land ten goede.

De heer Flahaut benadrukt de noodzaak van complementariteit in het optreden van militaire en humanitaire actoren, wat overigens geen eenvoudige opgave is gelet op de wederzijdse weerstanden. Positieve voorbeelden vindt men in Benin en DRC. De militaire en humanitaire actoren interveniëren weliswaar op verschillende tijdstippen, maar ze kunnen probate partnerschappen afsluiten met name in het belang van de lokale bevolking.