

## Van exit-strategie naar transitie-strategie

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers\*

In Brussel wordt in EU-kringen een discussie gevoerd over het thema exit-strategie. De aanleiding hiervoor is dat de stopzetting van een EU-operatie of missie politiek en ook operationeel een zeer moeizaam proces blijkt te zijn. Zo moeilijk zelfs, dat lidstaten vaak niet tot overeenstemming kunnen komen om een operatie of missie waarvan bijvoorbeeld de operationele levensduur verstreken is of de operationele output om wat voor reden dan ook is geminimaliseerd, ook daadwerkelijk te beëindigen. In alle gevallen zijn er echter zwaarwegende politieke redenen om de missies in de lucht te houden en het engagement en steun vol te houden.

Er zijn ten minste drie overwegingen die het debat over de exit-strategie voeden. De eerste is dat een vooraf vastgestelde en geplande exit-strategie absoluut noodzakelijk is voordat lidstaten bereid zijn zich te verbinden aan welke EU-operatie dan ook. Lidstaten moeten vooraf een duidelijk beeld hebben wanneer en/of onder welke omstandigheden een operatie of missie haar doel heeft bereikt en kan worden beëindigd. Dit is de bekende discussie over een *end state* vs. een *end date* van een operatie of missie.

Een tweede overweging is een vorm van *mission creep*, waarbij een EU-missie in sommige gevallen andere taken is gaan uitvoeren dan waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld was, maar dat die taken zo essentieel blijken dat de missie eigenlijk niet meer weg kan. Bijvoorbeeld een trainingsmissie die indirect noodzakelijk blijkt

voor de ondersteuning van de uitvoering van executieve taken door de getrainde eenheden of een militaire missie die politieke taken gaat uitvoeren.

De derde overweging is dat er een probleem is met de lokale perceptie van het concept van een exit-strategie. Dit aspect is eerder politiek-psychologisch en communicatief van aard dan operationeel. Het politiek-psychologische aspect is de weerstand die doorgaans in het gastland bestaat om een *Common Security and Defence Policy*-missie of -operatie (CSDP) 'te laten gaan'. Immers, op het moment dat een EU-missie wordt gelanceerd, krijgt het gastland belang bij het voortbestaan van die missie, niet alleen in politiek opzicht maar ook financieel, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de lokale toeleveranciers en werknemers. In de (lokale) publieke perceptie wordt een exit-strategie dan gelijkgesteld aan het verbreken van een samenwerkingsrelatie of het aan zijn lot overlaten van het gastland.

In dat laatste zit de angel van het probleem, want dat is een signaal dat de EU en de lidstaten juist niet willen afgeven: een exit-strategie is nooit synoniem met een politieke *break* of het stopzetten van politieke relaties.

### Een continue en duurzame relatie

Voor de EU ligt de publieke perceptie van een exit-strategie moeilijk, omdat zij inzet op een langdurige bilaterale relatie met een partnerland. De relaties van de EU met partnerlanden zijn, om het populair te zeggen, geen 'knipperlichtrelaties'. Het zijn politieke betrekkingen die gebaseerd zijn op de principes van continuïteit en duurzaamheid. De EU investeert in dergelijke relaties, bijvoorbeeld door een EU-delegatie (ambassade) te openen.

\* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser en luitenant-kolonel der Mariniers Marcus Houben.

De EU heeft 170 van dergelijke delegaties verspreid over de hele wereld, inclusief in alle gastlanden waar een EU-operatie of missie gaande is. Binnen dat kader van continue en duurzame politieke betrekkingen moet ook de EU-missie worden geplaatst. Hoewel een operatie of missie een sterke intensivering van de betrekkingen betekent, is deze doorgaans van beperkte duur. In veel gevallen wordt de operatie of missie echter vaak gelijk gesteld aan het geheel van de EU-betrekkingen.

Maar heel vaak blijft, nadat de EU-operatie is beëindigd, de Europese Commissie aanwezig met hulpprogramma's, soms is de humanitaire hulporganisatie ECHO aanwezig en blijft ook de EU-delegatie in het land geopend.

Het basisprincipe van continuïteit en duurzaamheid van de bilaterale betrekkingen is derhalve een algemeen principe dat alle EU-actoren bindt. Ten tweede kan worden opgemerkt dat de politieke en strategische doelstellingen van een bilaterale verhouding met een partnerland zijn neergelegd in een overkoepelend strategisch raamwerk. En dat dat strategisch raamwerk geldend is voor alle EU-actoren: de gehele Europese Commissie (niet alleen het DG verantwoordelijk voor ontwikkeling) maar ook de EU-operaties en -missies.

#### **Naar een transitie-strategie**

Als je vertrekt vanuit het gegeven van de continuïteit en duurzaamheid van de betrekkingen met een partner- of gastland en het gegeven dat alle EU-actoren gebonden zijn aan dezelfde strategische en politieke doelstellingen, dan is een situatie voorstelbaar dat de precieze invulling van een bilaterale betrekking kan wisselen, al naar gelang het beleidsinstrument dat wordt ingezet. Soms kan het een EU-operatie of -missie zijn, soms een ontwikkelingsprogramma van de Commissie, soms allebei. Het is, zo menen de EU-lidstaten, gegeven de gevoeligheid van de term exit-strategie, wellicht beter om te spreken van een 'transitie-strategie': een strategie die de continuïteit van een betrekking centraal stelt, maar het in- en/of uitfasen van individuele programma's, operaties en missies mogelijk maakt. Ik haast mij te zeggen dat dit in- en uitfasen echter niet gelijk staat aan een

*hand-over/take-over* van taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden. Een EU-operatie kan geen hand-over doen aan een door de Europese Commissie gefinancierd ontwikkelingsproject, dat zijn twee verschillende grootheden.

Commissieprojecten zijn dan ook niet de exit-strategie voor de militaire operaties en civiele missies van de EU. Waar het wel om gaat is de operationele resultaten van een CSDP-missie te consolideren en niet verloren te laten gaan.

## Een transitie-strategie maakt het mogelijk om in een *comprehensive approach* een militaire operatie uit te faseren

Neem de exit-strategie van Operatie Atalanta, waarbij de focus meer en meer komt te liggen op het ondersteunen van *capacity building*, op zee en op land. Daar waar de militaire operaties *Atalanta* en *Ocean Shield* de afgelopen jaren de *main effort* van de internationale gemeenschap waren, zijn zij in toenemende mate de *supporting commands* ter ondersteuning van onder meer de civiele missie EUCAP Nestor – de regionale maritieme *capacity building*-missie. In het grote plaatje worden de inspanningen van operatie Atalanta steeds meer aangevuld met capaciteitsopbouwende activiteiten. Het is voorstelbaar dat operatie Atalanta in de naaste toekomst steeds verder wordt afgebouwd ten gunste van de ontwikkelingsprogramma's en capaciteitsopbouwmissies in Somalië en in de regio. Een exit-strategie is hier vervangen door een transitie-strategie die het mogelijk maakt om in een *comprehensive approach* een militaire operatie uit te faseren en tegelijkertijd een civiele EU-missie en andere instrumenten in te faseren.

Inmiddels heeft het Politiek- en Veiligheidscomité besloten om de term exit-strategie te vervangen door transitie-strategie, maar het debat over de operationele consequenties daarvan wordt de komende maanden in Brussel gevoerd. De militaire stem moet zich in dit debat zeker laten horen. ■