

# Exitstrategie of ontwikkelingsstrategie?

MARGRIET DRENT & NELLEKE VAN DE WALLE

Opnieuw ligt de vraag voor: moet Nederland een inspanning leveren in Afghanistan? Ja, moet het antwoord volgens ons luiden. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de internationale rechtsorde en omwille van de ontwikkeling van Afghanistan, mag Nederland zich niet achter de dijken terugtrekken. Nederland dient zich solidair te tonen met zijn bondgenoten en met de Afghaanse bevolking. Militair hebben we ons steentje bijgedragen, de beste optie is nu om civiel personeel te leveren voor een politietrainingsmissie.

De vorm waarin die inspanning gegoten wordt, moet zeer zorgvuldig worden afgewogen. Zonder meer aansluiten bij de trainingsmissie van de NAVO kent zwaarwegende bezwaren. Bovenal menen wij dat Nederland bij de afweging voor een nieuwe Afghanistan-missie trouw moet zijn aan zijn eigen doelstelling die het bij het begin van de bemoeienis met Afghanistan had. Het zwaartepunt van een missie moet daarom liggen bij het in positieve zin bijdragen aan de ontwikkeling van Afghanistan op de lange termijn. In dit licht moet ook goed

worden gekeken naar het alternatief voor de NAVO-trainingsmissie: de politietrainingsmissie van de Europese Unie, EUPOL Afghanistan. De EU-missie is — anders dan de trainingsmissie van de NAVO — geen exit-strategie, maar dient een ontwikkelingsdoel. Voor het civiele karakter van deze EU-missie bestaat in de Nederlandse politiek naar verhouding meer draagvlak.

## NAVO TRAININGSMISSIE: MEER KWANTITEIT DAN KWALITEIT

Hoewel de Amerikaanse bevelhebber van de NATO Training Mission (NTM-A) William Caldwell IV inzet op zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het politieapparaat, laat die kwaliteit duidelijk te wensen over.<sup>1</sup> Een groot deel van de politiemensen is ongeletterd, het drugsgebruik is hoog en het materiaal is ontoereikend. Wel zal NTM-A nog voor het einde van 2010 de ten doel gestelde groei van het aantal Afghaanse politiemensen bereiken. Met de wijze waarop dit gebeurt, dient Nederland zich evenwel niet te associëren.

Het trainingsprogramma werd ingekort van acht naar zes weken, waarbij de training zich voornamelijk nog richt op contraterreur. Verder is het uitvalpercentage onder politiemensen hoog doordat zij afhaken of overlopen naar de Taliban; de in antiterroristische activiteiten gespecialiseerde Afghaanse Nationale Civiele

**Over de auteur** Margriet Drent en Nelleke van de Walle zijn verbonden aan de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen. Margriet Drent is daarnaast onderzoeksmedewerker bij het Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

**Noten** zie pagina 68

Orde Politie (ANCOF) kende in juni 2010 een uitval van 18%. Ook het dodental onder agenten is schrikbarend hoog.<sup>2</sup> In het Afghaanse leger vallen beduidend minder doden.

Daarbij komt dat de Amerikanen private veiligheidsbedrijven inzetten voor de training van politiemensen. Dit heeft geleid tot een gebrek aan coördinatie, controle en overzicht.<sup>3</sup> NTM-A kampt bovendien met een gebrek aan politie-trainers. De roep om een Nederlandse bijdrage aan de NTM-A is dus groot. Nederland zou zich echter moeten beraden op de wenselijkheid om aan een dergelijke operatie deel te nemen. Een duurzame bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan lijkt nauwelijks te verenigen met de huidige aanpak van de NTM-A.

#### EUPOL AFGHANISTAN

In juni 2007 heeft ook de Europese Unie een politiemissie in Afghanistan gelanceerd (EUPOL Afghanistan), waarbij wél de vitale link tussen stabiliteit en een goed functionerende rechtsstaat gelegd werd.<sup>4</sup> Dit jaar is deze missie verlengd voor een periode van drie jaar tot eind mei 2013.<sup>5</sup> De doelstelling van de EUPOL-missie is om de Afghaanse regering te steunen bij het

versterken van de rechtsstaat, in het bijzonder bij het verbeteren van de capaciteit van justitie en politie.

EUPOL beoogt bij te dragen aan het hervormingsproces om tot een efficiënte, civiele politie te komen waarin de bevolking vertrouwen heeft en die functioneert binnen internationale

### *EUPOL wil de Afghaanse regering ondersteunen bij het versterken van de rechtsstaat*

standaarden van de rechtsstaat en met respect voor mensenrechten. Hiertoe richt EUPOL zich op de training, begeleiding en advisering van het hogere politiekader op centraal, regionaal en provinciaal niveau. Op verzoek van het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken zal EUPOL zich vanaf 2010 bezighouden met twee takken van de Afghaanse Nationale Politie (ANP), namelijk de Afghaanse Civiele Politie (AUCP) en de Afghaanse Anti-Misdaad Politie (AACP).

---

## **Nederland in Afghanistan**

In het voorjaar van 2006 stemde de Tweede Kamer in met een leidende Nederlandse rol in de wederopbouw van de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan. Nederland was al sinds 2002 militair betrokken bij de International Security Assistance Force (ISAF), maar vanaf augustus 2006 kreeg de krijgsmacht voor een periode van twee jaar een meer verantwoordelijke taak. Het besluit om als 'lead nation' actief te zijn in Uruzgan werd ingegeven door de ambitie om een terugval van Afghanistan te helpen voorkomen. Een vrijplaats voor terroristen mocht het land niet meer worden. Verder wilde Nederland zich inzetten voor de duurzame ontwikkeling van Afghanistan door zich te richten op het bevorderen van goed bestuur en de rechtsstaat, een efficiënte politie en een effectief leger. Het bereiken van een stabiel en democratisch Afghanistan was de belangrijkste inzet.<sup>6</sup>

Een NAVO-verzoek tot verlenging van de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw werd vervolgens ingewilligd. Binnenlands politiek en maatschappelijk draagvlak werd gecreëerd door voortzetting van de missie te koppelen aan een helder geformuleerde vertrekdatum: 1 augustus 2010.<sup>7</sup> Een tweede beroep van de NAVO op de Nederlandse krijgsmacht leidde in februari 2010 tot de val van het kabinet-Balkenende IV. Het besluit tot terugtrekking vanaf 1 augustus 2010 bleef van kracht. In politieke kringen bestaat evenwel de behoefte om betrokken te blijven bij de wederopbouw van Afghanistan en ook vanuit de internationale gemeenschap wordt gevraagd om voortzetting van de Nederlandse betrokkenheid.

Al sinds 2002 verzorgt de Europese Commissie ontwikkelingsprogramma's in Afghanistan; zij is daarmee een belangrijke donor van het land. De EU heeft met deze programma's en met de EUPOL-missie voor een *top down*-benadering gekozen — een aanpak waarbij gepoogd wordt om de ambtelijke structuren, de opleiding van het politiekader, maar ook het functioneren van justitie en het openbaar ministerie op een geïntegreerde manier te verbeteren.

Voor een duurzame stabiliteit van Afghanistan bestaan geen *quick fixes*. In een rapport van de International Crisis Group werd dat onlangs weer eens benadrukt.<sup>8</sup> De resultaten van EUPOL, die vooral gericht zijn op de lange termijn, zijn na drie jaar dan ook bescheiden te noemen. EUPOL heeft het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken bijgestaan in de ontwikkeling van een strategie voor politiehervorming — op dit moment zijn nog ongeveer twintig adviseurs van EUPOL werkzaam op het ministerie. Nog onder Duitse leiding werd er een politieacademie in Kabul opgericht, waar officieren uit het midden en hogere kader worden opgeleid. En met geld van de Europese Commissie worden trainingscentra opgericht in de provincie Bاميان.

EUPOL wordt gefinancierd vanuit het algemene budget van de Europese Unie (bijdrage € 54,5 mln in 2010), waarbij de deelnemende lidstaten hun eigen kosten dekken. De Europese Commissie draagt het grootste deel van de kosten voor het Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOFTA) — een fonds voor de lopende kosten van de Afghaanse politie. In totaal besteedden de Europese Unie en de afzonderlijke lidstaten de laatste acht jaar € 8 mrd aan de ontwikkeling van Afghanistan.

EUPOL ontwikkelt gecertificeerde curricula voor trainingen, die vervolgens door de Afghaanse autoriteiten worden gebruikt. De nadruk ligt op duurzame capaciteitsontwikkeling binnen het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ministerie, zodat zij uiteindelijk zelf de trainingen kunnen overnemen. Doordat EUPOL een strategisch

mandaat heeft, is het trainen van politiemensen meer een secundair doel. Europese experts trainen, begeleiden en adviseren Afghaanse politiemensen in de vijf regionale hoofdkwartieren van de politie (Mazar-e-Sharif, Herat, Kandahar, Gardez en Kabul) en in 12 van de 34 Afghaanse provincies. Een belangrijk project

## *In veel gebieden hebben de Taliban parallelle justitie- en politiesystemen opgezet*

is het 'Stadspolitie- en justitieproject', dat in dertien Afghaanse provinciesteden is geïmplementeerd en dat is gemodelleerd naar het relatieve succes in Kabul. Bij dit project wordt de link tussen justitie en politie versterkt, zoals het bevorderen van samenwerking tussen de Afghaanse recherche en openbare aanklagers. Ook wordt de politiemensen de beginselen van 'community-policing' bijgebracht — een aanpak waarbij nauw contact van de politie met de burgers en andere organisaties die kunnen bijdragen aan veiligheid centraal staat. Ook nadat de trainingen zijn afgerond, blijft EUPOL de getrainde politiemensen begeleiden (monitoring).

EUPOL heeft tot doel om de Afghaanse bevolking alternatieven te bieden voor de parallelle justitie- en politiesystemen die de Taliban in veel gebieden hebben opgezet. Het is een doelstelling die een bijna utopische indruk maakt in het Afghanistan van nu, maar die toch, ondanks alles, het richtsnoer moet blijven.

Vanaf het begin zag EUPOL zich met grote problemen geconfronteerd. De missie is onderbemand, kan zich maar moeizaam in alle delen van Afghanistan bewegen en pogingen om de wirwar aan internationale actoren te coördineren verlopen moeizaam. Een structureel probleem is de tekortschietende bereidheid van de lidstaten om personeel te leveren. Bij een volledige bezetting bestaat EUPOL uit

vierhonderd personeelsleden, maar momenteel zijn slechts ongeveer driehonderd mensen beschikbaar gesteld door de lidstaten. Onder hen bevinden zich ongeveer twintig Nederlanders, voornamelijk van de Koninklijke Marechaussee, één gender-expert en één expert op het terrein van goed bestuur. Een bijkomend probleem bij het werven van personeel is dat EUPOL hierbij concurreert met de NTM-A: zij hebben behoefte aan dezelfde politie-experts uit de lidstaten van de Europese Unie.

Het complexe web van internationale actoren die zich met politie en justitie bezighouden in Afghanistan blijkt hardnekkig lastig te coördineren. Zo heeft de NAVO verschillende operaties lopen — ISAF, OEF, de nationaal georganiseerde PRT's — en UNAMA (United Nations Assistance Mission to Afghanistan). Een gevolg hiervan is een gebrek aan standaardisering van de aanpak en de programma's voor trainingen.

## Nederland moet zijn trans-atlantische reflex in bedwang houden en opteren voor versterking van EUPOL

EUPOL heeft het ambitieuze doel om te komen tot een gedeelde strategie voor politiehervorming van de internationale gemeenschap en om de samenwerking met ISAF en de NTM-A te verbeteren. Ze wil deze coördinatie vormgeven via de International Police Coordination Board (IPCB). Vooral de Amerikanen blijken hier echter weinig medewerking aan te verlenen.

De EU heeft geen eigen beveiligers mee, maar moet een beroep doen op de *lead nations* van de PRT's als het in de gevaarlijke regio's van Afghanistan actief wil zijn. Het is onmogelijk gebleken om een algemene overeenkomst te sluiten tussen de EU en ISAF over het beschermen van EUPOL-staf. Dit werd in het zuiden en oosten geblokkeerd door Turkije. Ankara is

fel tegen enige verdieping van de EU/NAVO-samenwerking zolang de kwestie Cyprus niet is opgelost. Ook speelt mee dat de Amerikanen weigeren om staf van EUPOL door hun militairen te laten beschermen. De activiteiten van EUPOL worden als te marginaal beschouwd om de levens van Amerikaanse soldaten voor te riskeren.<sup>9</sup>

### STANDPUNT PVDA DOORSLAGGEVEND

In Nederland lijken binnenlandpolitieke overwegingen de hoofdrol te spelen als het gaat om het verlenen van steun aan Afghanistan. Bij het besluit tot de terugtrekking van de troepen vanaf augustus 2010 was het geringe draagvlak onder de bevolking van belang. Ook voor een mogelijke politiemissie in Afghanistan is het draagvlak gering.

Onder politieke partijen leven verschillende opvattingen over toekomstige Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan. Het minderheidskabinet is voor een besluit hierover afhankelijk van de oppositiepartijen, omdat de PVV tegen elke vorm van Nederlandse aanwezigheid is. VVD en CDA hebben in het regeerakkoord vastgelegd dat ons land zijn internationale verantwoordelijkheid serieus neemt. Hoewel de VVD van mening is dat ook buiten EU-verband kan worden opgeleid en het CDA geen voorwaarden stelt aan de vormgeving van een missie, lijkt er voor EUPOL meer draagvlak te bestaan dan voor de NTM-A.

GroenLinks en D66 hebben verklaard een gezamenlijk standpunt in te zullen nemen. Onder leiding van Mariko Peters heeft GroenLinks zich de afgelopen maanden herhaaldelijk uitgesproken voor een EU-politiemissie. Van de kleine christelijke partijen is de SGP positief over een missie in welke vorm dan ook; de ChristenUnie twijfelt nog. De Partij voor de Dieren en de SP zijn uitgesproken tegen. Bij de uiteindelijke keuze voor een trainingsmissie onder EU- dan wel NAVO-vlag is de mening van de PvdA doorslaggevend voor een duidelijk parlementair mandaat.

Uiteindelijk is de keuze voor Nederland er niet een van óf bijdragen aan EUPOL óf bijdragen aan NTM-A. Zo zwart-wit liggen de zaken niet. Wij willen er wel voor pleiten dat Nederland om inhoudelijke redenen zijn transatlantische reflex in bedwang houdt en na een stevige militaire operatie in Uruzgan nu inzet op een civiele bijdrage gericht op ontwikkeling van Afghanistan op de langere termijn.

Een bundeling van de inspanningen van de NAVO en de EU zou de meest logische en efficiënte weg vooruit zijn. Maar gezien de verschillende filosofieën van de Verenigde Staten en de EU op dit terrein lijkt dit op korte termijn niet haalbaar. Daarom zou het op dit moment voor Nederland een wijze keuze zijn om bij te dragen aan de kwaliteit van de Afghaanse politie en justitie door te opteren voor een versterking van EUPOL.

#### Noten

- 1 NATO Training Mission, *Year in Review. November 2009 to November 2010*, november 2010: 'Quantity is important, but quality is imperative', p. 7.
- 2 Een precies sterftecijfer is lastig te geven vanwege contrasterende berichtgeving en onduidelijkheid over het exacte aantal politiemensen.
- 3 European Parliament, (draft) *Report on a new strategy for Afghanistan* (2009/2217 (ini)), 19-11-2010 (rapporteur: Pino Arlacchi).
- 4 Council of the European Union, 'Establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)', *Council Joint Action 2007/369/CFSP*, 30 mei 2007.
- 5 Council of the European Union, 'On the European Union Police Mission in Afghanistan', *Council Decision 2010/279/CFSP*, 18 mei 2010.
- 6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 193.
- 7 Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 37, p. 2953-2979.
- 8 International Crisis Group, 'Afghanistan: Exit vs Engagement', *Update Briefing*, No. 115, Kabul/Brussel, 28 november 2010.
- 9 Ronja Kempin en Stefan Steinicke, 'EUPOL Afghanistan: The credibility-test for Europe's civilian engagement', in: Muriel Asseburg en Ronja Kempin (eds.), *The EU as a strategic actor in the realm of security and defence?*, december 2009, p. 136-147.