

Kanttekeningen bij de voorgestelde Nederlandse politietrainingsmissie in Afghanistan

*Margriet Drent
Ko Colijn
Bibi van Ginkel
Jaïr van der Lijn*

Op 7 januari 2011 stuurde de regering een 'artikel 100 brief' aan de Tweede Kamer, over een uitzending van een politiemijsie naar Afghanistan voor de periode 2011-2014. In deze policy brief, zullen de voors en tegens van de missie nader worden toegelicht. Het gaat daarbij om het beoogde doel van de missie, de samenstelling en de kans van slagen. Kernpunt voor deze analyse vormt de in de brief geformuleerde ambitie om bij te dragen aan 'een stabiel en democratisch Afghanistan dat de eigen bevolking ruimte en rechten biedt ...' De samenstelling en taken van deze missie zullen hier dan ook getoetst worden aan deze inhoudelijke doelstelling.

Introductie

Op 7 januari 2011 stuurde de regering een 'artikel 100 brief' aan de Tweede Kamer, over een uitzending van een politiemijsie naar Afghanistan voor de periode 2011-2014. In deze policy brief, zullen de voors en tegens van de missie nader worden toegelicht. Het gaat daarbij om het beoogde doel van de missie, de samenstelling en de kans van slagen. Hoewel in deze brief niet zal worden ingegaan op de argumenten die van binnenlandspolitieke aard zijn, noch uitgebreid in zal worden gegaan op de verschillende internationale politiek-strategische overwegingen die voor Nederland belangrijk kunnen zijn, kan de nu voorgestelde operatie-Kunduz nauwelijks los worden gezien van de huidige fase – sommigen zullen de term eindspel prefereren – waarin de internationale gemeenschap met het probleem-AfPak worstelt. Zonder verder op deze voor en tegen argumenten in te gaan, noemen we de punten die in dit kader wel degelijk een rol kunnen spelen:

- Meedoen brengt ook met zich mee dat Nederland kan meepraten en daarmee de strategie kan beïnvloeden.
- Nederland moet vasthouden aan de bondgenootschappelijke solidariteit. Ons land zou anders het enige lid van het bondgenootschap zijn dat niet aan de NAVO-operatie in Afghanistan zou meedoen.

- Nederland heeft een internationale verantwoordelijkheid die het ook in Afghanistan moet laten gelden. Niet meedoen zou een teken zijn dat Nederland zijn internationale oriëntatie dreigt te verliezen.
- Nederland kan bezwaarlijk A zeggen en dan B niet doen. Den Haag heeft al vergevorderde afspraken gemaakt met onder meer Duitsland. Het zou vreemd zijn om op deze schreden terug te keren.
- Nederland heeft er belang bij om de transatlantische relatie te onderhouden. De link tussen meedoen aan ISAF en mogen aanschuiven bij de G-20 is bijvoorbeeld regelmatig gelegd.
- Nederland moet in een variant van 'forward defence' bijdragen aan de internationale strijd tegen het terrorisme. Hier wordt overigens ook vaak tegengebracht dat de eerdere prominente aanwezigheid in Afghanistan Nederland juist tot doel van terroristische groepen zou maken.
- Nederland moet niet meedoen aan een oorlog die niet de hare is. Het zou in deze visie gaan om een 'imperialistische' oorlog van het westen.

De ervaringen van vier jaar Uruzgan zijn geleidelijk aan 'verschanst' tot een set harde voorwaarden waaraan elke nieuwe expeditie beslist niet mag, of ten minste beslist wel moet voldoen. Voor de buitenstaander moet de toetsing van een nieuwe missie dan ook welhaast overkomen als een con-

frontatie en weging van verschillende realiteiten: die van de internationale politiek en de passende rol van Nederland daarin, die van de behoeften van Afghanistan en het nut van de Nederlandse bijdrage daaraan, en die van de gevoeligheden van een ingewikkeld en zelfs enigszins getraumatiseerd binnenlandspolitiek proces in Nederland.

Het rumoer rond het vertrek uit Uruzgan dreunt ook buiten Den Haag nog na, en nu Nederland tijdens de recente Navo-top in Lissabon andermaal heeft ingestemd met de aanduiding van ISAF als de key priority voor de alliantie, is het niet goed voorstelbaar dat ons land vervolgens géén duit in het zakje zou doen. Maar welke duit? De grens tussen begaanbare en onbegaanbare missies is niet het resultaat van een geobjectiveerd goed en slecht, nuttig of zinloos, noodzakelijk of nodeloos, maar van een grillige en door de context misschien zelfs gekunstelde afweging. Om al deze redenen moest en zou het 'een wezenlijk andere missie worden' – een op zichzelf merkwaardig criterium voor een land waarin vriend en vijand best voldaan zijn over de prestaties in Uruzgan.

Kernpunt voor deze analyse vormt de in de brief geformuleerde ambitie om bij te dragen aan 'een stabiel en democratisch Afghanistan dat de eigen bevolking ruimte en rechten biedt...'.¹ De samenstelling en taken van deze missie zullen hier dan ook getoetst worden aan deze inhoudelijke doelstelling. De schrijvers van deze policy brief zijn zich echter bewust van de hierboven genoemde andere argumenten.

Doelstelling missie nader beschouwd

Uiteraard past Nederlandse bemoeienis met Afghanistan in een breder kader van het dienen van de internationale rechtsorde en het voorkomen van het weer ontstaan van een vrijhaven voor terroristische organisaties. Het uitzenden van de politie-missie moet specifiek bijdragen aan het opbouwen van een stabiel en democratisch Afghanistan. De 3D-benadering is dus onverminderd van belang: niet de veiligheid in enge zin, maar een duurzame veiligheid die gegarandeerd kan worden door de Afghanen zelf en die de bedding is van recht en ontwikkeling, is leidend. Een dergelijke doelstelling is niet uniek voor de casus-Afghanistan. Ook in andere conflictsituaties stond de internationale gemeenschap eerder voor deze taak. Ook in die

situaties trachtte men met een politie(trainings-) missie bij te dragen aan de stabiliteit en de rechtsstaat van het land. Ervaringsonderzoek is in zoverre niet bemoedigend dat politiemijsies relatief het minst effectief blijken te zijn, als niet aan een aantal voorwaarden is voldaan.²

Wij noemen er hier vier:

1. Doel en taken van de politiemijsie moeten onderdeel uitmaken van een alomvattende strategie die op het creëren van veiligheid en democratie is gericht. Niet enkel op operationeel niveau, maar juist ook op strategisch niveau moeten alle operaties van de internationale gemeenschap op elkaar worden afgestemd. In deze integrale benadering moet bovendien het respect voor en de naleving van mensenrechten onderdeel uitmaken van de beleidsvorming en de dagelijkse trainingsonderdelen. De politiemijsie dient te zijn gericht op hervormingen in de gehele justitiële keten, van politie, openbare aanklagers, advocaten, rechters, het gevangeniswezen, tot en met het beleid dat in het nationale 'ministerie van Justitie en Veiligheid' wordt bepaald.
2. De training moet tevens worden ingebed worden in een strategie om de gehele politieorganisatie op te bouwen en/of te hervormen. Het gaat daarbij dus niet slechts om de training van het personeel. Ook van belang zijn de infrastructuur (de kantoren, de auto's etcetera), de 'bedrijfscultuur' en het beleid. Een trainingsmissie is pas dan effectief als de organisatie en de bedrijfscultuur datgene wat in de training is geleerd daadwerkelijk ondersteunen.
3. De training moet zijn verankerd in een langetermijnaanpak. Om duurzame veranderingen teweeg te brengen is een grondige hervorming of opbouw van een bestuursstructuur noodzakelijk. Deze processen vergen wel tien jaar. Terugkoppeling, nascholing, en duurzame garantie van salarissen om corruptie te voorkomen zijn een essentieel onderdeel.
4. Een verankering van de politiemijsie in het lokale maatschappelijk middenveld is van groot belang. Lokale maatschappelijke- en mensenrechtenorganisaties moeten worden geholpen om toe te zien op goed bestuur en de uitvoering van justitiële taken. Zij kunnen ook na het vertrek van de internationale aanwezigheid dienen als een extra controlerende macht, van belang voor bijvoorbeeld de naleving van mensenrechten door de politie.

	Civiele politie-trainers	Justitie-adviseurs	Marechaussee	Militairen	EUPOL (totaal)	ISAF (totaal)	Totaal
EUPOL	40*	5			45		45
EUPOL			50	135		185	185
ISAF				125 (ondersteuning trainers) 120 (F16) 70 (staven)		315	315
Totaal	40	5	50	450	45	500	545

* Inclusief de 22 politietrainers die Nederland op dit moment al bij EUPOL heeft ondergebracht.

Met bovengenoemde lessen in het achterhoofd, zullen de verschillende onderdelen van de voorgestelde missie tegen het licht worden gehouden, en zal de vraag worden gesteld of aan de in de artikel 100-brief verwoorde doelstelling wordt bijgedragen.

Samenstelling missie: een politiemissie of een civiel-militaire missie?

De voorgestelde missie valt in grote lijnen uiteen in twee trainingsmissies waaraan het Nederlandse personeel zal worden toegevoegd. Ten eerste betreft dat de politietrainingsmissie van de EU (EUPOL-A) en ten tweede de NAVO ISAF-missie, waaronder de NTM-A (NATO Training Mission Afghanistan) valt. In totaal gaat het om de inzet van 545 personen in Kunduz, Kaboel, Mazar-e-Sharif en Bamyian.

Qua personele verdeling komt het voorstel van de regering op het volgende neer (zie hierboven):

Uit dit overzicht wordt duidelijk dat het zwaartepunt ligt bij het uitzenden van militairen voor de NAVO-geleide ISAF en NTM-A. Dat kan de vraag oproepen of hier van een civiele trainingsmissie mag worden gesproken. Qua samenstelling van de missie lijkt het meer om een militair-civiele missie te gaan die het opleiden van civiele politie als taak heeft. In het EUPOL-gedeelte van de missie zit de daadwerkelijke civiele component van veertig politiemensen en vijf justitiële adviseurs. De andere trainers, 50 marechaussees en 135 militaire trainers/begeleiders ingezet voor de NAVO-trainingsmissie, zijn van militaire huize. Dat er daarnaast nog 245 militairen nodig zijn om deze trainers te faciliteren en te beschermen, ligt voornamelijk in de aard van de mentoring activiteiten van de NTM-A trainers die in zogenaamde POMLT's (Police Operational Mentoring and Liaison Teams) op patrouille gaan. Het gaat hier om gecombineerde teams van marechaussee en militairen. Dit impliceert bij uitstek werk buiten de poort van beveiligde compounds.

Ervaringen uit het Srebrenicajdperk hebben de Nederlandse politiek geleerd voor luchtsteun in dit soort situaties niet afhankelijk te (willen) zijn van andere landen. Vandaar de noodzaak om Nederlandse F16's achter de hand te hebben, die overigens overwegend andere taken hebben zoals verkenning en bijstandsverlening aan ISAF in een soms unieke, dus hooggewaardeerde, capaciteit.

Met 45 civiele trainers voor de EU en 185 voor de NAVO trainingsmissie is getalsmatig sterk ingezet op de NAVO-missie. Het zou ook nauwelijks mogelijk zijn geweest om meer Nederlanders aan EUPOL beschikbaar te stellen, omdat inclusief de extra Nederlanders deze missie de maximumsterkte van het mandaat zal bereiken, dat slechts op 400 medewerkers ligt. Om dit op te hogen zullen eerst de 27 EU-lidstaten het eens moeten worden over een nieuw en uitgebreider mandaat. Dit ligt nog niet in het verschieft.

Strategie en doel van de NAVO trainingsmissie: *fast track benadering*

De POMLT's van de NTM-A dienen in ieder geval op papier een civiele taak. Deze NAVO-missie heeft de training van politierekruten op zich genomen. Deze trainingsmissie is niet vrij van kritiek gebleven. Belangrijk element daarvan is dat de training voor burgerpolitie te kort en inhoudelijk onvolledig is, en dat de training niet of slecht is afgestemd op de opbouw van de gehele justitiële keten. De politietrainingsmissie van de NAVO is een door de Amerikanen gedomineerde, grootschalige missie, die primair is gericht op het zo snel mogelijk laten groeien van de omvang van Afghaanse politie. De bedoeling is dat deze veiligheidstroepen zelf bijdragen aan de strijd tegen de Taliban en de veiligheid van de Afghaanse burgers, zodat de NAVO-troepen zich per eind 2014 uit Afghanistan kunnen terugtrekken. Daarmee is de NTM-A in de eerste plaats gekoppeld aan de exit-strategie van de

Amerikaanse president Barack Obama en minder of niet met duurzame opbouw van de rechtsstaat in Afghanistan.

In 2002 werd bij de internationale taakverdeling in Afghanistan afgesproken dat Duitsland als 'lead nation' de opbouw van het politieapparaat (ANP) op zich zou nemen. De taak voor de opleiding van de Afghaanse krijgsmacht (ANA) kwam voor rekening van de Verenigde Staten als 'lead nation'. De Duitsers richtten zich voornamelijk op de oprichting van een politieacademie in Kaboel met een driejarige opleiding voor de midden- en hogere kaders. Door de zich verhevigende strijd tegen de Taliban kwam deze aanpak niet tegemoet aan de Amerikaanse behoefte om op zo kort mogelijke termijn de Afghaanse Nationale Politie een rol te geven in de strijd tegen de opstandelingen. De visies van Duitsland en de Verenigde Staten ten aanzien van de opbouw van de politiemacht verschilden sterk. Waar Duitsland de politie wenste in te zetten voor civiele taken zoals het bewaren van de orde, meende de VS dat politie ook een rol kon spelen in het bestrijden van terroristen, Taliban en andere opstandelingen.³ De Amerikanen gingen steeds meer mensen inzetten om Afghaanse politie- en legerrekruten een basistraining te geven. Vanaf 2006 wordt de training van politie en leger door de VS uitgevoerd door de Combined Security Transition Command Afghanistan (CSTC-A). In april 2009 werd op de NAVO-top in Straatsburg-Kehl besloten dat ook de NAVO de opleiding van de Afghaanse veiligheidstroepen ter hand gaat nemen, waarvoor binnen ISAF de NTM-A in het leven werd geroepen.

De NTM-A methode behelst een korte basistraining met mentoring en liaison teams (POMLTs). POMLT's bestaan uit ongeveer 20 militairen en soms militaire politie, die samen met een politie-eenheid optrekken en deze 'on the job' coachen. Per december 2010 leverde de NAVO 41 mentoring teams, terwijl de nationale missie van de Amerikanen het overgrote deel (279) voor hun rekening namen. NTM-A kampt met een gebrek aan politietrainers, waardoor maar een klein deel van de rekruten een dergelijke coaching krijgt. Om de kwantitatieve doelstellingen te kunnen halen, zetten de Verenigde Staten private veiligheidsbedrijven in voor de training van politiemensen. Een voorbeeld van zo'n service provider op het gebied van veiligheid is DynCorp. Volgens een rapport van het Europees Parlement heeft dit geleid tot een gebrek aan coördinatie, controle en overzicht.⁴

Een Nederlandse bijdrage aan de POMLTs, zoals nu gepland, zou gezien dit tekort zeer welkom kunnen zijn, maar lost het probleem van het gebrek aan kwaliteit en een betere afstemming en coördinatie ten opzichte van de gehele justitiële keten nog niet op.

CSTC-A en NTM-A werken gezamenlijk aan het vergroten van de zelfstandige operationaliteit van de Afghaanse politiemacht en het leger. De Amerikaanse luitenant-generaal William Caldwell staat aan het hoofd van zowel NTM-A als CSTC-A.⁵ Caldwell zet formeel in op zowel de kwaliteit als kwantiteit van het politieapparaat, het streven naar kwantiteit lijkt echter de boventoon te voeren.⁶ In navolging van de Amerikaanse aanpak, houdt NTM-A zich voornamelijk bezig met basisopleidingen voor nieuwe rekruten. Deze opleiding is kort: in eerste instantie was het acht weken, nu zelfs teruggebracht tot zes weken. Wanneer in ogeschouw wordt genomen dat een groot deel van de aspirant agenten ongeletterd is, het drugsgebruik hoog, en het materieel waarmee gewerkt wordt vaak te wensen over laat, maakt acht of zes weken nog weinig uit. De opleiding van de politieagenten komt in beide gevallen nauwelijks toe aan taken van een burgerpolitie, zoals handhaven van de rechtsorde, opsporen van misdrijven en overtredingen, preventie en hulpverlening.

Problemen NAVO-missie

Drie problemen met de NAVO-missie springen er met name uit. Ten eerste is deze te weinig op de gehele justitiële keten gericht, en te veel op het enkel trainen van politieagenten. Een belangrijk doel van de training is om de politieagenten op te leiden om ISAF bij te staan in de strijd tegen de Taliban en andere opstandelingen. Dit brengt de opbouw van een rechtsstaat, waarvan een capabele politiemacht één schakel in de justitiële keten is, niet dichterbij.

Het tweede probleem betreft de nadruk op kwantiteit, en te weinig nadruk op kwaliteit. NTM-A heeft tot doel de in 2009 95.000 man sterke politiemacht per oktober 2011 uit te breiden tot 130.000. Eind 2014 zal dan de Afghaanse politie 160.000 mensen sterk moeten zijn. Het vasthouden aan deze streefcijfers blijkt problematisch. In oktober 2010 stond de teller (nog) op 104.000, wat haast indiceert en doet vrezen dat kwantiteit nu vóór kwaliteit gaat. Het uitvalspercentage onder politiemensen is hoog door chronisch afhaken of overlopen naar

de Taliban⁷ – de in antiterroristische activiteiten gespecialiseerde Afghaanse Nationale Civiele Orde Politie (ANCOP) kende in juni 2010 een uitval van 18%.⁸ Ook het dodental onder de civiele politie is een stuk hoger dan in het Afghaanse leger.⁹

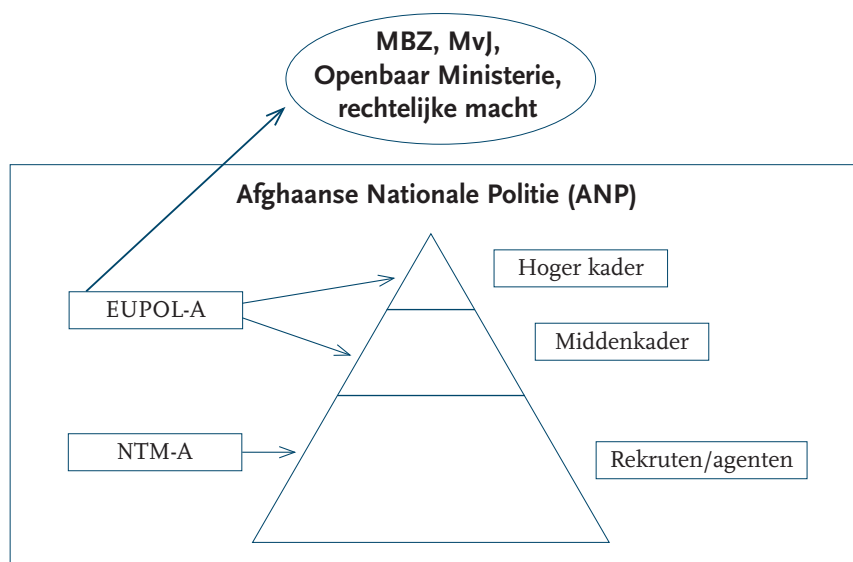
Het derde probleem heeft betrekking op het feit dat bij de training te veel de nadruk ligt op militaire aspecten, en te weinig op politietaken. Het gaat dus meer om veiligheid dan om het versterken van de 'rule of law'. De training van politie wordt voor het overgrote deel door militairen en niet door politietrainers gegeven. Uiteraard heeft ook burgerpolitie baat bij vaardigheden als zelfverdediging, wapengebruik, het beheren van checkpoints, het fouilleren van personen en doorzoeken van huizen. Deze basale vaardigheden kunnen in de zes weken durende NTM-A training aan bod komen. Het is van belang dat een agent naast zelfverdedigingsvaardigheden, die het van een militair kan leren, een specifieke politietraining krijgt. Na een training waarin overlevingsvaardigheden aan bod komen, zouden de rekruten een verdere politieopleiding moeten krijgen door civiele politietrainers. Een dergelijke civiele training zou hen in staat stellen de openbare orde te handhaven, te handelen binnen internationale standaarden met betrekking tot mensenrechten en het vertrouwen te winnen van de Afghaanse bevolking. Deze civiele politietaken kunnen echter niet worden los gezien van de rechtsstatelijke structuren. Zonder een functionerend Ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken, openbaar ministerie, rechterlijke macht en gevangeniswezen zal het investeren in opleidingen van politie weinig effect op de stabiliteit van Afghanistan hebben.

Strategie en doel van de EUPOL Afghanistan-missie: geen quick fixes

In juni 2007 nam de Europese Unie de verantwoordelijkheid voor de hervorming van het politieapparaat over van de Duitsers en startte een civiele crisismanagementmissie: EUPOL-Afghanistan. In het mandaat van EUPOL-A wordt de vitale link tussen stabiliteit en een goed functionerende rechtsstaat gelegd.¹⁰ In 2010 werd de missie verlengd voor een periode van drie jaar tot eind mei 2013. De insteek van EUPOL is langetermijngericht en zal na 2013¹¹ een nieuw mandaat moeten krijgen.

De doelstelling van de EUPOL-missie is om de Afghaanse regering te steunen bij het hervormen van de rechtsstaat en in het bijzonder bij het verbeteren van de capaciteit van justitie en politie. De EU-missie dient een ontwikkelingsdoel en is een integraal onderdeel van de ontwikkelingsstrategie voor Afghanistan van de EU. Sinds 2002 verzorgt de Europese Commissie ontwikkelingsprogramma's in Afghanistan. Zo draagt bijvoorbeeld de Europese Commissie het grootste deel bij aan het Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOFTA) – een fonds voor de lopende kosten van de Afghaanse politie.

De EU heeft met deze programma's en met de EUPOL-missie voor een top-down benadering gekozen, en voor een aanpak waarbij gepoogd wordt om de ambtelijke structuren, de opleiding van het hogere politiekader, maar ook het functioneren van justitie en het Openbaar Ministerie op een geïntegreerde manier te verbeteren (zie



figuur). 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 standaarden van de rechtsstaat en met respect voor mensenrechten. Op verzoek van het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken houdt EUPOL zich vanaf 2010 bezig met twee takken van de Afghaanse Nationale Politie (ANP), namelijk de Afghaanse Civiele Politie (AUCP) en de Afghaanse Anti-Misdaad Politie (AACP).

EUPOL activiteiten:

EUPOL heeft het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken bijgestaan in de ontwikkeling van een strategie voor politiehervorming voor de komende vijf jaar - op dit moment zijn nog ongeveer twintig adviseurs van EUPOL werkzaam op het ministerie. Nog onder Duitse leiding werd er een politieacademie in Kaboel opgericht, waar officieren uit het midden en hogere kader worden opgeleid. En met geld van de Europese Commissie wordt een trainingscentrum opgericht in de provincie Bamyian. Eind 2011 moet dit gebouw gereed zijn, maar er kan vanuit Kaboel al eerder worden begonnen aan het ontwikkelen van de curricula en accreditatie en ook wordt er nu al in Bamyian in tijdelijke onderkomens onderwijs gegeven. Op dit moment heeft EUPOL ongeveer 50 verschillende cursussen ontwikkeld, waaronder ook gespecialiseerde trainingen op bijvoorbeeld het gebied van forensisch onderzoek, observatie van verdachten en het werken met informanten.

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 Afghanen 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 13 van de 34 Afghaanse provincies. Een belangrijk project, waar ook de Nederlanders aan willen bijdragen, is het 'Stadspolitie- en justitieproject' dat in dertien Afghaanse provinciesteden

wordt geïmplementeerd en gemodelleerd is naar het relatieve succes hiervan in Kaboel. Bij dit project wordt de verbinding tussen justitie en politie versterkt, zoals bijvoorbeeld het bevorderen van samenwerking tussen de Afghaanse recherche en openbare aanklagers en door het verbinden van de verschillende checkpoints. De samenwerking tussen politie, openbare aanklagers en rechters zal zich nog lang moeten ontwikkelen om opsporing, bewijsvoering, de procesgang en rechtspraak in goede banen te leiden. Ook wordt de politiemensen de beginselen van 'community-policing' bijgebracht. Community-policing is een aanpak waarbij nauw contact van de politie met de burgers en andere organisaties, die aan veiligheid kunnen bijdragen, centraal staat. EUPOL blijft de getrainde politiemensen begeleiden, nadat de trainingen zijn afgerond.

Problemen EUPOL

Er openbaren zich met name drie problemen bij deze missie: De missie is onderbemand, te klein, heeft weinig financiële armslag, kan zich moeilijk in alle delen van Afghanistan bewegen en pogingen om de wirwar aan internationale actoren te coördineren verlopen moeizaam.

Het eerste punt betreft een structureel probleem van civiele EU-missies, namelijk de tekortschietende bereidheid van de lidstaten om personeel te leveren. Bij een volledige bezetting bestaat EUPOL uit vierhonderd personeelsleden, maar pas als het Nederlandse contingent zich bij EUPOL meldt, zal de volledige mandaatsterkte van 400 medewerkers worden gehaald. Tot nu toe bestond de Nederlandse bijdrage uit ongeveer twintig personeelsleden, voornamelijk van de marechaussee, één gender-expert en één expert op het terrein van goed bestuur. Door de geringe omvang van de missie zijn EUPOL-medewerkers niet in de districten van Afghanistan beschikbaar en is het onontkoombaar dat de hervorming van politie en justitie in Afghanistan vertraging oploopt.

Het tweede probleem heeft betrekking op het feit dat EUPOL een crisismanagementoperatie van het Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid (GVDB) van de Raad van de Europese Unie is. Een groot probleem van GVDB-missies is dat zij slechts over een operationeel budget beschikken, waardoor EUPOL voor bijvoorbeeld het uitrusten van de Afghaanse politie of het huisvesten van politieacademies afhankelijk is van andere donoren.

Financiering EUPOL

In 2010 geven de 27 EU-lidstaten gezamenlijk € 58 miljoen uit voor EUPOL (overigens spendeerden de EU en de lidstaten tezamen de laatste acht jaar Euro € 8 miljard aan hulp voor Afghanistan), terwijl de Verenigde Staten Euro € 700 miljoen besteedden. De Europese Commissie beheert de fondsen voor het buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking en zal dus EUPOL financieel moeten aanvullen. Zo wordt het regionaal politietrainingscentrum in Bamyian gefinancierd via Commissie-geld. Bij onderhandelingen met politiecommandanten kampt EUPOL met het feit dat het geen budget heeft om materieel bij te dragen aan een politie-eenheid, maar alleen kennisoverdracht kan bieden.

Het derde probleem heeft betrekking op het coördineren van het complexe web van internationale actoren, die zich in Afghanistan met de veiligheid en de wederopbouw bezighouden. Zo heeft de NAVO verschillende operaties lopen (ISAF, NTM-A), is er nog altijd het restant Operation Enduring Freedom (OEF), zijn er de nationaal georganiseerde PRT's, en is de Verenigde Naties actief met UNAMA (United Nations Assistance Mission to Afghanistan). Daarnaast heeft Duitsland nog een bilateraal politieproject (het GPPT), waarin ongeveer 200 trainers basistrainingen geven. Een resultaat hiervan is het gebrek aan standaardisering van de aanpak en de programma's voor trainingen. EUPOL heeft het ambitieuze doel om te komen tot een joint strategie voor politiehervorming van de internationale gemeenschap en het coördineren van de samenwerking met ISAF en de NTM-A. Ze wil deze coördinatie vormgeven via het International Police Coordination Board (IPCB). Vooral de Amerikanen blijken hier echter weinig medewerking aan te verlenen. Voorlopig blijft de IPCB een orgaan waar vooral informatie uitgewisseld wordt, maar waar aan coördinatie niet wordt toegekomen. Het gebrek aan afstemming en samenwerking tussen de EU en de NAVO op politiek niveau is welbekend en heeft nog steeds te maken met de positie van Turkije en de kwestie Cyprus. Hoewel in het veld vaak een manier wordt gevonden om op operationeel niveau samen te werken, is het tot nu toe niet mogelijk gebleken om op het niveau van ambassadeurs en ministers afspraken te maken over samenwerking tussen de EU-missie en de NAVO. Een noodzakelijke alomvattende strategie

voor de hervorming van het politieapparaat en de vertaling hiervan naar training – taken waar de EU en de NAVO zich mee bezig houden – is derhalve nog niet van de grond gekomen.

Voor een duurzame stabiliteit van Afghanistan bestaan geen quick fixes, zoals onlangs in het rapport van de International Crisis Group nog werd benadrukt. De resultaten van EUPOL zijn, vooral op de lange termijn gericht, na drie jaar dan ook bescheiden te noemen, maar de aanpak laat zien dat het de geleerde lessen uit andere politiemissies heeft verdisconteerd: een integrale benadering, een aanpak van de gehele justitiële keten en een langetermijndoelstelling.

Concluderend

Wat betekent dit nu voor de keuze waar Nederland voor staat? De beoordeling van het voorstel van deze missie wordt hier voornamelijk gedaan op grond van de effectieve bijdrage die de Nederlandse inspanning kan leveren aan de stabilisering en democratisering van Afghanistan.

De 'lessons learned' van internationale politiemissies uit het verleden laten zien dat aan een aantal criteria moet worden voldaan. Als het huidige kabinetsvoorstel langs deze meetlat wordt gelegd zijn enkele belangrijke conclusies te trekken

- 1 Doel en taken van de politiemissie moeten onderdeel uitmaken van een alomvattende strategie die op het creëren van veiligheid en democratie is gericht en daarbij gehele justitiële keten meeneemt. Ook al lijken de NTM-A en de EUPOL inzet complementair aan elkaar (het trainen van het lagere kader door de NAVO en de hogere kaders en politiehervorming door de EU), het kader van een gedeelde strategie ontbreekt en beperkt daardoor de effectiviteit van de internationale inspanning en daardoor ook de Nederlandse bijdrage. Dit komt het meest naar voren in het feit dat de NTM-A zich in wezen richt op het versterken van de veiligheid, terwijl EUPOL het vergroten van de rule of law benadrukt.
- 2 De training moet tevens worden ingebed in een strategie om de gehele politieorganisatie op te bouwen en te hervormen: De NTM-A benadering richt zich strikt op het trainen van zo veel mogelijk politietrainers. De EUPOL aanpak probeert meer de integrale justitiële keten op te bouwen en te hervormen. De missies lijken

derhalve complementair te zijn. Er is echter een accent in het Nederlandse voorstel, evenals in de internationale aanpak, op het NTM-A deel en dus het enkel trainen van politieagenten, in plaats van het versterken van de gehele justitiële keten. Voor het vergroten van de kans op succes zou juist de nadruk van EUPOL op de rest van de justitiële keten moeten worden versterkt.

- 3 De training moet zijn verankerd in een langetermijnaanpak: De NTM-A aanpak is deel van een strategie gericht op transitie. Het doel is om zo snel als mogelijk de Afghaanse overheid in staat te stellen zelf voor de veiligheid te zorgen en hiertoe is de training gericht op kwantiteit. De EUPOL-benadering is meer gericht op de lange termijn. Niet zo zeer een snelle transitie als wel het versterken van de Afghaanse rule of law staat voorop. De Nederlandse bijdrage legt wederom de nadruk op de NTM-A.
- 4 Een verankering van de politiemissie in het lokale maatschappelijk middenveld is van groot belang: Zowel bij NTM-A als bij EUPOL is dit een zeer ondergewaardeerd aspect. Bij NTM-A

komt het überhaupt niet aan de orde en bij EUPOL is dit beperkt. Het Nederlandse voorstel houdt wel degelijk rekening met het Afghaanse maatschappelijke middenveld, maar ook hier is nog veel meer aandacht gewenst voor een blijvend effect.

Idealiter schuiven de EU en de NAVO hun inspanningen in elkaar en ontwikkelen zij een gezamenlijke strategie voor de rechtsstatelijke ontwikkeling van Afghanistan en een daarvan afgeleide gemeenschappelijke visie op training en opleiding. De werkverdeling onder deze nieuwe voorwaarden zou gelijk kunnen blijven aan de huidige: de EU neemt de structurele hervormingen en het leiderschap van de politie voor z'n rekening, terwijl de NAVO de agenten van lagere rang van een (herziene en gedegener) opleiding voorziet. De mantra 'dit is een wezenlijk andere missie' zou op die wijze meer betekenis krijgen dan de verwijzing naar de gevoelige, en geforceerde afsluiting van de missie-Uruzgan.

- 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Defensie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan', 7 januari 2011, DVB/CV-002/11
- 2 Jaïr van der Lijn, *Walking the Tightrope. Do UN Peace-keeping Operations Actually Contribute to Durable Peace?*, Amsterdam, Dutch University Press, 2006, 303-338
- 3 Eva Gross, *Security Reform in Afghanistan: The EU's contribution*, European Union Institute for Security Studies Occasional paper 78, april 2009, 28.
- 4 European Parliament, (draft) *Report on a new strategy for Afghanistan (2009/2217 (INI))*, 19-11-2010 (rapporteur: Pino Arlacchi).
- 5 <http://www.nato.int/> 'NATO Training Mission – Afghanistan'
- 6 NATO Training Mission, *Year in Review. November 2009 to November 2010*, november 2010: 'Quantity is important, but quality is imperative', 7.
- 7 Een rapport van het Europees parlement spreekt van 90% analfabetisme in de ANP, 20% drugsgebruikers

- en meer dan 30% die 'verdwijnt' na één jaar in dienst. European Parliament, *Report on a New Strategy for Afghanistan (2009/2217(INI))*, 19 november 2010 (Rapporteur: Pino Arlacchi), 17
- 8 Department of Defence, *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan. United States Plan for sustaining the Afghanistan National Security Forces*, april 2010, 115.
- 9 Een precies sterftecijfer is lastig te geven vanwege contrasterende berichtgeving en onduidelijkheid over het exacte aantal politiemensen. Onderzoeker Henk Solle spreekt van 1200 gedode politieagenten in 2010 en 6000 in de laatste vier jaar, VPRO Radio, Argos, 15 januari 2011
- 10 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.
- 11 Council of the European Union, 'On the European Union Police Mission in Afghanistan', *Council Decision 2010/279/CFSP*, 18 mei 2010

ABOUT CLINGENDAEL

The Netherlands Institute of International Relations Clingendael is a training and research organization concerned with international affairs. The Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP) looks into contemporary conflicts, security threats and issues of international justice.

THE AUTHORS

Aan deze policy brief hebben o.a. meegewerkt:

Margriet Drent

Ko Colijn

Bibi van Ginkel

Jaïr van der Lijn