

ICNV 01 mei 2005, pt. 5

AANBIEDINGSFORMULIER VOOR RNV

Van: Minister van Buitenlandse Zaken



[Handwritten signature]

05m 47 4984
25-5-05
1-8 UDM

Datum aanbidding: 23 mei 2005	Nummer: DPV/JP-080/05
Hamerstuk: Ja	Voorgaande behandeling: Behandeld door REIA / LA op 15 februari 2005
Korte titel: Actualisering Drugsnotitie Afghanistan.	
Inhoud en doelstelling van het voorstel: Op verzoek van de RNV hierbij enige actuele informatie over de drugssituatie in Afghanistan, de positie van de Afghaanse autoriteiten, VK en VS, in aanvulling op de Drugsnotitie over Afghanistan, die op 15 februari jl in REIA is behandeld. Tevens, voor de volledigheid, de Drugsnotitie zelf.	
Voorgesteld besluit: Het voorstel te aanvaarden. Betreft kennisneming.	
Interdepartementale afstemming Gevolgen voor de Rijksbegroting: Nee Gevolgen voor administratieve lasten: Nee Overeenstemming met Justitie (wetgevingstoets en effecten analyse): N.v.t. Aan EU-notificatieverplichting voldaan: N.v.t. Samenhang met int. Verplichtingen verdragen en / of Europese regelgeving: N.v.t.	

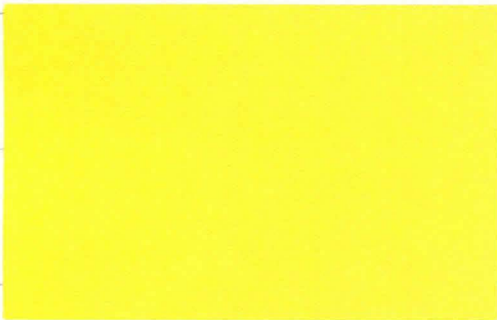
Ambtelijk voorbereid in CVIN

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau Ja
Overeenstemming bereikt met AZ, BZK, Def en Ju

Omschrijving geschiedenissen

Afstemming met AZ / DG RVD Nee

Contactpersonen



Actualisering Drugsnotitie Afghanistan

Naar aanleiding van een verzoek van de Raad voor de Nationale Veiligheid volgt hierbij de laatste stand van zaken over de verbouw van, handel in en bestrijding van drugs in Afghanistan, de inzet van de Afghaanse autoriteiten, het VK en de VS en de situatie in de provincie Baghlan. Dit is aanvulling op de Drugsnotitie (zie bijlage) die op 15 februari jl. in de REIA werd besproken.

Om te voorkomen dat Afghanistan afglijdt naar een 'narco-staat' is een intensieve drugsbestrijding gewenst. Niets doen is geen optie. De drugseconomie en de invloed van drugshandelaren en krijgsheren moet worden teruggedrongen omdat deze leiden tot instabiliteit en de opbouw van sterke staatsstructuren in de weg staan.

Opiumproductie

De verbouw van papaver lijkt in 2005 te zullen afnemen. Uit een recent onderzoek van UNODC (UN Office on Drugs and Crime) en het Afghaanse Counter Narcotics ministerie blijkt dat in 29 van de 34 provincies in Afghanistan sprake is van een lichte afname van papaver-aanplant. Redenen die hiervoor door boeren werden aangedragen zijn het overheidsverbod op verbouw en angst voor verdelging. Ook de slechte oogst en lage prijzen van vorig jaar kunnen voor boeren een reden zijn geweest om over te stappen op andere gewassen. Daarnaast speelt de strenge winter waarschijnlijk een rol, waardoor overigens wel weer de hoeveelheid water voor irrigatie is toegenomen. Of ook de hoeveelheid opium op de markt afneemt is twijfelachtig, vanwege de eerder aangehouden voorraden van handelaren. Het aantal factoren dat de beschikbaarheid bepaalt is derhalve zeer complex.

In vijf provincies, waaronder de provincie Baghlan, lijkt echter sprake te zijn van een toename van de verbouw in 2005. Deze provincies beslaan in totaal slechts 10% van de totale productie. De productie in Baghlan neemt nu al twee jaar achter elkaar toe. Voor 2005 wordt een significante toename verwacht (hoewel niet over alle districten gegevens bekend zijn). Uit het UNODC-onderzoek blijkt dat boeren in Baghlan zich wel bewust zijn van het opiumverbod in het land, maar niet geloven dat dit zal worden geïmplementeerd. Ondanks deze toename in de aanplant blijft Baghlan een "kleine speler" in de totale productie.

Afghaanse inzet

Op 16 februari jl. lanceerde president Karzai officieel het 'Counter Narcotics (CN) Implementation plan 2005'. Het plan gaat uit van een geïntegreerde benadering van de drugsproblematiek, waarbij ingezet wordt op o.a. verdelging, onderschepping, alternatieve ontwikkeling, vraagvermindering en regionale samenwerking. De nationale structuren voor drugsbestrijding die zijn opgezet zijn erop gericht op al deze terreinen voortgang te boeken. De minister voor CN Zaken, Qaderi, heeft de leiding in de ontwikkeling, coördinatie en evaluatie van de Afghaanse CN-strategie. Hij wordt hierbij ondersteund door het VK, de VS en UNODC. De uitvoering van concrete taken blijft in handen van de verschillende vakministeries; de vice-minister van Binnenlandse Zaken voor CN is in eerste instantie verantwoordelijk voor verdelging, opsporing en vervolging.

Onlangs is een CN Trust Fund opgezet (beheerd door UNDP) om de bijdragen van de internationale gemeenschap te stroomlijnen en op basis van eigen prioriteiten projecten uit te voeren. De Afghaanse autoriteiten blijven er bij de internationale gemeenschap op aandringen vooral projecten op het gebied van alternatieve ontwikkeling te ondersteunen en zo papaverboeren en regio's waar papaver wordt verbouwd meer mogelijkheden voor andere

inkomstenbronnen te bieden. De Europese Commissie heeft tijdens een recent bezoek van President Karzai aan Brussel aangegeven dat de ondersteuning van rurale ontwikkeling, met name in het kader van drugsbestrijding (alternatieve vormen van levensonderhoud voor papaverbouwende regio's) de komende jaren een van de prioriteiten zal blijven. Op dit moment financiert de Commissie reeds een groot project in drie provincies op het gebied van alternatieve ontwikkeling. Het VK en VS dragen eveneens bij aan dit soort projecten, maar blijven het grootste deel van hun beschikbare middelen steken in verdelging en interdictie. Bij verdelgingsactiviteiten door de Afghaanse autoriteiten zijn recentelijk enige onlusten ontstaan, die ook tot een kortstondige staking van de bestrijdingsactiviteiten hebben geleid. Deze zijn nu echter weer hervat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ook aangegeven dat geen enkel papaverbouwend gebied zal worden gespaard.

Nederlandse inzet

Nederland heeft al aangegeven bij te zullen dragen aan de drugsbestrijding in Afghanistan door ondersteuning van initiatieven van 'lead nation' VK. Hiervoor is vooralsnog EUR 5 miljoen gereserveerd uit het Stabiliteitsfonds. Voorts is contact opgenomen met de Wageningen Universiteit en Research Centrum (WUR) om navraag te doen naar de aanwezige expertise op het gebied van alternatieve ontwikkeling.

Consequenties voor NL-aanwezigheid / PRT Baghlan

De steeds grotere zichtbare en directe betrokkenheid van de internationale gemeenschap (VS, VK) bij de drugsbestrijdingsactiviteiten van de Afghaanse autoriteiten kunnen leiden tot additionele risico's voor de Nederlandse militaire aanwezigheid. Door drugsbestrijding staat niet alleen de inkomstenbron van papaverboeren, maar ook van meer invloedrijke handelaren en regionale leiders onder druk. Het feit dat Baghlan één van de provincies is waar de papaverbouw lijkt toe te nemen, betekent dat de verdelgingsactiviteiten in Baghlan

wellicht in de toekomst actiever ter hand zullen worden genomen. Hoewel het PRT niet actief betrokken is bij bestrijdingsactiviteiten, valt niet uit te sluiten dat dit spanningen ten aanzien van het Nederlandse PRT oplevert. Bij het VK is er dan ook op aangedrongen dat het PRT op de hoogte is van acties van Afghaanse drugsbestrijdingseenheden in Baghlan.

Drugsproblematiek in Afghanistan

'Opium cultivation, heroin production is more dangerous than the invasion and the attack of the Soviets on our country, it is more dangerous than the factional fighting in Afghanistan, it is more dangerous than terrorism',

aldus President Karzai bij de opening van de nationale drugsconferentie op 9-10 december jl.

Papaver-Opium-Morfine-Heroïne

Drugs is een verzamelnaam voor stoffen met invloed op de geest. Opium behoort tot de groep verdovende middelen. De papaverplant staat aan het begin van de opiumketen. Door de onrijpe zaadbol van de papaver in te kerven en het vrijkomende melksap in te drogen, ontstaat ruwe opium. Uit die ruwe opium kan morfine worden gehaald en uit de morfine kan via een chemische bewerking heroïne worden gemaakt. De heroïne wordt steeds vaker in Afghanistan zelf geproduceerd blijkens de aangetroffen illegale laboratoria in het land. Alle productie in Afghanistan is illegaal. De legale handel in morfine en andere opiaten met een medische toepassing wordt streng gecontroleerd door de International Narcotics Control Board.

In deze notitie wordt de term 'opium' gebruikt als over de hele opiumketen gesproken wordt. De verzamelterm 'drugs' wordt in de overige gevallen gebruikt.

Achtergrond

De afgelopen twintig jaar is de opiumindustrie in Afghanistan sterk gegroeid. Hiervoor is een aantal redenen te noemen:

- het wegvallen van andere aanbieders; Iran, Pakistan, Turkije en landen in Zuid-Oost Azië stopten met verbouw van opium, waardoor Afghanistan dit gat op de wereldmarkt kon vullen.
- de ineenstorting van bestuurlijke structuren inclusief instellingen voor ordehandhaving; in de loop van meer dan twintig jaar oorlog verloren de respectievelijke Afghaanse regeringen de controle over het platteland, waardoor ongehinderd tot grootschalige opiumproductie kon worden overgegaan.
- opium en wapens; Opium leverde direct geld op om wapens mee te kopen. Hierdoor ontstond een 'opium voor wapens handel' die door verschillende spelers gedurende de jaren van oorlog werd aangemoedigd.
- armoede op het platteland; De meer dan twintig jaar durende oorlog heeft extreme armoede op het platteland tot gevolg gehad. Vele dorpen zijn vernietigd, veestapels krompen in, irrigatiesystemen werden onbruikbaar. Daarbovenop kwam ook nog de extreme droogte van 1999-2001 die de omstandigheden verder verslechterde. Onder deze omstandigheden werd de opiumproductie een manier om te overleven.
- comparatief voordeel; De zwakke veiligheidsstructuren en de ervaring met grootschalige productie hebben ertoe geleid dat Afghanistan momenteel een belangrijk comparatief voordeel heeft in opiumproductie.
- de aard van het product en de productieketen; papaver is een gewas dat:
 - veel geld oplevert (naar schatting het tienvoudige van andere gewassen),
 - minder water nodig heeft dan andere gewassen,
 - een gegarandeerde afzetmarkt heeft, ondersteund met kredieten en logistieke ondersteuning door handelaren,

- een product oplevert (opium) dat makkelijk te vervoeren en onbeperkt houdbaar is.

Sinds de Bonn-conferentie en het aantreden van de interimregering in 2001 is de bestrijding van de opiumindustrie steeds als een van de prioriteiten beschouwd. Binnen het bredere Security Sector Reform (SSR) leidt het VK de internationale donorinspanningen op dit gebied. Ondanks deze gezamenlijke inspanningen is de opiumproductie in de afgelopen jaren verder toegenomen. Ook achtte Karzai zich te 'zwak' (gebrek aan legitimiteit) om hard op te treden. Het vele werk dat is verzet concentreerde zich voornamelijk op capaciteitsopbouw en het uitwerken van een strategie ter bestrijding van de opiumindustrie. Nu dit voorwerk min of meer is afgerond moet 2005 het 'jaar van de waarheid' worden.

Cijfermatig overzicht 2004

Het recent gepubliceerde Afghanistan Opium Survey 2004 van het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) laat zien dat het landbouwareaal gebruikt voor de verbouw van papaver in 2004 met 64% is gestegen ten opzichte van 2003. Dit is 2,9% van het totale landbouwareaal. De totale groei van de opiumproductie is vanwege weersomstandigheden en gewasziekten beperkt gebleven: de productie nam in 2004 met 17% toe tot 4.200 ton. Verontrustend is het gegeven dat de papaververbouw zich het laatste jaar heeft uitgebreid tot alle provincies van Afghanistan.

De provincie Baghlan (waar het Nederlandse Provincial Reconstruction Team is gevestigd) nam vorig jaar 3% van de Afgaanse productie voor zijn rekening tegen slechts één procent van de totale productie in 2003. Het areaal aan papaverteelt in Baghlan nam in deze periode toe van 600 tot ruim 2400 hectare, een ruime verviervoudiging. Van de 32 Afgaanse provincies steeg Baghlan daarmee van negentien naar dertien op de lijst van papavertelers, op ruime afstand van de top-3: de provincies Helmand (in 2004: 29.400 ha), Nangarhar (28.200 ha) en Badakshan (15.600 ha).

Met 4.200 ton opiumproductie in 2004 is Afghanistan verantwoordelijk voor ruim 85% van het aanbod van opium in de wereld. Terwijl een groot deel van de opium naar gebruikers in de regio gaat (Iran, Pakistan, Centraal-Azië) vindt ongeveer 30% zijn weg naar de EU. Op de Europese markt is vrijwel alle heroïne afkomstig uit Afghanistan.

De waarde van de opiumproductie voor de boeren is het afgelopen jaar afgenomen, terwijl de waarde aan de grens licht is gestegen. Dit betekent dat met name de winsten voor de opiumhandelaren zijn gestegen. UNODC heeft berekend dat de illegale opiumhandel ongeveer \$2,8 miljard bedraagt, wat overeenkomt met 60% van het legale BBP. Enerzijds heeft een dergelijke grote schaduw economie negatieve consequenties voor de stabiliteit en wederopbouw, anderzijds zijn deze illegale inkomsten op de korte termijn wel een belangrijke economische pijler en kan het wegvallen daarvan grote nadelige sociaal-economische consequenties hebben (o.a. armoede onder boeren). Veel boeren zijn afhankelijk van drugsbaronnen geworden doordat zij in het verleden leningen zijn aangegaan op basis van te verwachten papaveropbrengsten. Bovendien raken veel boeren zelf verslaafd. Een steeds groter percentage van de Afgaanse bevolking is betrokken bij de - arbeidsintensieve - opiumindustrie. Naar schatting is dit inmiddels 10% van de totale bevolking van 23 miljoen mensen. Dit kan echter oplopen tot tweederde van de families in de rurale gebieden van Helmand en de helft van de families in ruraal Badakshan.

Afghaans Plan van Aanpak

Bij de opiumproductie zijn diverse actoren betrokken: arme papaverboeren, relatief rijkere papaverboeren, opiumhandelaren, krijgsheren en corrupt overheidspersoneel. Een effectieve opiumstrategie moet zich richten op ieder van deze actoren, waarbij de nadruk deels ligt op alternatieve ontwikkeling, deels op een politieke en justitiële aanpak (verdelging, onderschepping en vervolging) en deels op capaciteitsopbouw. Daarnaast moet vraagvermindering en verslavingszorg ook een belangrijk onderdeel in de totale strategie zijn om een verandering van percepties van de opiumindustrie (van 'opium als onderdeel van de traditionele cultuur' naar 'gevaarlijke verboden drug') te bevorderen.

De Afghaanse regering heeft, samen met het VK, een 'National Drug Control Strategy' uitgewerkt die in mei 2003 is aangenomen. Deze strategie vormt de basis voor het 'Counter Narcotics Implementation Plan'. Dit plan bevat de Afghaanse voornemens voor 2005 en is gebaseerd op zeven pijlers: informatiecampagnes, alternatieve ontwikkeling, wetshandhaving en onderschepping, opbouw justitiecapaciteit, verdelging, institutionele opbouw en vraagvermindering/verslavingszorg.

- **Informatiecampagnes**

President Karzai heeft direct na zijn inauguratie aangekondigd dat de aanpak van de opiumproductie en -handel één van zijn voornaamste prioriteiten voor 2005 is. Met de organisatie van een grote nationale drugsconferentie slechts twee dagen na zijn inauguratie heeft hij deze boodschap ook aan alle bestuurders, mullahs en volksvertegenwoordigers in het land overgebracht. Eerder werd deze boodschap al in de belangrijkste drugsproducerende provincies overgebracht door ambtenaren van de centrale overheid. De conferentie is een belangrijke symbolische stap in de informatiecampagne om de bevolking ervan te overtuigen dat opiumproductie en -handel illegaal zijn en in strijd met de islam, en dat de overheid voornemens is om dit probleem hard aan te pakken. Ook op scholen en in moskeeën wordt deze boodschap uitgedragen.

- **Alternatieve ontwikkeling**

De verdelging van papaverplanten ontnemt de betrokken bevolking een groot deel van haar inkomsten. Gelijktijdig met, of zelfs voorafgaand aan, verdelging moeten aan de boeren dan ook mogelijkheden worden geboden voor alternatieve manieren van levensonderhoud, zoals bijvoorbeeld de verbouw van andere gewassen. Maar dit is niet voldoende. Ook zal iets gedaan moeten worden aan de schuldaflossing en aan de logistieke infrastructuur voor de afzet van agrarische producten in het traject boer-consument. Deze inspanningen zullen geïntegreerd moeten worden in provinciale ontwikkelingsplannen. Recent heeft president Karzai aangedrongen op een meer actieve rol van de internationale gemeenschap bij het vormgeven van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden voor papaverboeren.

- **Onderschepping en wetshandhaving**

De activiteiten binnen deze pijler zijn vooral gericht op de handel in opium. De Afghan Special Narcotics Force (ASNF) speelt hierin een belangrijke rol. Deze ASNF richt zich op opiumlaboratoria, opslagplaatsen en verkooppunten van opium. Ook de geplande uitbreiding van de Counter Narcotics Police of Afghanistan (CNPA) valt binnen deze pijler. Tenslotte moet hierbij gedacht worden aan het afsnijden van handelsroutes naar het buitenland door betere grenscontroles en het verminderen van de import van precursoren (chemicaliën waarmee synthetische drugs worden gemaakt) naar Afghanistan.

- Opbouw justitiecapaciteit

Teneinde opiumhandelaren daadwerkelijk te kunnen berechten is recent de Counter Narcotics Criminal Justice Task Force opgericht. Verder zal in Kabul een nieuwe rechtbank worden opgericht die zich zal toeleggen op de berechting van personen betrokken bij de handel in opium en wordt er gewerkt aan een extra beveiligde gevangenisfaciliteit. De 'drugswet' is in 2004 aangepast en ligt ter ondertekening voor bij president Karzai.

- Verdelging papaverooft

Het streven is in 2005 papaverplanten op ca. 30.000 ha. van de in totaal 131.000 ha. te vernietigen. De Central Eradication Planning Cell (CEPC) bepaalt welke regio's in eerste instantie voor verdelging in aanmerking komen. Dit is mede afhankelijk van de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden in een regio. De CEPC onderhoudt goede contacten met ISAF. Verdelging vindt plaats door de Central Poppy Eradication Force (CPEF), lokale gouverneurs en de politie.

- Institutionele opbouw

In het nieuwe kabinet is een nieuw ministerie voor Drugzaken opgenomen dat wordt geleid door Habibullah Qaderi, een voormalige functionaris van de UNHCR. Dit ministerie is de opvolger van het Counter Narcotics Directorate, dat niet effectief was omdat het beschikte over beperkte uitvoeringscapaciteit. Het nieuwe ministerie zal een coördinerende functie gaan vervullen ten opzichte van de overige ministeries die bij de bestrijding van drugs zijn betrokken: Binnenlandse Zaken, Financiën, Justitie, Landelijke Ontwikkeling, Landbouw, Irrigatie en Grenszaken. De handhavingsfunctie is overigens nog steeds bij het ministerie van Binnenlandse Zaken ondergebracht. Dit betreft CNPA, CEPC en de CPEF.

- Vraagvermindering/verslavingszorg

Activiteiten binnen deze pijler omvatten de oprichting van behandelcentra voor drugsverslaafden in de grote steden alsmede faciliteiten voor drugsverslavingszorg in regionale ziekenhuizen.

Mandaat van ISAF bij drugsbestrijding

Het mandaat van ISAF berust op de VN-Veiligheidsraadresoluties 1386 en 1510. Specifieke bepalingen over drugsbestrijding zijn hier niet in opgenomen. In Navo-OPLAN 10302 voor ISAF worden de bevoegdheden en beperkingen voor het optreden tegen drugsproductie en -handel omschreven. Dit door de Noord-Atlantische Raad (NAR) goedgekeurde operatieplan bevat geen bevoegdheid voor het bestrijden van opiumproductie en -handel door ISAF zelf. Wel bevat dit operatieplan een bevoegdheid voor het leveren van veiligheidsassistentie door ISAF aan anderen bij het uitvoeren, door die anderen, van hun taken onder het Bonn-akkoord. De veiligheidsassistentie door ISAF kan onder andere bestaan uit het delen van inlichtingen, publieke informatiecampagnes, assistentie bij de training van Afghaanse drugsbestrijdingseenheden en logistieke steun. Voor inlichtingen geldt dat ISAF alleen passief informatie mag verzamelen in het kader van normale operaties. Het is ISAF niet toegestaan operaties uit te voeren die als expliciet doel hebben om inlichtingen te vergaren over drugsproductie. Verder kunnen ISAF-eenheden maar ook Afghaanse eenheden die worden aangevallen, door ISAF met militaire middelen worden bijgestaan.

Het is mogelijk dat ISAF in het kader van de uitvoering van haar taken opium of opiumgerelateerd materiaal zoals laboratoria aantreft. In een dergelijk geval dienen Afghaanse

veiligheidstroepen de daadwerkelijke formele inbeslagname uit te voeren. Tot dat moment kan ISAF deze locaties bewaken. Volgens het NAVO-operatieplan is voor drugsgerelateerde inzet van ISAF op het terrein van 'seizure of equipment and detention of people' uitdrukkelijk toestemming nodig van de Joint Force Commander in Brunssum.

Tot op heden heeft ISAF nog niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de bevoegdheden op het gebied van drugsbestrijding, met uitzondering van het delen van passief vergaarde inlichtingen. Verzoeken voor ondersteuning van andere actoren hebben ISAF (nog) niet bereikt. Wel worden op het ISAF-hoofdkwartier voorbereidingen getroffen voor een publieke informatiecampagne.

Relatie met Provincial Reconstruction Teams (PRT's)

PRT's hebben binnen ISAF een bijzondere positie. Zij kunnen op basis van het Navo-operatieplan 10302 meer doen bij militair-civiele interactie en de ondersteuning van de centrale Afghaanse regering dan de commandant van ISAF. PRT's hebben bevoegdheden om Afghaanse overheidsactiviteiten te faciliteren en te assisteren die verder gaan dan alleen veiligheidsassistentie. Bij het aansturen van de eigen PRT's hebben de 'lead nations', zoals Nederland, een belangrijke rol. De rol en activiteiten van het PRT in relatie tot de Afghaanse drugsbestrijdingsactiviteiten vereisen dan ook een Nederlandse visie.

Het bestrijden van opiumproductie- en handel stelt ISAF, en daarmee ook de PRT's, voor een uitdaging. Drugsbestrijding is van groot belang vanwege de destabiliserende invloed van drugs op de ontwikkeling van Afghanistan. Aanpakken van opiumteelt en -handel zal bijdragen aan de afname van de wetteloosheid in grote delen van Afghanistan, waarbij een deel van de bevolking waarschijnlijk positief zal staan tegenover een meer daadkrachtig optreden tegen de drugscriminaliteit. Echter, drugsbestrijding kan lokaal leiden tot grote instabiliteit, niet alleen omdat een relatief gemakkelijke inkomstenbron van de telers (doorgaans arme boeren) verdwijnt, maar ook omdat daarmee de machtspositie van plaatselijke machthebbers en krijgsheren wordt aangepakt.

PRT's zijn, vanwege de zeer beperkte militaire slagkracht, afhankelijk van acceptatie door de lokale bevolking. Steun (in welke vorm dan ook) aan de Afghaanse drugsbestrijding kan een weerslag hebben op de acceptatie van PRT's bij de lokale bevolking. Daarnaast kan een PRT, zelfs als dit niet betrokken is geweest, toch geassocieerd worden met de feitelijke bestrijdingsactiviteiten. Ook de PRT's die de VS inzetten in het kader van Operation Enduring Freedom (OEF) hebben een beperkt mandaat op het gebied van drugsbestrijding; van actief ingrijpen en bestrijden is ook binnen deze operatie geen sprake.

Overigens zal verdelging, maar ook interdictie, in eerste instantie plaatsvinden als onderdeel van de 'provincial based planning' in de provincies waar de meeste papaververbouw plaatsvindt: Helmand, Nangarhar, Kandahar en Badakhshan. Het komende jaar zullen de resultaten van de aanpak in deze provincies zichtbaar worden. Op basis daarvan, en in het bijzonder de resultaten in Badakhshan dat op dit moment als enige van de genoemde provincies onder verantwoordelijkheid van ISAF valt, kan een inschatting worden gemaakt van de gevolgen voor de PRT's. De gevolgen en eventuele 'lessons learned' kunnen van pas komen voor het NL-PRT in Baghlan wanneer verdelging in die provincie plaats zal vinden.

Risico's

'Niks doen' is feitelijk geen optie. Wordt niets ondernomen, dan zal Afghanistan met de huidige groei van de opiumproductie en -handel binnen afzienbare tijd afglijden tot een narcostaat. Dit in aanmerking nemende kunnen de risico's van (het ondersteunen/faciliteren/assisteren van) actieve drugsbestrijding worden onderscheiden naar de verschillende actoren.

- De boeren zijn voor hun inkomen afhankelijk van de papaveropbrengsten en zullen door verdelging hun inkomen kwijtraken. Hierdoor zijn zij minder in staat de door hen aangegane leningen af te lossen, waardoor hun afhankelijkheid van de financiers wordt vergroot. Deze afhankelijkheid kan er toe leiden dat boeren bijvoorbeeld gedwongen worden hun kinderen af te staan voor prostitutie. Het risico dat boeren in de knel komen kan verkleind worden door een geïntegreerde aanpak via regionale ontwikkelingsplannen waarbij alternatieve manieren van levensonderhoud worden gecreëerd. Mogelijk kunnen de PRT's hierin een actieve rol spelen; voor het NL-PRT zal dit hooguit een indirecte, ondersteunende rol moeten zijn aangezien wederopbouw niet tot de taken van dit PRT behoort. De verarming van de rurale bevolking brengt voor de PRT's een veiligheidsrisico met zich mee. Weliswaar beschikt deze groep niet over de middelen om grootschalige gewelddadige acties uit te voeren, maar gezien de verspreiding van (kleine) wapens behoort het gebruik van geweld wel degelijk tot de mogelijkheden. Indien de gedupeerde boeren de schuld voor het verliezen van hun inkomen bij de internationale gemeenschap leggen, kunnen de PRT's daarvan de gevolgen ondervinden.
- Een actiever vervolgingsbeleid van drugshandelaren kan repercussies tot gevolg hebben in de vorm van geweld jegens zowel de internationale gemeenschap als hervormers binnen de Afghaanse overheid. De PRT's kunnen hierbij doelwit worden. Hiervoor is het van belang dat het Afghaanse 'ownership' van de drugsbestrijding wordt benadrukt. In samenhang hiermee zijn de informatiecampagnes in de richting van de gouverneurs, lokale bestuurders etc. alsmede de Afghaanse bevolking belangrijk. Hierbij kan het PRT een actieve rol spelen.
- De missie van een PRT is het ondersteunen van het centrale gezag in de provincies. Een PRT onderhoudt hiertoe zeer regelmatig contact met de lokale bestuurders waarvan sommigen belangen hebben in de drugshandel. Een actiever drugsbeleid kan dan ook gevolgen hebben voor de relaties tussen de lokale bestuurders en de PRT's. Dit kan leiden tot repercussies tegen de PRT's die de veiligheid in gevaar brengen.
- Een actief drugsbeleid dat verschillende groepen in de samenleving in zijn belangen raakt, kan leiden tot een algehele stemming van onvrede en onrust. Het risico bestaat dat deze onvrede zich richt tegen alle buitenlandse NGO's en IO's. Het belang van Afghaans ownership van de drugsbestrijding, o.m. door informatiecampagnes is van groot belang om dit risico te beperken. Zoals eerder opgemerkt kan het PRT hierin een rol spelen.
- Ten slotte kan drugsbestrijding op nationaal niveau een economisch risico inhouden. De illegale opiumproductie en -handel komt immers overeen met 60% van het legale BBP. Hoewel succesvolle drugsbestrijding een fors negatief economisch effect kan hebben, moet worden bedacht dat het alternatief – het afglijden van Afghanistan tot een 'narcostaat' met de bijbehorende risico's van instabiliteit – niet aanvaardbaar is, en de inspanningen van de internationale gemeenschap van de afgelopen jaren teniet zou doen.

Bovenstaande risico's alsmede de manieren waarop deze kunnen worden verminderd geven het belang aan van een geïntegreerde aanpak. Goede coördinatie, timing en samenwerking tussen de diverse drugsbestrijdingsorganisaties, de landelijke en provinciale overheden en het PRT ter plaatse zijn daarom van doorslaggevend belang om de opiumproductie- en handel een halt toe te roepen en potentiële risico's zoveel mogelijk te beperken. Het is cruciaal dat het PRT van tevoren op de hoogte wordt gesteld van drugsbestrijdingsactiviteiten die mogelijk een weerslag kunnen hebben op het PRT.

Nederlandse inzet

Nederland onderschrijft het belang dat door de Afghaanse overheid, de EU en de Navo wordt gehecht aan het hoger op de agenda plaatsen van de drugsproblematiek. De aanpak van de opiumproductie- en handel kan niet los gezien worden van de overige inspanningen die de stabiliteit en wederopbouw in het land stimuleren. De noodzaak van coördinatie, samenwerking, timing en voorlichting wordt onderschreven.

Uitgangspunten voor de Nederlandse betrokkenheid zijn:

- De inzet van de internationale gemeenschap moet aansluiten bij de prioriteiten van de Afghaanse overheid;
- De inzet op de verschillende deelgebieden moet goed op elkaar worden afgestemd (geïntegreerde aanpak). Verdelging van oogsten zonder gelijktijdig alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden te bieden zal niet duurzaam blijken te zijn; oppakken van drugshandelaren moet gepaard gaan met vervolging en bestraffing.
- De aanpak van de drugsproblematiek moet worden geïntegreerd in de opzet van o.a. rurale ontwikkelingsprogramma's, de opbouw van de gezondheidszorg, onderwijs etc.
- De bevoegdheden van ISAF voor drugsbestrijding zijn beperkt, maar voldoende. Alvorens wordt gekeken naar een uitbreiding van deze bevoegdheden, moet eerst duidelijk zijn dat de huidige bevoegdheden ten volle worden benut.
- Activiteiten van het PRT ten behoeve van drugsbestrijding dienen te worden uitgevoerd in overeenstemming met de huidige missie en taakstelling van het PRT.
- Het PRT dient van tevoren op de hoogte te worden gesteld van drugsbestrijdingsactiviteiten van andere actoren die een weerslag kunnen hebben op het PRT.

Aanbevolen wordt de in onderhavige notitie genoemde risico's in de besluitvorming over een tweede PRT mee te nemen.