

# ‘Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?’

## Een onderzoek naar counternarcotics in Afghanistan

De papaverteelt en drugshandel in Afghanistan vormen een enorm dilemma: enerzijds biedt papaver arme Afghaanse boeren bestaanszekerheid, anderzijds is Afghanistan verantwoordelijk voor negentig procent van de totale opiumexport in de wereld. De Taliban ontleent er belangrijke inkomsten aan. Inmiddels hebben de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap een omvangrijke *counternarcotics strategy* ontwikkeld. Dit artikel zoomt in op twee belangrijke instrumenten daarvan: eradicatie (vernietiging) en interdictie (aanpakken van de drugshandel). Nederland is – in tegenstelling tot enkele belangrijke bondgenoten – steeds betrekkelijk terughoudend geweest bij de papaverbestrijding, mede om de TFU niet overmatig te belasten.

E.H.F. Donkersloot MA, dr. C.P.M. Klep en dr. ir. S.J.H. Rietjens\*

De papaverteelt in Afghanistan heeft twee kanten. Enerzijds biedt papaver Afghaanse boeren volgens VN adviseur David Macdonald veel bestaanszekerheid: ‘*A cash crop with a hard currency value and easy to transport and sell [and] relatively drought resistant*’.<sup>1</sup> Anderzijds is Afghanistan verantwoordelijk voor negentig procent van de wereldwijde papaverproductie. Het land is tevens de grootste exporteur van deze grondstof voor heroïne en morfine. Het drugsnetwerk is complex.

Afghaanse boeren verkopen hun papaver of opium aan tussenpersonen. Via bazaars en met hulp van corrupte ambtenaren en gewapende milities worden de drugs het land uitgesmokkeld. In 2000 verbood de Taliban het verbouwen van papaver, maar de productie verplaatste zich simpelweg naar gebieden waar de groepering geen zeggenschap had. Door het geringere aanbod steeg de *farmgate price* alleen nog maar verder. Nog meer dan voorheen verwierf Afghanistan de kenmerken van een maffia-achtige ‘narcostaat’, gerund door binnenlandse en buitenlandse drugssyndicaten.<sup>2</sup> Deze negatieve ontwikkeling vond plaats ondanks een tot in detail uitgewerkte officiële drugsbestrijdingsstrategie. Dit artikel gaat uit van de vraag waarom die strategie (nog) niet het gewenste effect heeft opgeleverd.

### Behoeft aan een strategie

De drugsproblematiek was één van de belangrijkste kwesties waarmee de VS, de VN, ISAF, de Afghaanse regering en NGO’s na 2001 moesten

\* Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat Erik Donkersloot verrichtte tijdens zijn stage bij de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Christ Klep, verbonden aan de Universiteit Utrecht en Bas Rietjens, werkzaam bij de NLDA, waren zijn begeleiders. Donkersloot volgt momenteel de Korte Officiersopleiding aan de KMA. Voor het volledige onderzoek zie: <http://studenttheses.library.uu.nl/search.php?language=nl&m=advanced&v1=Uruzgan>.

1 D. Macdonald, *Drugs in Afghanistan: opium, outlaws and scorpion tales* (Londen, Pluto Press, 2007) 61.

2 Een goede analyse geeft bijvoorbeeld Wereldbank-expert William Byrd met ‘Responding to Afghanistan’s opium economy challenge: lessons and policy implications from a development perspective’, *Policy research working paper 4545*, Wereldbank (maart 2008), [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/03/04/000158349\\_20080304082230/Rendered/PDF/wps4545.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/03/04/000158349_20080304082230/Rendered/PDF/wps4545.pdf). De website van de Wereldbank bevat een breed scala aan onderzoeksrapporten over Afghanistan en opium.



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

De tot in detail uitgewerkte drugsbestrijdingsstrategie voor Afghanistan heeft nog niet de gewenste resultaten opgeleverd

afrekenen wilde de opbouw van het land kunnen slagen. De Britten zijn sinds 2002 formeel als *lead nation* verantwoordelijk voor het daadwerkelijke *counternarcotics*-beleid in Afghanistan. In 2007 bereikte de opiumproductie echter juist een record met 8.200 ton.<sup>3</sup> De afgelopen twee jaar daalde het totaal aantal hectare verbouwde papaver weliswaar, maar niet of nauwelijks in de onrustige zuidelijke provincies. Juist daar is de *insurgency* het hardnekkigst, Uruzgan inbegrepen. Er is inmiddels eerder sprake van een opiumoverschot in het zuiden. De negatieve effecten zijn evident: sociale, economische en politieke ontwrichting, mede omdat de *Opposing Militant Forces* (OMF) tot vijftig procent van hun inkomsten uit de

drugshandel halen.<sup>4</sup> De corruptie onder ambtenaren is mede door de drugshandel endemisch en politici vrezen verlies van steun onder de bevolking als ze de papaverproductie hard zouden bestrijden. Al met al was vanaf het begin duidelijk dat er een gespierde *counternarcotics*-strategie nodig was om dit fundamentele probleem aan te pakken. In het verleden zijn wereldwijd talrijke strategieën tegen drugs ontwikkeld, bijvoorbeeld tegen cocaïne in Colombia en opium in Birma (Myanmar). Het aantal internationale organisaties, conventies en verdragen voor drugsbestrijding groeit gestaag en een scala aan methodes is onderzocht. Zo stelt de denktank *Senlis Council* bijvoorbeeld dat Afgaanse drugs 'omgezet' zouden kunnen worden voor medicinaal gebruik.<sup>5</sup> Nederland richt zich al een aantal jaren (mede) op het introduceren van alternatieve inkomstenbronnen in Uruzgan, zoals een pilotproject voor het verbouwen van saffraan.<sup>6</sup>

### Het Afgaanse anti-drugsbeleid

Het officiële Afgaanse anti-drugsbeleid is vastgelegd in de *National Drug Control Strategy* (NDCS) van 2006.<sup>7</sup> Het *Ministry of Counter Narcotics* (MCN) moet de strategie uitvoeren. Dit ministerie heeft echter geen sterke zelfstandige positie ten opzichte van de Afgaanse ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie. Het ministerie van Defensie geeft leiding aan de Afgaanse krijgsmacht en politie, inclusief de drugspolitie (*Counter Narcotics Police of Afghanistan*) en de *Afghan Eradication Force*, die verantwoordelijk is voor de vernietiging van papavervelden. Tot nu toe heeft het Afgaanse anti-drugsbeleid niet tot de gewenste resultaten geleid. De vraag is dus waar de knelpunten zitten en welke aanpak wél succes kan opleveren. Dit artikel gaat in op de meest tastbare – en voor de ISAF-troepenmacht meest relevante – pijlers van de NDCS, te weten eradicatie en interdictie.<sup>8</sup> Eradicatie omvat de daadwerkelijke vernietiging van papavervelden, terwijl interdictie gericht is op het uitschakelen van drugshandelaren en het opsporen van drugslaboratoria en grondstoffen voor heroïneproductie. Onder interdictie vallen ook het tegengaan van corruptie en het opzetten van speciale politiemachten.

- 3 UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 'Afghanistan Opium Survey 2009' (september 2009) 3.
- 4 V. Felbab-Brown, 'Opium Licensing in Afghanistan: Its Desirability and Feasibility' (Washington, D.C., *Brookings Institution, Policy Paper No. 1*, augustus 2007) 2.
- 5 Senlis Council, rapport *Poppy for medicine* (juni 2007), [http://www.poppyformedicine.net/documents/Poppy\\_for\\_medicine\\_in\\_Afghanistan](http://www.poppyformedicine.net/documents/Poppy_for_medicine_in_Afghanistan).
- 6 Saffraan kan, als een van de weinige gewassen, in winstmarges concurreren met papaver. Zoals bij de meeste alternatieve inkomstenbronnen zal het werkelijke effect echter pas na enkele jaren merkbaar zijn.
- 7 Afghanistan Ministry of Counter Narcotics, *National Drug Control Strategy. An updated five-year strategy for tackling the illicit drug problem* (Kabul, januari 2006). De strategie omvat vier prioriteiten (bestrijding, stimuleren legale gewassen, vraagreductie en versterking staatsmacht) en acht pijlers (publieke bewustwording, internationale/regionale samenwerking, alternatieve bestaansmiddelen, terugdringen vraag, afdwingen wet, effectief rechtssysteem, eradicatie en opbouwen sterke instituten).
- 8 Voor een vergelijkbare keuze zie bijvoorbeeld B. Rubin en J. Sherman, 'Counter-Narcotics to Stabilize Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication' (New York, Center on International Cooperation, 2008) 25.

Een vergelijking van de beide counternarcotics-instrumenten van de NDCS is extra interessant omdat de NAVO sinds 2008 haar aandacht heeft verschoven van eradicatie naar interdictie. Wat was de oorzaak van die koerswijziging? En wat betekent dat voor de provincie Uruzgan? Hoewel de papaverproductie er in 2009 met zeven procent is afgenomen, blijft Uruzgan één van de probleemprovincies.<sup>9</sup> Het belangrijkste gewas in Uruzgan is en blijft papaver, dat alle andere gewassen in de schaduw stelt.<sup>10</sup> Bijna tweederde van de bevolking verdient de kost met deze teelt. De Nederlandse *Task Force* houdt zich niet proactief bezig met de vernietiging van papavervelden, maar ondanks deze terughoudendheid hebben de drugsproblemen uiteraard een grote negatieve weerslag op de Nederlandse missie.<sup>11</sup>

## Eradicatie

De meeste Afghaanse boeren willen voor hun levensonderhoud niet afhankelijk zijn van de centrale regering. In hun ogen is de overheid vooral corrupt en inefficiënt, terwijl papaver in elk geval een min of meer vast inkomen oplevert. Traditie en sociale status versterken deze keuze vaak: papaver wordt niet gezien als iets afkeurenswaardigs. Sowieso is het een taai gewas en gemakkelijk te vervoeren en te bewaren. Na de oogst halen lokale handelaren de papaver op, zodat de boeren geen verdere verplichtingen meer hebben. Eradicatie is een zogenoemde *drug supply reduction tool* binnen de NDCS-strategie van de Afghaanse regering. Het is vooral de bedoeling dat vernietiging van de papavervelden of dreiging daarmee de boeren zal aanzetten om te kiezen voor legale gewassen. Besproeien vanuit de lucht met chemicaliën zou in principe de meest doelmatige en goedkoopste manier van eradicatie zijn. Maar vanwege de overduidelijke nadelen, zoals het negatieve propaganda-effect (denk aan Vietnam) en het lange tijd onbruikbaar blijven van de grond, wordt echter afgezien van deze *aerial spraying*. De nadruk ligt op vernietiging ter plaatse: met de hand, met zwaar materieel of door platbranden. Uitgangspunt is verder dat de boeren geen compensatie of hoogstens een kleine eenmalige ver-

goeding ontvangen voor de vernietigde papaver. Illegaal gedrag mag immers niet beloond worden. De NDCS stelt ten slotte dat eradicatie vroeg in het seizoen moet plaatsvinden, dus vóór de papaver tot bloei komt. Dat moet de boeren nog voldoende tijd geven om andere gewassen te gaan telen. De meeste deskundigen menen echter dat eradicatie inefficiënt is en

## De drugsproblemen in Afghanistan hebben een grote negatieve weerslag op de Nederlandse missie

eerder contraproductief werkt.<sup>12</sup> De boeren voelen zich simpelweg té afhankelijk van de papaverteelt. Slechts in enkele gevallen laten zij hun velden vrijwillig vernietigen. Vrijwel alle eradicatie gaat dus gedwongen. Mede op aandringen van de internationale vredesmacht probeert de NDCS dit instrument zoveel mogelijk een 'Afghaans gezicht' te geven.<sup>13</sup>

### Een *footloose* gewas

Het is hoe dan ook erg lastig om het 'succes' van eradicatie uit te drukken in harde cijfers. De Afghaanse overheid en de internationale gemeenschap zijn zich hier terdege van bewust. Een totale afname van het aantal hectare papavervelden zegt nog weinig. Papaver is als *footloose* gewas, dat vrijwel overal kan groeien, immers gemakkelijk te verplaatsen naar andere gebieden, bijvoorbeeld de zones die in handen zijn van de OMF. '*Eradication promotes the geographical spread of cultivation*', concluderen de deskundigen Barnett Rubin en Jake Sherman.<sup>14</sup>

9 UNDOC, *Afghanistan Opium Survey 2009*, 2.

10 Afghanistan Investment Support Agency, Regional Rural Economic Regeneration Strategies (RRERS), 'Provincial profile for Uruzgan province', <http://www.aisa.org.af/downloads/provincialprofiles/uruzgan.pdf>.

11 Voor het Nederlandse beleid zie brief ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking met periodieke stand van zaken Afghanistan, 28 oktober 2008, *Tweede Kamer* 2008-2009, 27925, nr. 325.

12 Zie bijvoorbeeld P. Chouvy, *Opium. Uncovering the Politics of the Poppy* (New York, I.B. Tauris, 2009) 165.

13 Belangrijkste overheidsactoren en programma's zijn: *Afghan Eradication Force* (AEF), *Governor-Led Eradication* (GLE), *Poppy Elimination Programme* (PEP) en *Central Eradication Planning Cell* (CEPC).

14 Rubin en Sherman, 'Counter-narcotics to Stabilize Afghanistan', 27.

Bovendien kan de hoeveelheid geoogste papaver per hectare en van seizoen tot seizoen sterk verschillen, bijvoorbeeld door de weersomstandigheden. En dan is er nog het probleem dat het papaverproduct opium gemakkelijk voor langere tijd kan worden opgeslagen in tijden van overproductie. In seizoenen met onderproductie stijgen de prijzen dan weer. Het gewas is kortom te 'dynamisch' om duidelijke conclusies over het succes van eradicatie te kunnen trekken.



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

*Sinds twee jaar onderkennen de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap dat interdictie sneller resultaat kan hebben*

Nog ingrijpender zijn de ernstige negatieve gevolgen van eradicatie. Ten eerste stijgen de prijzen van papaver eerder dan dat ze dalen, want schaarste verhoogt de marktwaarde. Dat trekt nieuwe drugsmaffia's aan en zet boeren tegen elkaar op: uit de eradicatie van de velden van 'concurrerende' boeren valt immers winst te halen. Ten tweede vergroot het de schulden van de papaverboeren nog verder. Vaak hebben ze grote leningen afgesloten bij leenheren, die

(deels) in papaver moeten worden afbetaald. Ten derde maakt eradicatie de OMF, die de drugs transporteren en verkopen, financieel, militair en politiek alleen maar sterker. Zoals de Amerikaanse gezant voor Pakistan en Afghanistan Richard Holbrooke opmerkte: *'Eradication might destroy some acreage, but it didn't reduce the amount of money the Taliban got by one dollar'*.<sup>15</sup> Bovendien levert eradicatie vaak nieuwe OMF-rekruten op, omdat de boeren geen kant meer op kunnen. Ten vierde vergroot eradicatie de sociale onrust en tribale spanningen. Boeren verzetten zich tegen de autoriteiten en eradicatieteams, soms met doden als gevolg. Sommige provinciale gouverneurs hebben uit stammenbelang voordeel bij eradicatie van bepaalde zones, andere gouverneurs doen uit eigenbelang vrijwel niets. De velden van invloedrijke lokale baronnen blijven meestal ongemoeid. Om toch te 'scoren', vernietigen lokale autoriteiten de papavervelden van de kleine boeren die zich niet kunnen verdedigen.

### Eradicatie en Uruzgan

In hoeverre gelden deze bezwaren van eradicatie ook voor Uruzgan, de provincie waar de TFU actief is? Om te beginnen heeft de Nederlandse regering nooit erg positief gestaan tegenover dit op de korte termijn gerichte en impopulaire drugsbestrijdingsinstrument. Eradicatie kan, zeker in isolement en zonder alternatieven, geen lange-termijnoplossing bieden en staat haaks op de *hearts and minds*-aanpak en de Afghaanse wederopbouw.<sup>16</sup> Het is niet de taak van ISAF-eenheden om als drugsvernietiger op te treden, stelt de Nederlandse regering.<sup>17</sup>

De TFU wilde natuurlijk ook geen dure militaire capaciteiten spenderen aan iets waarvan het nut onduidelijk was. Met deze houding ging ons land in tegen met name de Amerikanen en Britten, die eradicatie wél propageerden. Nederland kon het probleem echter niet helemaal ontlopen: eradicatie was immers een belangrijke pijler van de NDCS-strategie en de TFU was er uiteindelijk om de Afghaanse overheid te ondersteunen. Met de eradicatieteams in Uruzgan, vooral Afghanen en werknemers van de Amerikaanse firma *DynCorp*, heeft de

15 Geciteerd in: R. Faiez, 'Afghan minister says drug strategy is perfect', *Associated Press*, 29 juni 2009.

16 Hoewel minister van Defensie Henk Kamp in eerste instantie wél voor een agressieve eradicatie-aanpak pleitte, verzette minister van Ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne zich daar tegen en deze visie heeft steeds overheerst in de contacten met de Afghaanse autoriteiten.

17 In antwoord op vragen van Kamerlid Peters (GL) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking over de papaverteelt in Afghanistan, 23 juli 2007, zie: <http://parlis.nl/pdf/kamervragen/KVR29408.pdf>.



TFU niet veel te maken gehad. In april 2007 moesten de Nederlanders een eradicatieteam ondersteunen en beschermen, maar daar bleef het grotendeels bij. De overige eradicatie-acties gebeurden in opdracht van gouverneur Hamdam, uiteraard in overleg met de TFU, die via de politieke adviseurs bijna dagelijks overlegde met de in dit opzicht ambitieuze gouverneur.

Nederland en de TFU stelden wel enkele eisen om de eradicatie zo effectief en neutraal mogelijk te laten verlopen, met zo weinig mogelijk schade voor de kleine boeren. Dat lukte niet altijd en incidenten bleven niet uit. Politiechef Juma Gul bijvoorbeeld vernielde de afgelopen jaren enkele keren willekeurige papavervelden. Ook waren niet alle eradicatie-acties tribaal neutraal, omdat de veiligheids-situatie per district, dat wil zeggen binnen of buiten de 'inktvlek', nogal verschilde. Omdat president Karzai tot de Popalzai-stam behoort, vreesde de TFU dat de velden van deze stam ongemoeid zouden blijven. Al met al werd slechts een fractie van de beoogde tweeduizend hectare papaver vernietigd. De ervaringen in Uruzgan bewijzen dus dat eradicatie een drug supply reduction tool is dat grote tribale en sociale problemen oplevert en zo een verstoring van de kwetsbare machtsbalans in de provincie teweegbrengt. Eradicatie is een middel om machtspolitiek te beoefenen en niet zozeer om de papaver teelt op zich een halt toe te roepen.

## Interdictie

'It's time to switch focus. We are looking too much at cultivation and not enough at the top of the drug networks', zei Christina Oguz, hoofd van het UN Office on Drugs and Crime (UNODC) in Kabul, in 2008.<sup>18</sup> Sinds het eind van dat jaar onderkennen de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap dat interdictie tot snelle(re) resultaten kan leiden. Deze aanpak richt zich niet zozeer op de vernietiging van de productie van papaver, maar op het ontwrachten van de handel in opium, heroïne en andere drugs, met name door het opsporen en vernietigen van opiumbazaars, opslagplaatsen, labora-

toria en chemicaliën. Andere middelen zijn het oppakken van drugshandelaren en het bestrijden van met drugs samenhangende corruptie op alle niveaus. De rol van ISAF is vooral de militaire ondersteuning (beveiliging, inlichtingen, training, transport, enzovoorts) en niet zozeer het aanpakken van de drugs corruptie of het proactief zélf uitvoeren van interdictie-operaties.<sup>19</sup> De handelsnetwerken waarop interdictie gericht is zijn ingewikkeld en veelgelaagd. Opiumhandelaren, vaak lokale warlords, lenen geld aan de boeren om ze financieel afhankelijk te houden. Zogenaemde *farm-gate traders* (*Kamishankars*), van wie er twee tot vier in een dorp actief zijn, halen de opium

De noodzaak om *hearts and minds*  
te winnen in Afghanistan maakt  
drugsbestrijding tot een complexe zaak

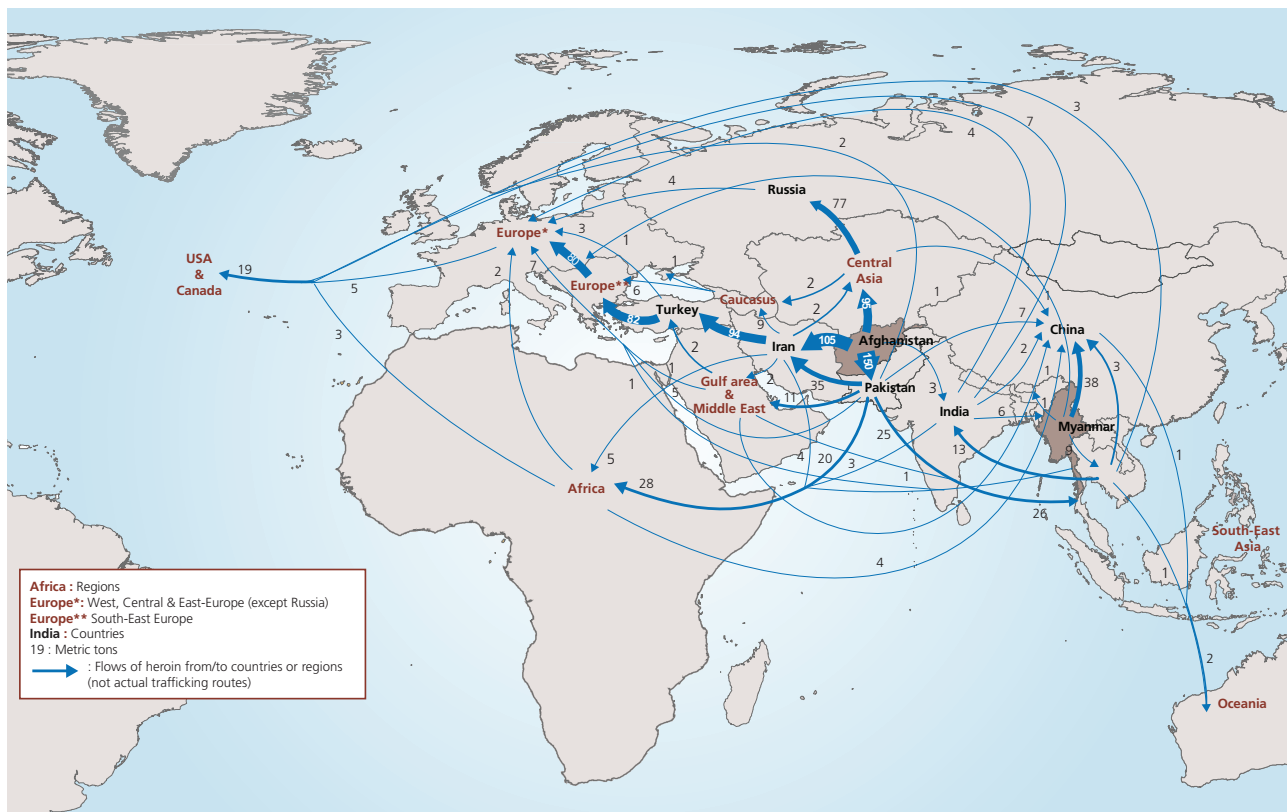
op bij de papaverboeren. Meestal zijn het dorpsgenoten die elkaar goed kennen. De dorps-handelaren verkopen hun product op opiumbazaars aan lokale handelaren (*area traders*), die het op hun beurt doorverkopen aan provinciale handelaren. De provinciale handelaren hebben weer nauwe banden met internationale drugsnetwerken, die de opium verwerken tot opiaten<sup>20</sup> en/of uit het land smokkelen richting Pakistan, Iran of de Centraal-Aziatische republieken (zie figuur 1). Naar schatting telt Afghanistan een kleine duizend handelaren op het midden- en hogere niveau en zo'n dertig top-handelaren.<sup>21</sup> Op alle niveaus helpen corrupte overheidsfunctionarissen en OMF bij het transport. Het aantal drugslaboratoria loopt in de honderden. Vaak zijn ze mobiel, moeilijk te vinden en beveiligen *insurgents* ze tegen beta-

18 Declan Walsh, 'Flower Power' in: *The Guardian*, 16 augustus 2008.

19 Ook die steun is gebonden aan strikte voorwaarden, want ISAF-eenheden mogen alleen in opdracht van hun eigen regeringen optreden. Alleen als er een rechtstreeks verband is met *insurgents* mogen de ISAF-militairen zelf actief deelnemen aan operaties.

20 Zo wordt bijna tweederde van de opium in Afghanistan zelf omgezet in het veel duurdere heroïne.

21 UN Office on Drugs and Crime, 'Addiction, Crime and Insurgency. The Transnational Threat of Afghan Opium' (Wenen, UNODC, oktober 2009) 104-105.



Figuur 1 Geschatte heroïneestroom van Azië naar de rest van de wereld (Bron: UN Office on Drugs and Crime, 'Addiction, Crime and Insurgency. The Transnational Threat of Afghan Opium': Wenen, UNODC, 2009)

ling. Het verwerkingsproces is relatief simpel, hoewel voor het mixen van de zogenoemde *precursor chemicals* wel een ervaren 'kok' nodig is.

Interdictie is – in elk geval op papier – minder agressief richting de Afghaanse bevolking dan eradicatie, in die zin dat het de Afghaanse boeren vrijwel ongemoeid laat en dus minder vijandschap onder de 'gewone' Afghanen zou moeten oproepen. Interdictie, stelt de NCDS, 'will help to decrease pressure on poor farmers who may have no option but to grow poppy in order to feed their families'.<sup>22</sup> Ter ondersteuning zijn speciale politie-eenheden en een *Counter Narcotics Tribunal* (CNT) opgezet en zijn er aparte gevangenissen gebouwd.

### Verkeerde prioriteiten?

Van het bestrijden van corruptie, die in Afghanistan vaak samenhangt met drugs, komt tot op heden weinig terecht. Sterker nog, het lijkt erop dat, ondanks het NCDS-beleid en alle beloftes van de regering-Karzai, de creatie van een Afghaanse staat prevaleert boven doortastende corruptiebestrijding, die voorlopig op de lange baan geschoven is. Vooral de 'functionele corruptie' op het laagste niveau – zoals smeergeld voor eradicatieteams om bepaalde velden te ontzien of voor de slechtbetaalde lokale politie bij controleposten – is welhaast endemisch. Niet zelden verdwijnen in beslag genomen drugs alsnog in het netwerk. Maar ook op het hoogste niveau (*grand corruption*) tiert de omkoping welig. Eén van de bekendste corrupte politici is Ahmed Wali Karzai, halfbroer van de president en hoofd van de *Kandahar Provincial Council*.<sup>23</sup> Experts als Barnett Rubin en Jake Sherman omschrijven het complexe corruptie-

22 'National Drug Control Strategy', 18.

23 Bijvoorbeeld J. Risen, 'Reports link Karzai's brother to Afghanistan heroin trade' in: *The New York Times*, 4 oktober 2008.

netwerk beeldend: *'The small traders who come to the village have to pay the police (or bandits) whom they pass on the road, who pass a share up to their superiors. The police chief of the district may have to pay a large bribe to the Ministry of the Interior in Kabul to be appointed to a poppy production district; he may also have paid a member of parliament or another influential person to introduce him to the right official in Kabul. These officials may also have paid bribes ("political contributions") to obtain a position where they can make such money'.*<sup>24</sup>

productie van papaver door interdictie niet wezenlijk, want de onderschepping van drugs of het oppakken van handelaren doet de vraag naar papaver of opium niet afnemen. Ten tweede biedt ook interdictie handvaten voor het bedrijven van machtspolitiek om persoonlijke, tribale of politieke tegenstanders uit te schakelen. De OMF zullen er – een derde knelpunt – waarschijnlijk alleen maar sterker door worden. De inconsequente en corrupte uitvoering van interdictie levert namelijk goede propaganda op voor de Taliban en andere OMF.



FOTO AVDDI, G. VAN ES

Afghanen die zijn opgeleid in het telen van saffraan, een alternatief gewas voor papaver, krijgen hun certificaat uitgereikt

Vrijwel geen enkele overtreder die wordt opgepakt is een werkelijk belangrijke schakel in de drugshandel. Veel deskundigen menen dat het onjuist is de Afgaanse corruptie naar westerse maatstaven te meten en te veroordelen. Het zou meer een *way of life* zijn. Hoe dan ook, méér nog dan bij eradicatie is interdictie een instrument met potentieel grote politiek-maatschappelijke gevolgen. Het raakt immers direct aan gigantische geldstromen en grote politieke macht. De Afgaanse regering vindt op dit moment blijkbaar dat Afghanistan überhaupt niet veilig genoeg is voor een rigoureuze, maar ontwrichtende aanpak van de (drugs)corruptie. Interdictie kent nog meer knelpunten, die deels ook bij eradicatie opgaan. Ten eerste daalt de

Een stevige overheidsaanpak zou flink wat Afghanen het inkomen ontnemen, zodat de OMF gemakkelijker kunnen rekruteren. En omdat het risico van drugsproductie en -handel toeneemt, kunnen de OMF meer geld vragen voor de bescherming van drugsroutes en laboratoria. Een vierde knelpunt is dat een repressief interdictiebeleid op de langere termijn fundamentele politieke weerstand zal oproepen. Corrupte politici worden dan immers dief van hun eigen portemonnee en zouden hun financiële toekomst wel eens kunnen gaan verbinden met de OMF. Ten vijfde – en nauw samenhangend met de voorgaande knelpunten –

24 Rubin en Sherman, 'Counter-narcotics to stabilize Afghanistan', 23.

heeft interdictie een negatieve uitwerking op de steun van de bevolking in de *counterinsurgency*. De bevolking zal bijvoorbeeld minder bereid zijn ISAF inlichtingen te verschaffen. Sowieso, een zesde belemmering, is er onvoldoende (militaire) capaciteit voor gedegen interdictie-operaties. De werkelijkheid is dat in 2009 slechts één procent van de 1.300 ton van de precursor chemical anydridezuur is onderschept.<sup>25</sup>

Deze belemmeringen, uiteenlopend van praktische problemen tot de fundamentele onwil om de topfunctionarissen aan te pakken, gelden ook voor de provincie Uruzgan, waar de TFU stapje voor stapje een steeds grotere rol is gaan spelen bij interdictie-operaties. Nederland benadrukt wel steeds dat drugsbestrijding primair een Afghaanse aangelegenheid moet blijven en dat interdictie alleen kan werken als deel van een brede drugsstrategie. Na 2008 is langzamerhand de samenwerking tussen de TFU en Afghaanse en buitenlandse drugsbestrijders, bijvoorbeeld ook de Amerikaanse *Drug Enforcement Administration*, verstevigd. Vanaf de zomer van 2008 maakt een Nederlandse expert van de KLPD permanent deel uit van de taakgroep. Een Nederlandse commandant zei hierover: *'Interdictie hangt in grote mate af van gericht inlichtingenwerk. We hadden wel goede inlichtingen, maar hier werd niet met een counternarcotics-bril naar gekeken. Met de komst van deze expert veranderde dit'*.<sup>26</sup>

### Interdictie in Uruzgan

Hoewel de Nederlandse regering voorstander is van sterkere interdictie, staat deze in Uruzgan nog steeds in de kinderschoenen. De Afghaanse autoriteiten en de TFU namen in 2009, ondanks een geïntensiveerde aanpak, minder dan één ton opium in beslag.

Wezenlijke successen bij de opsporing en vernietiging van opiumbazaars (als in Tarin Kowt en Deh Rawod), laboratoria en chemicaliën ble-

ven uit. De TFU vond min of meer bij toeval wel kleinere hoeveelheden opium bij kinetische operaties. Een officier zei hierover: *'Doordat je op zoek bent naar contrabande, vind je ook opium. In kilo's vonden we redelijk veel, maar dit was een fractie van het geheel'*.<sup>27</sup> Het beleid is om gevonden opium ter plaatse te vernietigen. De bevolking zou immers kunnen gaan speculeren dat de opium alsnog zal worden doorverkocht. Maar Uruzgan bleef een belangrijke doorvoerprovincie richting Helmand en Iran. De belangrijke drugsroutes rond Tarin Kowt, Deh Rawood en Shahidi Hassas zijn niet aangetast. Laboratoria bevinden zich meest in de gebieden die niet permanent onder controle zijn en zijn dus moeilijk te traceren. *'[T]he idea that some ISAF troops – mostly American, British, Canadian and Dutch – could engage only in "surgical interdiction strikes" against heroin labs and trafficking networks is more rhetorical than realistic. These facilities are embedded in a complex local environment, and any attacks will likely involve collateral damage'*, aldus Fabrice Pothier, directeur van Carnegie Europe.<sup>28</sup>

Omdat de interdictie in de opstartfase zit, is het voorlopig lastig om voorspellingen te doen over de effectiviteit van dit instrument. Nederland en de TFU zijn zich in elk geval nadrukkelijk bewust van de knelpunten. Zo kan het oppakken van verdachte invloedrijke figuren, zoals krijgsheer Matiullah Khan, leiden tot grote instabiliteit in de provincie. De politieke wil om dergelijke risico's te nemen ontbreekt nog en dat is niet onbegrijpelijk. *'Er is nog lang geen sprake van veiligheid in heel Uruzgan,'* meende een Nederlandse officier. *'Om dit te creëren hebben we de Battle Group hard nodig. De Battle Group heeft dus andere prioriteiten en kan zich niet permitteren om ook nog eens actief met drugs bezig te gaan.'*<sup>29</sup>

### Eradicatie en interdictie: een vergelijking

De conclusie is duidelijk: eradicatie en interdictie zijn beide drugsupply reduction tools met (potentieel) ingrijpende en onvoorspelbare negatieve economische, politieke, sociale, tribale en militaire gevolgen. Vóór 2008 lag de

25 UNODC, 'Addiction, Crime and Insurgency', 69.

26 Interview auteur met Nederlandse officier, Vught, juli 2009.

27 Interview auteur met Nederlandse officier, Utrecht, juni 2009.

28 F. Pothier, 'NATO's drug problem' op: *National Interest Online*, 15 oktober 2008, <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=20018>.

29 Interview auteur met Nederlandse officier, Utrecht, juni 2009.



nadruk binnen de NDCS vooral op eradicatie, daarna vooral op interdictie. De Nederlandse regering en de TFU gaven eveneens de voorkeur aan interdictie, maar waren zich tegelijkertijd zeer bewust dat 'vroegtijdige' interdictie waarschijnlijk averechts zou werken.

Toch valt interdictie te prefereren boven eradicatie omdat het de kern van het probleem harder bestrijdt. Om te beginnen is het aantal te bestrijden doelen aanzienlijk kleiner dan bij eradicatie, want daarbij zijn alle papaverboeren en -velden doelwit. Interdictie biedt meer mogelijkheden voor snellere resultaten door gericht afzonderlijke handelaren en tussenpersonen aan te pakken die voordeel hebben bij een instabiel Afghanistan. Tevens is interdictie nadeliger voor de OMF, omdat het de bevolking uiteindelijk minder vervreemdt van de autoriteiten en buitenlandse troepenmacht.

Interdictie is ook goedkoper dan omvangrijke eradicatiecampagnes kunnen zijn. Dit vereist wel een goedwerkend inlichtingenapparaat. Ten derde gaat ruim driekwart van de drugsopbrengsten naar handelaren en tussenpersonen, terwijl eradicatie vooral de arme boeren treft en de prijzen verder opdrijft. Interdictie zal dus sneller leiden tot financiële ontwrichting van de Afghaanse drugsnetwerken. Ten vierde geeft interdictie een positiever signaal af dan eradicatie: de jacht wordt geopend op drugshandelaren en corrupte politici in plaats van op arme boeren. Dit komt dan weer de legitimiteit van de Afghaanse regering ten goede. Op de lange termijn zal de vraag naar papaver sneller afnemen via interdictie dan via eradicatie, simpelweg omdat drugshandel te riskant wordt in verhouding tot de opbrengsten, zo is althans de hoop.

Kortom, interdictie past veel beter bij het winnen van de hearts and minds van de bevolking

dan eradicatie. Daarbij kan de TFU – en vanaf zomer 2010 haar opvolger – als voorheen het best op de achtergrond blijven en de 'probleemhouder', de Afghaanse overheid, assisteren met inlichtingen, materieel en andere praktische bijstand. Stroomlijning van de inlichtingen-



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

*In het anti-drugsbeleid levert de TFU de Afghaanse regering vooral inlichtingen, materieel en andere praktische bijstand*

capaciteit, in combinatie met bijvoorbeeld een grotere aandacht binnen de MGO (Missie Gerichte Opleiding) voor de rol en structuur van drugsnetwerken, kan daarbij helpen. Hoe dan ook, interdictie zal op de lange termijn alleen werken in combinatie met de andere drugsbestrijdingspijlers, zoals een effectief justitieel apparaat en een geloofwaardige economische ontwikkeling, inclusief het verbouwen van alternatieve gewassen. Zoals UNODC-directeur Antonio Maria Costa terecht stelde: *'Controlling drugs in Afghanistan will not solve all of the country's problems, but the country's problems can not be solved without controlling drugs'*.<sup>30</sup> Geduld is daarbij een schone zaak, want vooruitgang in Afghanistan kost tijd. ■

30 Geciteerd in: UNODC, 'Afghan opium production in significant decline', 2 september 2009, <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/September/afghan-opium-production-in-significant-decline.html>.