

This is a preprint version.

The final version of this work has been published as:
Zanders, P. & Janssens, J. (2010). Militarisering van Politiefuncties in Postconflictgebieden: Is er een Plaats voor de Civiele Politie bij Gemengde Vredesoperaties?. *De Orde van de dag*, 50, 71-82.

Militarisering van politiefuncties in postconflictgebieden: is er een plaats voor de civiele politie bij gemengde vredesoperaties?

Patrick ZANDERS¹ en Jelle JANSSENS²

1. Inleiding

“The search for security remains the overriding concern for many peoples and nations. But the definition of what constitutes security, and the strategies for attaining it, vary greatly. For billions of people, the question is to ‘secure’ basic needs: food, water, shelter and health care. For others, it is to ‘secure’ other fundamental human rights: freedom of expression, freedom from oppression, freedom from fear. Even among States, security has different definitions. For some, it is the achievement of economic or military parity or superiority, for others the projection of power and influence, and for still others the resolution of grievances and disputes” (Elbaradei, 2007).

Veiligheid is niet langer het exclusieve studiedomein van internationale betrekkingen, polemologie of conflict- en veiligheidsstudies, maar recentelijk – als gevolg van verschillende herdefiniëringen van het concept – ook dat van de criminologische wetenschappen (Zedner, 2009, p. 10). Door de invloed van internationale en nationale invloeden zoals de voortschrijdende globalisering en de opkomst van neoliberale ideologieën, gaan hedendaagse criminologische, politieke en sociale analyses van het concept verder dan het louter bestuderen van misdrijven en hun relatie ten aanzien van de staat (Loader & Walker, 2007, p. 1). Wat vandaag onder veiligheid verstaan wordt gaat dus veel verder dan een inschatting of analyse van de dreiging van criminaliteit op de binnenlandse veiligheid (interne veiligheid) of van de dreiging van een invasie door een (naburige) staat (externe veiligheid), en behelst een myriade aan verschillende aspecten zoals overlast, migratie, klimaatverandering, energieafhankelijkheid en de groeiende kloof tussen arm en rijk.

Het bovenstaande citaat schetst deze nieuwe realiteit en voegt eraan toe dat veiligheid vanuit verschillende invalshoeken bekeken en nagestreefd kan worden. In de Locomotieftekst van deze editie van de Orde van de Dag kaarten de auteurs een grensvervaging aan tussen verschillende veiligheidsactoren. Hoewel het de vraag is of de grenzen tussen statelijke veiligheidsactoren ooit duidelijk afgebakend en gedefinieerd werden, kan niet ontkend worden dat de brede invulling van het veiligheidsconcept ook

¹ Academisch Consulent UGent en hoofdcommissaris Belgische federale politie – vertegenwoordiger voor Afrika (Belgische Ambassade in Rabat) en voormalig directeur internationale politiem samenwerking.

² Assistent aan de Vakgroep Strafrecht en Criminologie, UGent.

op deze actoren een invloed uitoefent of zal uitoefenen (zie, onder andere, de Wijk & Toxopeus, 2005; Lutterbeck, 2005; Neuteboom & Ducheine, 2007). Vanuit hun eigen doelstellingen en logica zullen verschillende veiligheidsaspecten nagestreefd worden en kunnen hierbij traditionele grenzen tussen politie, defensie, douane en zelfs, in het geval van buitenlandse interventies, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) overschreden worden. Academische aandacht voor de aard van deze grensvervaging en de gevolgen ervan (in termen van burgerlijke vrijheden en operationele samenwerking) en dan vooral binnen de Nederlandstalige academische wereld is eerder beperkt. Ook in de praktijk is het niet altijd evident om deze grensvervagingen waar te nemen en er de gevolgen ervan te kunnen inschatten.

Volgens verschillende auteurs doen dergelijke grensvervagingen zich vooral voor in postconflictgebieden waar militairen in het kader van vredesoperaties steeds meer gevraagd worden om ook civiele opdrachten zoals het ondersteunen van verkiezingen of het handhaven van de openbare orde op zich te nemen (Andreas & Richard, 2001; Edmunds, 2006; Flint, 2001). In de Locomotieftekst wordt dit de "constabularisering" van het leger genoemd. Dit kan erop wijzen dat hedendaagse vredesoperaties nood hebben aan een meer civiel karakter. Door de verschuiving van de klemtoon op vredeshandhaving³ naar vredesopbouw⁴ verdwijnen militaire kernopdrachten (scheiden van strijdende partijen, zorgen voor een stabiele omgeving) eerder naar de achtergrond. Ambtenaren, rechters, politieagenten, advocaten, NGO's, financiële experts en ontwikkelingshulpers krijgen steeds meer een hoofdrol toebedeeld (Krause & Jütersonke, 2005). Zo wordt het civiele in de internationale crisisbeheersing sterk benadrukt.

Nochtans spreken de auteurs van de Locomotieftekst ook over de "militarisering" van de politie. Hoewel het ontplooiën van politieagenten op buitenlands grondgebied reeds een lange voorgeschiedenis kent,⁵ is de huidige inzet van politieagenten in het kader van vredesoperaties vrij recent. Deze evolutie is het gevolg van de bovenvermelde doctrineverschuiving waarbij men aannam dat een democratische hervorming van postconflictgebieden en de ontwikkeling van een stabiele overheid nodig is om instabiliteit en geweld tegen te gaan (Marten, 2007). De nadruk wordt hierbij gelegd op de ontwikkeling van de rechtstaat en de daarbij horende instituties. Bovendien wordt algemeen aanvaard dat het vrijwaren van interne veiligheid en openbare orde een noodzakelijke voorwaarde is om tot duurzame vrede te komen (zie, onder andere, Caplan, 2005; Chesterman, Ignatieff, & Thakur, 2005; Rotberg, 2004; Stromseth, Wippman, & Brooks, 2006). Deze consensus weerspiegelt zich in de ontplooiing van een stijgend aantal politieagenten in vredesmissies. Hoewel de inzet van politieagenten opnieuw een uitdrukking kan zijn van het civiele karakter van vredesmissies, valt, zoals de Locomotieftekst aangeeft, een tendens waar te nemen waarbij politiefuncties een militair karakter krijgen. Dit uit zich niet noodzakelijk in een veranderende opleiding of

³ Peacekeeping: waarbij traditioneel twee strijdende partijen gescheiden worden door een "derde" leger.

⁴ Peacebuilding: waarbij men niet louter de partijen van elkaar scheidt, maar actief hervormingen in het land zal doorvoeren om toekomstige conflicten te vermijden (ondersteunen van de rechtstaat, opbouw van de veiligheidssector, onderwijs, transportinfrastructuur,...).

⁵ Politiehervorming en bijstand kent een lange geschiedenis en kan historisch terug gebracht worden naar Koloniale annexaties en bestuur en biltarale technische steun (zie, onder meer, Anderson & Killingray, 1992; Goldsmith & Dinnen, 2007).

uitrusting van civiele politieagenten, maar ook in het ontplooiën van militaire politieagenten en paramilitaire eenheden. Deze laatste twee categorieën onderscheiden zich van de eerste door hun militaire omkadering. Militaire politie functioneert enkel binnen de militaire organisatie. De bevoegdheden van deze organisatie, alsook van paramilitaire eenheden verschilt van land tot land. Paramilitaire of gendarmerie-eenheden kunnen naast militaire ook civiele opdrachten uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse Koninklijke Marechaussée, de vroegere Belgische Rijkswacht en de Franse Gendarmerie.

Deze bijdrage is gewijd aan de “militarisering” van politiefuncties in vredesoperaties, maar vertrekt in tegenstelling tot de Locomotieftekst niet vanuit een historisch, conceptueel, structureel en cultureel raamwerk, maar richt zich op de situationele en operationele aspecten van de grensvervaging. Het tracht complementair aan de Locomotieftekst het breder kader te schetsen waarbinnen deze evoluties zich voordoen. Het ontvouwt zich in drie grote delen met als centrale vraag: hoe komt het dat politiefuncties in vredesmissies gemilitariseerd worden en betekent dit dat een civiele invulling niet langer wenselijk of nodig is? Een eerste deel schets de evolutie van politiemissies in vredesoperaties om vervolgens, in een tweede deel, de ontwikkelingen binnen de internationale organisaties die hierbij betrokken zijn te analyseren. Een derde en groter deel berust op de vaststelling dat politiemissies die binnen het civiel crisisbeheer worden opgezet een zekere “militarisering” doormaken. Dit terwijl in de meeste Westerse samenlevingen een tendens kan worden waargenomen waarbij de politie eerder gedemilitariseerd wordt. In dit derde deel worden enkele belangrijke vragen gesteld zoals: wat zijn mogelijke oorzaken van deze militarisering, wat zijn de voor- en nadelen van het inzetten van zowel civiele als paramilitaire politieorganisaties, steunt deze evolutie op een coherent politiebeleid? In het besluit wordt tot slot de afweging gemaakt of er nog een plaats is voor civiele politie in huidige en toekomstige vredesmissies.

2. Politiefuncties in vredesoperaties

Hoewel het principe van non-interventionisme in de binnenlandse aangelegenheden van een staat terug te brengen is tot het Verdrag van Westfalen in 1648 (Von Hippel, 2000, p. 4), is politieke bijstand geen nieuw concept. In de jaren zestig bijvoorbeeld was bilaterale politiesamenwerking immers een normale zaak en omvatte het toen dezelfde opleidings- en hervormingsactiviteiten die de Verenigde Naties (VN) in de jaren negentig zouden uitvoeren (Schmidl, 1998, p. 12). Vanuit historisch oogpunt werd politieke bijstand voornamelijk gegeven aan rebellengroepen of aan bevriende staten die te kampen hadden met een labiel regime. Toch bleven bemoeienissen in de binnenlandse aangelegenheden van een land een zeer gevoelig onderwerp tijdens de Koude Oorlog daar de twee grootmachten een (ideologische) strijd uitvochten met het oog op het zo veel mogelijk beïnvloeden van geostrategisch belangrijk gelegen landen. Toen daarenboven bekend werd dat de politiemachten, die een dergelijke bijstand hadden ontvangen, zich vaak schuldig maakten aan mensenrechtenschendingen, werd bilaterale politiesamenwerking echter al snel een taboe (A. S. Hansen, 2002, p. 10). Na de Koude

Oorlog werden de VN evenwel geconfronteerd met een snel groeiend aantal binnenlandse of intrastatelijke conflicten. Door de plotse verdwijning van de competitie tussen de grootmachten konden de VN de problematiek inzake de soevereiniteit van staten gemakkelijk en effectief negeren door de zaak als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid te definiëren. Deze veranderende perceptie sluit ook nauw aan bij het inzicht dat een hervorming van de interne veiligheidsstructuren waarschijnlijk de beste waarborg is tegen negatieve aspecten die uit een conflict voortvloeien zoals een continue instabiliteit, de vluchtelingenstromen en georganiseerde misdaad (Von Hippel, 2000, p. 8). Sinds de jaren negentig zijn politie-missies meer opdringerig geworden, uitgebreider en spelen ze een grotere rol binnen vredesmissies.

De internationale civiele politie werd voor het eerst ontplooid in het begin van de jaren zestig te Congo (ONUC). De civiele component binnen deze missie was echter afhankelijk van de militaire en werd ook onder militair bevel geplaatst. Waar de militaire waarnemers daadwerkelijk moesten instaan voor vredeshandhavende opdrachten, werden de civiele politieagenten eerder ingezet als een soort supplement om de militairen in hun belangrijkste taak – de orde in Congo handhaven – bij te staan (Chappel & Evans, 1999, p. 184). Het adjectief “civiel” werd pas vier jaar later tijdens de ontplooiing van de Verenigde Naties (VN) vredesmissie in Cyprus in 1964 (UNFICYP) aan het concept “politie” toegevoegd (CIVPOL).⁶ Dit geschiedde om een duidelijk onderscheid te maken tussen civiele politiemissies en militaire. Militaire middelen worden bedreigender ervaren dan civiele. Zoals reeds hierboven vermeld, werden politie-eenheden samen met militaire eenheden reeds tijdens de Koloniale periode ingezet om oproeren (Counter Insurgency) de kop in te drukken. In tegenstelling tot open oorlogsvoering waarbij de vernietiging van de vijand centraal staat, waren deze missies erop gericht om de orde te herstellen en een stabiele omgeving te creëren. Hierdoor werden ze vaak politiemissies genoemd ook als daarbij geen politie aan te pas kwam. De interventie van de VN in de Koreaanse Oorlog (1950-1953) werd bijvoorbeeld ook een politiemissie genoemd (Schmidl, 1998, p. 21). Vanaf de jaren zestig tot het einde van de jaren tachtig werden civiele politieagenten slechts sporadisch ontplooid. Hun voornaamste taken bestonden uit de begeleiding van de lokale politie op hun patrouilles, het toezicht houden op de uitoefening van hun politieopdrachten en in sommige gevallen het verlenen van advies (Broer & Emery, 1998, p. 168).

De heropleving van politiemissie begon in Namibië in 1989 toen de ‘*United Nations Transitional Authority Group*’ (UNTAG) gevraagd werd om toezicht te houden op de herstructurering, het gedrag en de prestaties van de plaatselijke politie (Chappel & Evans, 1999, p. 194). Dit was na de Koude Oorlog de eerste missie die een groot politiecontingent omvatte. Vandaar ging het verder naar opleidings- en hervormingsmissies in onder andere El Salvador, Haïti, Cambodja, Somalië, Oost-Slovenië en Bosnië-Herzegovina. De civiele politie kreeg geleidelijk aan specifiekere functies binnen vredesmissies toebedeeld en begon een steeds grotere rol te spelen. Hoewel politieagenten al sinds de jaren zestig deelnemen aan vredesoperaties, is het concept van een afzonderlijke civiele politie in dergelijke operaties relatief nieuw. Deze trend

⁶ Civilian Police.

bereikte haar hoogtepunt in Kosovo en Oost-Timor waar de internationale civiele politiemacht tijdelijk de verantwoordelijkheid voor de interne veiligheid en de handhaving van de openbare orde opnam. Dergelijke missies worden executieve missies genoemd of missies met een uitvoerend mandaat omdat de civiele politie in deze omstandigheden de enige verantwoordelijke is voor de uitvoering en de handhaving van het recht (A. S. Hansen, 2002, p. 9).

Kortom, het internationaal crisismanagement heeft de laatste jaren een ware gedaantewisseling ondergaan. Vooral werd het spectrum van de activiteiten uitgebreid. Hedendaags crisisbeheer is niet langer gefocust op militaire escalatie (Annan, 2005). Het spectrum vandaag houdt tevens humanitaire missies in, “peace building” tot post-conflictmanagement als deel van de SSR (Security Sector Reform) (Major & Molling, 2009, p. 21).

Door de enorme uitdaging is de “crisisomgeving” overrompeld met een hoeveelheid van bemiddelaars, private organisaties, niet gouvernementele en gouvernementele organisaties, militaire eenheden belast met crisisbeheer, politiediensten en politiemachten⁷ en ontwikkelingsorganisaties die allen willen betrokken worden bij het democratisch veranderingsproces.

Maar in het merendeel van die gevallen zijn de relaties en de verantwoordelijkheden tussen die organisaties niet duidelijk afgelijnd. Vooral de interactie tussen de militaire componenten en de civiele operatoren is niet steeds duidelijk en geeft menigmaal aanleiding tot conflictgenererende modellen.

3. Het civiel crisisbeheer binnen de VN, NAVO en de EU

3.1 De VERENIGDE NATIES (de VN) en de samenwerking met regionale organisaties in het kader van burgerlijk crisisbeheer

Van bij het begin van de jaren '90, werden de VN dus betrokken bij een aantal hoogst complexe en dure operaties binnen de context van conflictbeheersing. Maar gelijktijdig werd de doeltreffendheid van deze vredesmissies in vraag gesteld. In het voorwoord van de Agenda voor Vrede, herhaalde de VN secretaris generaal Boutros-Ghali zijn wens voor een nauwere samenwerking met regionale organisaties, en dat zowel op diplomatiek als op operationeel vlak waarbij hij een pleidooi hield voor het gezamenlijk organiseren van vredesoperaties (United Nations, 1992).⁸

Deze stelling vindt zijn herkomst in de groeiende behoefte van de VN om te vertrouwen op de hulp van regionale organisaties (Wouters & Ruys, 2005). De V.N. begonnen op dat ogenblik met een aantal organisaties samen te werken en dat ongeacht de soms doctrinaire controverse. Deze controverse wordt onmiddellijk duidelijk als we als

⁷ In dit artikel verwijst de term politiediensten naar meer civiel georiënteerde diensten en politiemacht naar meer militair georiënteerde eenheden zoals de rijkswacht..

⁸ Deze oproep wordt herhaald in opeenvolgende VN-documenten (zie, bijvoorbeeld, United Nations, 2000, 2004).

voorbeeld nemen de relatie tussen de V.N. en de NAVO. De NAVO werd aanvankelijk opgericht als defensieve militaire alliantie. Een Frans voorstel om de NAVO als regionale organisatie te kwalificeren (in overeenstemming met het VN Handvest) werd verworpen onder Britse en Amerikaanse druk. Niettemin sinds 1992, is de NAVO gestart met het uitwerken van een nieuw 'Strategisch Concept', waardoor het accent van de organisatie steeds nadrukkelijker wordt verschoven van afschrikking en verdediging naar vredesopdrachten en humanitaire hulp. Het nieuw strategisch concept van de NAVO was voor de V.N. de uitgelezen kans om met beide handen de gevraagde steun van de NAVO in de Balkan te aanvaarden.

Het mandaat van de VN politiemissies is, zoals hierboven werd beschreven, verschillend van missie tot missie. In bepaalde operaties is de opdracht beperkt tot de monitoren van de lokale politie. In meer complexe missies worden andere functies toegevoegd zoals advies, opleiding en de hulp bij het terug oprichten van lokale politiediensten. In uitzonderlijke gevallen kan zelfs een substitutiemissie worden uitgevoerd waarbij de vredesmissie instaat tijdens een welbepaalde periode en met een wel bepaald mandaat voor de totale wetshandhaving in een crisisgebied.

Deze meer complexe opdrachten noodzaken een integratie van alle componenten van een civiele vredesmissie inclusief het justitiële en administratieve systeem. Enkel deze coördinatie van alle betrokken actoren waarborgen de duurzaamheid van de in opbouw zijnde rechtstaat.

De VN politieafdeling werd in oktober 2000 opgericht als onderafdeling van de afdeling vredesmissies. Deze afdeling is belast met de planning van en de steun aan de opdrachten van de VN politieofficieren in de VN politiemissies en de ontwikkeling van politiestandaarden, doctrine, rekruterings- en opleidingsstandaarden (United Nations Police, 2008).

3.2 De Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)

Onder druk van het steeds toenemend aantal vredesmissies vanaf 1991 en het nieuw logisch denkkader inzake veiligheid van het Bondgenootschap gebaseerd op concepten zoals gedeelde veiligheidsverantwoordelijkheid (shared security) en integrale veiligheid "indivisible security" werd de NAVO verplicht het defensieconcept te herzien (Frantzen, 2005).

Vooraf in Kosovo werden de nieuwe concepten toegepast. Immers werden de militaire elementen van de NAVO geconfronteerd met typische politiefuncties zoals de handhaving van de openbare orde.

Deze niet militaire opdrachten vinden op heden hun reglementaire basis in de NAVO Allied Joint Doctrine artikel 2204: "... the military, due to its capabilities, may be called on to contribute, in non art. 5 - crisis response operations, to tasks which are the responsibility of civil actors and that range from public security to border security" (NATO, 2007). Deze gemeenschappelijke doctrine vormt de basis voor het toekennen van

een ruim gamma van specifieke taken aan paramilitaire organisaties, taken en functies die normaal toebehoren aan civiele politiediensten.

Deze militaire en paramilitaire steun bij het verzekeren van de openbare veiligheid kan uitmonden in een militaire betrokkenheid bij operaties op het gebied van openbare ordehandhaving en de wetshandhaving tijdens de initiële fase van een operatie en dat tot de bevoegde en meer aangewezen civiele autoriteiten de taak kunnen overnemen.

Binnen de NAVO doctrine is er echter een conceptuele discrepantie waarvoor we moeten teruggaan naar de oorsprong van het bondgenootschap. Tijdens de periode voorafgaand aan het einde van de koude oorlog werd er immers geen onderscheid gemaakt tussen de traditionele strijdkrachten en politiemachten met een militaire status (zoals de gendarmerie). Immers waren deze politiemachten opgenomen in de effectieven van het bondgenootschap.

In 2003 ontwikkelde de NAVO de "CIMIC" (Civil-Military Cooperation) doctrine. Gezien het groter wordende civiele karakter van vredesmissies, speelt CIMIC een belangrijke rol doorheen het spectrum van conflicten. De doctrine draagt bij tot het verzekeren van een meer stabiele omgeving waarin de NAVO missies hun opdrachten kunnen uitvoeren door nauw samen te werken met de aanwezige civiele componenten in een missiegebied. Militaire machten kunnen immers zelfs gedeeltelijk afhankelijk zijn van burgerlijke instellingen en de bevolking nodig hebben als mogelijke bron voor informatie en logistieke middelen. Het is immers onmogelijk om militair de volledige vrijheid van actie en beweging te hebben zonder de steun van de burgerlijke autoriteiten.

De beslissing echter om civiele politiemiddelen in te zetten dient tussen te komen in een zo vroeg mogelijk stadium van de operatie en maakt deel uit van de Military Strategic Options (MSO).

Deze NAVO militaire doctrine bemoeilijkt de deelname van civiele politie elementen aan NAVO operaties en dat in tegenstelling tot paramilitaire politiemachten.

Niets belet echter dat deze "gendarmerie" in een tweede fase kan versterkt of zelfs vervangen worden met civiele elementen eenmaal de taak van de NAVO wordt overgenomen door bijvoorbeeld het EU civiel crisisbeheer.

3.3 Het civiel crisisbeheer binnen de Europese Unie (EU)

Het Gemeenschappelijk Veiligheids-en defensiebeleid (CSDP),⁹ de operationel militaire en civiele tak van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (CFSP), dat geïnitieerd werd tijdens de Frans-Britse top in Saint-malo in 1998, is ondertussen uitgegroeid tot één van de meest dynamische en actieve domeinen van de EU (Roger, 2008). Sinds het ESDP formeel werd geïntegreerd in de institutionele structuur van de EU door het Verdrag van Nice (2001) heeft het een serieuze gedaantewisseling ondergaan

⁹ In het artikel hebben we ervoor gekozen eerder de Engelse meer gemeenzaam gebruikte term te gebruiken.

dat gekenmerkt werd door een enorme institutionele ontwikkeling en groei in handelingscapaciteiten.

Het gevolg hiervan is dat de EU reeds 27 CSDP missies heeft ontplooid (Herz & Gya, 2009). Zes waren grotendeels militaire operaties zoals de recente EUNAVFOR Atalanta missie die opgezet is om piraterij voor de kust van Somalië tegen te gaan. De andere missies zijn in hoofdzaak civiele missies die gericht zijn op het versterken van de rechtstaat en het hervormen van de veiligheidssector (SSR).

De voornaamste les die uit de voorbije operaties kan getrokken worden wijzen op de noodzaak voor een “multi-stakeholder” samenwerking. Multinationale organisaties zoals de VN, INTERPOL en regionale organisaties zoals de Europese Unie, OSCE, NAVO en de Afrikaanse Unie bevinden zich op een sleutelpositie om het hoofd te bieden aan crisissituaties en om de nieuwe uitdagingen op het vlak van de veiligheid aan te gaan.

Wij kunnen enkel hopen dat deze organisaties samenwerken op een coherente, effectieve wijze en dat zij elkaar aanvullen en ondersteunen en niet overlappen. We kunnen moeilijk voorbij de vaststelling dat er nog een grote afstand af te leggen is tussen de theorie en de praktijk het zo geprezen “inter-organizationalism” (Biermann, 2009, p. 7). Maar om deze “multi-stakeholder” samenwerking geloofwaardig en doeltreffend te maken is het noodzakelijk de civiele – politiesamenwerking op alle niveaus te verzekeren. Meer zelfs het is dringend noodzakelijk om een grotere bewustwording te realiseren binnen de crisis beheersgemeenschap betreffende de impact van de betrokkenheid van de civiele gemeenschap in het promoten van een veiligheid op mensenmaat (Zanders, 2007).

Wat gedachte kreeg in Helsinki in 1999 en inhoud in Feira in 2000, werd concreter en meer geloofwaardig bij het aanvaarden van de “European Union Civilian Headline Goal” in 2004. Deze Headline Goal houden een planningskader in voor de civiele capaciteit. De hierin beschreven scenario’s verstrekken ons een basis voor meer kwalitatieve en kwantitatieve eisen en helpen bij het coördineren en het evalueren van nationale bijdragen.

De Europese veiligheidsstrategie welke werd aangenomen door de Europese Raad in december 2003 indentificeert een duidelijke rol voor de Europese Unie. De EU moet een globale actor worden die gelenmert wordt door een mondiaal activisme. Dit wordt in de Europese veiligheidsstrategie vertaald als mondiaal denken en lokaal handelen (Council of the European Union, 2003, p. 6).

De laatste jaren is de Europese Unie in een process om zijn militaire capaciteit op het gebied van crisisbeheer te versterken en dat binnen de nieuw “Algemene Objectieven voor 2010” die deze van 2003 vervangen. Hierin wordt onder andere voorzien in het oprichten van gevechtsgroepen en civiele-militaire cellen.

Maar gelijktijdig met het ontwikkelen van de militaire capaciteit heeft de Europese Unie zichzelf gedoteerd met een civiele capaciteit in staat om tussen te komen binnen het kader van crisisbeheersing. Met dat doel voor ogen werd onder Nederlands voorzitterschap de “Second Conference of Civilian Capacity Commitments” georganiseerd op 22 november 2004.

De laatste jaren is de Europese Unie één van de meest prominente organisaties geworden in het domein van het crisisbeheer (De Vries, 2008). In mei 2000 besloten de EU lidstaten tot het oprichten van het “Committee for the Civilian Aspects of Crisis Management”. Een actieplan werd aangenomen waarin voorzien werd in het oprichten van een pool van 5000 politieleden waarvan er 1400 kunnen worden ontplooid binnen de 30 dagen, 300 rechters, leden van het openbaar ambt en penitentiaire ambtenaren, andere experts in het domein van het openbaar ambt, leden van de civiele bescherming en twee tot drie evaluatie en/of coördinatieteams bestaande uit 10 experts, die kunnen ingezet worden binnen de 3 tot 7 uren en een interventieteam van 2000 leden voor inzet op korte termijn.

4. Naar een militarisering van politiefuncties tijdens vredesmissies

De drie bovenstaande internationale organisaties hebben als gevolg van een veranderde veiligheidsinvulling en –omgeving de afgelopen decennia heel wat veranderingen ondergaan. Een gemeenschappelijke noemer hierbij is dat deze organisaties vanaf het begin van de jaren '90 sterk begonnen inzetten op het opnemen van politiefuncties binnen het breder raamwerk van vredesoperaties. In dezelfde lijn als tijdens de Koude Oorlog werden deze functies door civiele politieagenten uitgevoerd.

Na verloop van tijd werd echter duidelijk dat het aanbod aan civiele politieagenten de stijgende vraag niet kon volgen. Bovendien bleek dat het inschakelen van civiele politieagenten een aantal ernstige nadelen met zich meebracht.

4.1 Mogelijke oorzaken van de militarisering

Met de enorme toename van het aantal politiemijsies in de jaren negentig en het complexer worden van hun opdrachten, was het niet alleen nodig om een groter aantal civiele politieagenten op de been te krijgen, maar werden er ook nieuwe eisen gesteld. Met het ontplooiën van de missie in Namibië in 1989 (UNTAG), onderging de civiele politie enkele drastische veranderingen. Deze missie was de eerste grootschalige civiele politie-operatie en omvatte 1500 civiele politieagenten uit 25 verschillende landen (Call & Barnett, 2000, p. 49). Daar waar de VN bij de missie in Cyprus (UNFICYP) konden rekenen op 35 goed opgeleide politiefunctionarissen, moesten ze bij UNTAG een beroep doen op lidstaten die weinig of helemaal geen ervaring hadden met internationale civiele politiemijsies (Broer & Emery, 1998, p. 170).

Door de enorme toename van het aantal missies en Civpol-personeel, wordt het voor de verschillende internationale organisaties steeds moeilijker om voldoende gekwalificeerd personeel bijeen te krijgen. Men deed er bij de missie in Cambodja in 1991 ongeveer acht

maanden over om ruwweg 3.300 politieagenten op de been te krijgen (Ibid., p. 173). Toen de EU haar EUPOL Afghanistan missie lanceerde in juni 2007 werd een ontplooiing van 400 politieagenten vooropgesteld. In juli 2009 waren slechts 245 politieagenten ontplooid en deed de EU er negen maanden over om 250 politieagenten te ontplooiën in maart 2008 (EU Council Secretariat, 2009). De belangrijkste reden waarom dit zoveel tijd in beslag neemt is omdat politieagenten, in tegenstelling tot hun militaire pendanten, een belangrijke permanente opdracht hebben in hun eigen land. Een tweede reden is dat (Westerse) politieagenten weinig stimulansen hebben om zich als vrijwilliger kandidaat te stellen voor een buitenlandse opdracht (Ashraf, 2007). De buitenlandse ervaring die opgedaan wordt tijdens politiemissies wordt vaak niet officieel erkend (voor de UK, zie Ashraf, 2007; voor Canada, bijvoorbeeld, zie Dupont & Tanner, 2009). De VN voorzien echter in vergoedingen voor individuele politieagenten die aantrekkelijk zijn voor agenten uit ontwikkelingslanden.

Dit brengt ons bij een tweede probleem: training. Eén van de grootste uitdagingen waar de VN mee geconfronteerd werden was het gebrek aan voldoende opgeleid personeel. Toezicht houden op lokale politieagenten, hen adviseren en opleiden komt er in hoofdzaak op neer dat internationale politieagenten het goede voorbeeld geven en blijf geven van hun professionalisme (A. S. Hansen, 2002, p. 19). Bij vele missies bleven bepaalde minimumnormen immers vaak afwezig: taalkennis, rijvaardigheden, ICT-kennis, niveau van de voorafgaande opleiding, manipulatie van vuurwapens, maximumleeftijd,...(Azimi, 1996).

Een derde probleem is dat civiele politieagenten niet efficiënt en effectief kunnen functioneren in samenlevingen die niet tot op een zeker niveau gepacificeerd zijn (Deflem & Sutphin, 2006, p. 278). De situatie in Irak toont duidelijk dat civiele politieagenten niet zo zwaar bewapend zijn als hun militaire collega's en alle moeite ter wereld hebben om hun functies uit te oefenen en zich veilig te houden terzelfdertijd. Natuurlijk kan men zich de vraag stellen wanneer een samenleving nu gepacificeerd is. Bovendien is het zo dat zelfs in gewelddadige samenlevingen een zekere vorm van ordehandhaving aanwezig moet zijn om in publieke veiligheid te voorzien en de transitie naar een minder gewelddadige samenleving te ondersteunen. Deze noodzaak heeft ertoe geleid dat militairen in vroege fasen van het conflict waarin de veiligheid te laag is politietaken op zich begonnen te nemen (US Department of Defense, 2005).

Deze beperkingen dragen bij tot een "security gap" (veiligheidskloof) die de ordehandhaving ernstig bemoeilijkt (Dziedzic, 1998b). Deze kloof kan in drie categorieën worden onderverdeeld. De eerste is de ontplooiingskloof (deployment gap) die ontstaat wanneer de ontplooiing van de internationale politie te traag en te gefragmenteerd verloopt. In de meeste gevallen is het leger de enige ordehandhaver die in vroege fasen van de vredesmissie aanwezig is. Het probleem is echter dat als een soldaat excessief geweld gebruikt de missie in gevaar kan worden gebracht. Aan de andere kan ondergraaft passiviteit de geloofwaardigheid van een missie (Dziedzic, 1998a, p. 9). De volgende kloof is gerelateerd aan de ordehandhaving en kan ontstaan door een gebrek aan noodzakelijke vaardigheden bij diegenen die ontplooid zijn. Serafino verwijst hierbij naar opsporingsvaardigheden en competenties om inlichtingen te verzamelen (Serafino, 2004, p. 7). Volgens Dziedzic heeft de "handhavingskloof" (enforcement gap) ook betrekking op de relatie tussen de politie en het

leger. In gevallen van ernstige ordeverstoring is de politie vaak niet voldoende getraind, uitgerust en bewapend om een adequaat antwoord te bieden en moet in dergelijke gevallen vaak een beroep worden gedaan op het leger. Volgens Dziedzic knelt daar het schoentje omdat volgens hem het leger niet de nodige middelen en training hebben om met burgers om te gaan (Dziedzic, 1998b). De derde kloof is de institutionele kloof (institutional gap) waarbij de nodige diensten die de politie moeten ondersteunen zoals openbare ministeries, rechtbanken en het gevangeniswezen niet aanwezig zijn, vernield of incompetent (Serafino, 2004, p. 35).

4.2 Het succes van paramilitaire organisaties

Ten gevolge van deze beperkingen, werden verschillende initiatieven genomen om de snelle ontplooiing van goed opgeleide politieagenten te bevorderen. Eén van deze initiatieven was het inzetten van paramilitaire organisaties. Deze organisaties zijn beter voorbereid op vredesoperaties en hebben zowel de personele als de logistieke middelen die kunnen ingezet worden op relatief korte termijn.

4.2.1 Paramilitaire Politie: het beste van twee werelden?

Militaire politie is een term met een diverse inhoud. Traditioneel verwijst die term naar de provoostdiensten binnen de reguliere legers. Training in ordehandhaving is eerder beperkt aangezien militaire politie-eenheden vooral opgeleid worden om de orde binnen de militaire omgeving te handhaven. Ook deze eenheden hebben niet de voldoende mankracht om de orde te handhaven in postconflictgebieden (Agordzo, 2009; McFarlane & Maley, 2002).

Maar het kan evengoed een politiemacht zijn geïntegreerd binnen een nationale defensiestructuur maar belast met een politiefunctie die betrekking kan hebben op de militaire als op de civiele politiefunctie zoals de Marechaussee, de Gendarmerie, Carabinieri,... Met andere woorden, ze werden niet alleen opgeleid in het uitvoeren van politiefuncties, maar ontvingen ook een militaire opleiding en kunnen bovendien onder een militaire structuur en in eenheden ontplooid worden (Call & Barnett, 2000; de Weger, 2009). Volgens Dziedzic (1998b) en anderen (Smith, Holt, & Durch, 2007) beschikken enkel het leger, de militaire politie en paramilitaire eenheden over de nodige vuurkracht en opleiding om de rechtshandhaving in gewelddadige omstandigheden te verwezenlijken. Andere auteurs wijzen echter op het gevaar van militarisering van politiefuncties in postconflictsamenlevingen (Agordzo, 2009; Ferguson, 2004). Bovendien wordt niet van de civiele politie in een democratische samenleving verwacht de orde te handhaven middels geweld, maar op basis van consensus.

De noodzaak om de interne veiligheid te waarborgen in post-conflict samenlevingen, resulteerde echter in de inzet van de paramilitaire eenheden. De achterliggende gedachte is dat de paramilitaire eenheden in staat zouden zijn om op een efficiëntere manier op te treden tijdens ongeregelde omstandigheden dan hun militaire collega's zonder daarbij dezelfde risico's te lopen als civiele politiefunctionarissen (Call & Barnett, 2000). De VN erkennen de potentiële toegevoegde waarde van de paramilitaire eenheden (« Formed Police Units, FPU's »). Naast

hun de voordelen die hun organisatie en opleiding bieden, zijn paramilitaire eenheden bovendien goedkoper dan individuele politieambtenaren (Smith et al., 2007). Ook landen zoals Afghanistan en Jordanië zijn geïnteresseerd in de (her)oprichting van paramilitaire eenheden omdat dergelijke eenheden de mogelijkheid bieden om de staatsmacht ook te laten gelden in rurale en uitgestrekte gebieden. De inzet van paramilitaire eenheden in Afghanistan zou bovendien ook de civiele politie in staat stellen hun normale politietaken op te nemen en de strijd tegen de Taliban, andere rebellen en de opiumindustrie aan hen over te laten.

Paramilitaire eenheden werden voor het eerst ingezet tijdens de VN-vredesoperaties in Haïti en El Salvador van 1992 tot 1995 (A. S. Hansen, 2002, p. 71). Ze werden ingezet als gespecialiseerde politie-eenheden in Kosovo in 1999 en Liberia in 2003. Tegen 2007 werden 35 « Formed Police Units » (FPU's), zo'n 4.000 politieagenten, in Liberia, Kosovo, Haïti, Oost-Timor, Ivoorkust en de Democratische Republiek Congo (Smith et al., 2007, p. 3). Hoewel deze paramilitaire eenheden de kloof tussen de civiele politie en het leger lijken te kunnen vullen en enkele successen scoorden, ontstaan nieuwe problemen. Net zoals de civiele politie spelen veel paramilitaire eenheden een rol in de interne veiligheidsstructuren van de zendstaat. Net zoals de civiele politie verliep de rekrutering binnen paramilitaire organisaties niet zo vlot als eerder gedacht (met uitzondering van de Italiaanse Carabinieri, die ongeveer 111.000 personeelsleden hebben) (Call & Barnett, 2000; de Weger, 2009, p. 78).

Aangezien paramilitaire eenheden de neiging hebben om hun eigen commandostructuur, rules of engagement en methodieken met zich mee te brengen, verliep de samenwerking met de civiele politie ook niet altijd even vlot (A. S. Hansen, 2002, p. 72). Bovendien zouden paramilitaire eenheden, met het oog op het bewijzen van hun toegevoegde waarde in vredesmissies, vitale informatie hebben achtergehouden voor de civiele politie en vaak volledig op eigen houtje gehandeld hebben zonder daarbij andere partners in de missie te betrekken.¹⁰

4.3 Nieuwe raison d'être?

De bereidwilligheid van paramilitaire eenheden om deel te nemen aan vredesmissies en er quasi militaire opdrachten in uiterst moeilijke omstandigheden uit te voeren en ook te willen bewijzen dat ze wel degelijk een toegevoegde waarde hebben en zelfs een oplossing kunnen bieden voor de « security gap » is misschien niet zo vreemd.

4.3.1 Het demilitariseringsvraagstuk na de Koude Oorlog

Tijdens de koude oorlog werden de effectieven van de paramilitaire politiediensten zoals de Belgische Rijkswacht gerekend bij de militaire effectieven die ter beschikking van de NAVO werden gesteld. Deze strategie paste in een globaal veiligheidsdenken ten opzichte van een veronderstelde dreiging uitgaande van het voormalige Sovjet blok. Tijdens de post koude oorlog periode en in het bijzonder de post 9/11 periode diende de operationele capaciteit van de Verenigde Naties, OSCE, de NAVO en de Europese Unie te worden geheroriënteerd van het

¹⁰ Interview met IPTF (International Police Task Force) politie officier, mei 2005.

collectief verdedigingsidee naar meer civiel en militair georiënteerde crisisbeheerstaken en dat buiten de grenzen van de Europese Unie.

Het vernieuwd concept van crisisbeheer is gebaseerd op een meer globaal veiligheidsdenken. Het concept kent geen grenzen meer zoals het Oost – West geografisch denken tijdens de koude oorlog. Kenmerkend voor het nieuw globaal veiligheidsdenken, en vooral ingegeven door het internationaal terrorisme, is dat nationale grenzen niet langer een garantie vormen voor veiligheid.

Op het zelfde ogenblik als het denken over crisisbeheersing volop in de actualiteit staat en mede ingegeven wordt door het debat betreffende de relatie maatschappij en politie, stellen we vast dat vooral in de meer Noordelijke landen van de Europese Unie paramilitaire politiemachten de plaats moeten ruimen voor zuiver civiele politiediensten.

Deze breed maatschappelijk gedragen koerswijziging in het politiedenken wordt nog altijd moeilijk “verteerd” door de betrokken para-militaire politie „krachten“. Zij betekenen ook in veel gevallen een hindernis voor een meer multi organisatorische en multidisciplinaire benadering bij het in werking stellen van het Europese integratieconcept “wetshandhaving” na het verdrag van Maastricht. De voorbeelden van deze politieke koerswijziging kunnen gevonden worden in landen zoals België, Luxemburg, Oostenrijk en andere EU landen.

De Belgische Rijkswacht was een paramilitaire politiemacht. In 2001 werd deze samen met andere politiediensten vervangen door een typisch maar traditioneel complex Belgisch system van een “geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus”. In realiteit volgde deze verandering van het Belgisch politielandschap een, zoals al eerder aangegeven, evolutie van de politiefunctie maar vooral van het veiligheidsdenken in een post koude oorlog periode. Tot 1 januari 1992, maakte deze politiemacht deel uit van landsverdediging. Vervolgens werd deze geplaatst onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken met een co-voogdij van de minister van justitie alvorens in 2001 op te gaan in een globale politiestructuur waarbij definitief werd afgestapt van politiediensten met een militaire connotatie.

Op 1 januari 2000, werd de Luxemburgse Gendarmerie en de politie geïntegreerd binnen de “ Police Grand—Ducale”.

De federale Gendarmerie (Bundesgendarmerie) was een Oostenrijkse federale politiemacht. Deze politiemacht was verantwoordelijk voor ongeveer tweederden van de bevolking en ongeveer 98% van Oostenrijks nationaal grondgebied, naast de Federale Korpsen en Kriminalsectoren (gerechtelijke politie). Alle Oostenrijkse agentschappen voor de wetshandhaving werden samengevoegd in de Federale Politie, of Bundespolizei, op 1 juli 2005.

De Franse „Gendarmerie Nationale”, traditioneel onder het Ministerie van Defensie werd vanaf 1 januari 2009 geïntegreerd in de structuur van het ministerie van binnenlandse zaken.

4.3.2 Gendarmerie machten zien plots een nieuwe bestaansreden en zoeken nieuwe opportuniteiten op

Terwijl binnen Europa steeds meer gendarmeriemachten verdwijnen ten voordele van civiele politie of het plaatsen van de gendarmerie onder de burgerlijke gezagstructuur van de Minister van Binnenlandse Zaken stellen we echter vast dat de overblijvende type gendarmerie machten (Gendarmerie, Guardia Civil, Carabinieri, Maréchaussée,...) zich internationaal gaan profileren in het domein van het civielcrisisbeheer of zich inlaten met de coördinatie en de steun van gendarmeriekorpsen in derde, vooral Afrikaanse landen (Lutterbeck, 2004).

Op 18 oktober 2007, tijdens een formele plechtigheid in Velsen (Nederland) tekenden de vertegenwoordigers van de diverse gendarmeriekorpsen de “Treaty establishing Eurogendfor”, het verdrag tot het oprichten van een Europese Gendarmeriemacht (EGF) (EUROGENDFOR, 2007). De EGF heeft als doel de capaciteit te verbeteren binnen het civiel crisisbeheer zowel als onafhankelijk optredende macht als in parallel met de militaire interventie.

Deze nieuwe Europese macht wordt gevormd door eenheden van de overblijvende gendarmeries binnen de EU (Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Spanje en sinds 2008 ook Roemenië).

De EGF zou in staat zijn om alle politietaken uit te voeren in elke fase van het conflict met een snelle inzet van 800 tot 900 mannen binnen 30 dagen onder zowel militair als civiel bevel. Anderzijds werd er geen nieuw forum opgericht tussen de civiele politiediensten binnen Europa met het oog op het verbeteren van de crisis management capaciteit.

De EGF heeft als hoofdkwartier Vicenza (Italië) gekozen. Het doel van de EGF bestaat erin om de internationale gemeenschap een operationeel instrument ter beschikking te stellen voor het crisisbeheer en dat in de eerste plaats voor EU operaties. Maar volgens de conventie kan de EGF tevens optreden ten voordele van andere internationale organisaties zoals de VN, de NAVO en de OSCE of zelfs ten voordele van ad hoc “coalities”.

De Franse idee tot het oprichten van de EGF buiten de bestaande EU structuren werd echter niet gedeeld door andere lidstaten die de voorkeur eraan gaven om deze organisatie te integreren binnen de EU. Het werd echter vlug duidelijk dat een dergelijk initiatief die slechts een minderheid aan lidstaten betreft moeilijk binnen EU verband kon worden opgericht. Maar tevens stootte dergelijk initiatief op weerstand van een groot aantal lidstaten die liever het accent zien op meer civiele politieoperaties dan deze toch paramilitaire acties (Lalinde, 2005). Niet toevallig lag de Franse gendarmerie aan de basis van de oprichting van een dergelijke “Europese “ gendarmeriemacht. Immers loop het initiatief parallel met de wens van de voormalige minister van binnenlandse zaken en huidige president van Frankrijk Nicolas Sarkozy om de gendarmerie te “demilitariseren” en onder te brengen binnen de gezagsafhankelijkheid van binnenlandse zaken.

Vanaf de aanvang van het oprichten van deze gendarmeriemacht wenste de Franse gendarmerie een multinationale militair georiënteerde politieaanpak gelijkaardig met de EUROFOR (de militaire tegenhanger).

Het kan moeilijk ontkend worden dat de Franse gendarmerie hiermee gepoogd heeft een achterhoede gevecht te leveren met de eigen nationale Franse politiek die eerder voorstander was voor een vergaande demilitarisering.

Het EFG heeft tot dusver slechts één missie uitgevoerd. In 2007 werd de EFG ingezet in Bosnië en Herzegovina (BiH) als onderdeel van de EU militaire operatie EUFOR Althea. Er was veel discussie tussen de EFG-lidstaten omdat zij het niet eens waren over de aard van de opdrachten, noch het gebied waar de EFG moest worden ingezet. Sommigen stelden Irak, Afghanistan of Kosovo voor maar uiteindelijk werd het BiH omdat het de meest eenvoudige missie leek (wetende dat de EFG met Argusogen zou worden gevolgd door de internationale gemeenschap) (de Weger, 2009, p. 19). Het valt nog af te wachten of de EFG de hooggespannen verwachtingen – die de lidstaten zelf hebben gecreëerd – zal kunnen inlossen.

4.4 Naar een coherente politiebeleid?

Hoewel de inzet van paramilitaire eenheden in vredesmissies wel degelijk nuttig kan zijn, kunnen we ons de vraag stellen in welke mate internationale organisaties zoals de VN en de EU een doordacht politiebeleid voeren. Enerzijds wordt ingezet op civiele politieagenten en anderzijds op paramilitaire eenheden.

Tevens kan men zich terecht de vraag stellen naar de onderliggende logica waarbij getracht wordt een militair georiënteerd politieconcept te exporteren buiten de Europese Unie daar waar binnen de Europese Unie steeds meer afstand wordt gedaan van een dergelijk paramilitair politieconcept.

Maar anderzijds moeten we vaststellen dat de ervaring van de laatste tien jaar in het domein van crisisbeheer ons leert dat met betrekking tot politieoperaties er een steeds groeiende nood is aan gespecialiseerde diensten die in staat zijn te beantwoorden aan de noden van gemengde militaire en niet militaire operaties in crisisgebieden. In dat scenario is het militaire contingent verplicht de openbare orde en veiligheid te verzekeren in afwachting van de ontplooiing van civiele politiemijsies en bij afwezigheid van een lokale politie. Deze primaire substitutiemijsie werd voor het eerst uitgevoerd door de NAVO in 1997 tijdens de Bosnië-Herzegovina crisis en dat met het oog op het inwerking stellen van het "Dayton" vredesakkoord. De NAVO voelde de noodzaak aan om de zogenaamde "security gap", de grijze zone tussen militaire opdrachten (personeel in het bezit enkel van oorlogswapens en niet getraind voor openbare veiligheid en ordehandhaving) en de missie van VN civiele politie (ongewapend en zonder executief mandaat) op te vullen. Aanvullend dient gesteld dat in het specifiek geval van Bosnië de lokale politie noch de capaciteit had om tussen te komen noch de intentie had dit te doen om reden van ethnische aard. Deze situatie heeft geleid tot de denkpijsie dat deze "security gap" noch door traditionele militaire eenheden kon worden ingevuld noch door civiele ongewapende politie zonder executief mandaat optredend in een

niet gestabiliseerde omgeving. De meest aangewezen optie was de inzet van paramilitaire politiemachten met een militaire status en onder een militaire bevelstructuur (Paris, 2004). Deze denkwijze heeft ook tot de ontwikkeling van de EGF en de FPU's bijgedragen. Het lijkt ons heel waarschijnlijk dat in de toekomst vaker paramilitaire eenheden zullen worden ontplooid omwille van de "security gap". Sommigen opperen dat paramilitaire eenheden zelfs militaire troepen zouden kunnen vervangen in vredesoperaties met het oog op het uitoefenen van een waakhondfunctie. *"This approach could mark the beginning of a new trend ("less green, more blue") in UN missions"* (Smith et al., 2007, p. 3).

De inzet van paramilitaire eenheden kan worden overwogen gedurende een korte periode tussen de militaire operaties en het oprichten van een nieuwe politiestructuur binnen een gestabiliseerde omgeving in een post crisisperiode of dienen als een soort stabiliseringsmacht na een militaire invasie. Hierbij rijzen wel enkele problemen die wijzen op een zeker gebrek aan een coherent politiebeleid.

Ten eerste zullen deze functionaliteiten afgestemd moeten worden op de rol van de civiele politie in postconflictgebieden. De huidige Franse president Nicolas SARKOZY wees reeds in zijn "Livre Blanc" op het belang van de synergie tussen militaire, civiele maar tevens civilo militaire operaties in crisis management (Présidence de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008). Deze synergieën zijn vandaag op het terrein echter grotendeels afwezig. Bij afwezigheid van een enkele, ondubbelzinnige, bij voorkeur civiele autoriteit die het algemeen overkoepelend beheer kan verzekeren van de verschillende actoren belast met crisisbeheersingstaken komt het geheel van internationale inspanningen op dat vlak niet zelden over als chaotisch, verwarrend en moeilijk te realiseren. Operaties in Kosovo en BiH wijzen op het feit dat zowel de Special Representative of the Secretary-General van de VN als de Office of the High Representative van de EU grote moeilijkheden ondervonden om coördinatie tussen de verschillende actoren te verwezenlijken (Gourlay, 2006; W. Hansen, Gienanth, & Parkes, 2007; Mobekk, 2005; Nowak, 2006).

Ten tweede is kan men zich de vraag stellen of paramilitaire eenheden wel die "security gap" dichten. Want, zoals reeds aangestipt, bestaat de "security gap" uit meerdere "gaps". Paramilitaire eenheden zouden een oplossing kunnen bieden voor de "deployment gap" door het feit dat ze sneller en in pelotons kunnen worden ingezet (let wel, dit is niet bij alle paramilitaire eenheden het geval). Resten dan nog de "enforcement gap" en de "institutional gap". Hebben paramilitaire de nodige capaciteiten om etnisch geïnspireerde moorden te onderzoeken in een internationale en postconflictsituatie bijvoorbeeld? Krijgen de verschillende paramilitaire eenheden van diverse landen een uniforme opleiding? Kunnen ze samenwerken met civiele politiekorpsen (laten de thuisstructuren dit toe)? Komt er niet teveel bemoeienis vanuit de hoofdsteden van de zendstaten zoals dat bij het leger vaak het geval is. Hierdoor wordt het coördinerende werk van de internationale organisatie ook al bemoeilijkt. Er bestaat ook het gevaar dat, door de focus op de enforcement en deployment gap, de institutional gap over het hoofd wordt gezien.

Ten derde kan men zich de vraag stellen welke rol paramilitaire eenheden uiteindelijk na een zekere consolidatie in een postconflictgebied moeten spelen en hoe dit inhoudelijk en niet technisch moet afgestemd worden op de internationale en lokale civiele politie. Is er sprake van een hand-over? Of lopen de verschillende bevelsstructuren door elkaar zoals het in BiH is geweest in de jaren negentig?

Samenvattend kan gesteld worden dat het hoofdobjectief van de inzet van para-militaire politiemachten in de eerste fase van een civiel crisisbeheer het benutten is van de bijzondere karakteristieken van deze zoals hun middelen, planningscapaciteit, training, discipline en de capaciteit om gecoördineerd op te treden met militaire eenheden. De gendarmeriemachten kunnen de brug vormen tussen de militaire en de civiele fase van het crisisbeheer. Maar hierbij dient de coördinatie tussen de militaire en de civiele dimensie van het crisismanagement verder te worden verbeterd, alsook een strategie worden bedacht in welke situaties wie welke rol speelt.

5. Tot besluit

Uit historisch oogpunt zien we dat na de tweede wereldoorlog het traditioneel denken over veiligheid gedomineerd werd door de "Koude Oorlog" dynamiek. Het steunen op enkel militaire capaciteit was een primaire strategie met het oog op het verzekeren van een hogere veiligheidsgraad in het Westen. Na de "Koude Oorlog" stellen we echter binnen Europa een verschuiving vast van het traditionalistisch veiligheidsdenken naar een meer civiele politieaanpak. Deze nieuwe politiefunctie werd vooral buiten Europa ontwikkeld binnen het kader van de vredesmissies.

Tevens ontstaat er een steeds groeiende noodzaak om gebruik te maken van paramilitaire politiemachten die in staat zijn de "security gap" tussen militaire operaties in een niet gestabiliseerd gebied en burgerlijke politieoperaties in een gestabiliseerde omgeving te overbruggen.

Civiel Crisis Management is minder gekend bij het breder publiek dan de toch meer spectaculaire militaire operaties. Ook mediatiek lijken civiele crisisbeheerstaken minder aantrekkelijk te zijn dan de militaire actie. Maar we kunnen moeilijk ontkennen dat het stabiliserend effect van civiel crisisbeheer op zijn minst even belangrijk is dan de militaire interventie en een essentieel onderdeel vormt van een alomvattend crisisbeheer.

Wij verwerpen niet de inzet van paramilitaire politiemiddelen in het kader van het crisisbeheer. Uit deze bijdrage blijkt dat deze machten de aldus omschreven " security gap", de grijze zone tussen militaire missies en civiele politiemissies kunnen overbruggen.

Echter hebben we erop gewezen dat het ontplooiën van paramilitaire elementen overwogen kan worden tijdens de initiële transitiefase en dat met het oog op het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid en de openbare orde aan de lokale burgerlijke overheden en dat ook de inzet van deze paramilitaire middelen bepaalde nadelen met zich meebrengt

We hebben er tevens op gewezen dat de trend naar een grotere inzet van paramilitaire politiemachten aan de basis kan liggen van een negatieve perceptie inzake het “moderne” politiedenken binnen Europa. Het lijkt er immers op dat Europa een model van politieorganisatie en politiedenken exporteert buiten Europa op het zelfde ogenblik dat men binnen Europa politiek besluit om paramilitaire politiemachten type gendarmerie te integreren binnen een civiele politiestructuur of op zijn minst onder de gezagsafhankelijkheid van de minister van binnenlandse zaken te plaatsen.

Een grotere inzet van paramilitaire politiemiddelen kan tevens het verder militariseren van lokale politie aanmoedigen in landen die net uit een gewapend conflict komen. Hierop ent zich de vaststelling dat het net in deze postconflict gebieden zijn dat niet zelden democratisch verkozen regimes na een tijdje vervangen worden door militaire.

Uit deze overwegingen en op basis van bovenstaande analyse van zowel de voor- als nadelen van civiele en paramilitaire politie-eenheden, kunnen we besluiten dat, hoewel de inzet van paramilitaire middelen nuttig kunnen zijn in verschillende spectra van het conflict en transitiefasen, binnen de huidige constellatie en de verdere ontwikkeling van vredesmissies er wel degelijk nog een plaats is weggelegd voor de civiele politie. Paramilitaire politie-eenheden zijn, zoals aangetoond, niet altijd het “beste van twee werelden”. De gebreken van de inzet van civiele politieagenten worden niet altijd overkomen omdat net die facetten van de “security gap” niet altijd bevredigend worden verholpen door paramilitaire politie-eenheden. Deze eenheden zijn volgens ons een nuttige aanvulling op de huidige civiele crisisbeheersingsmechanismen, maar in een transitiefase is een civiele dominantie binnen een civiel bestuur wel degelijk wenselijk willen we bijdragen tot open en democratische samenlevingen die de fundamentele van de rechtstaat respecteren.

6. Referenties

- Agordzo, B. K. (2009). Filling the 'Security Gap' in Post-conflict Situations: Could Formed Units Make a Difference? *International Peacekeeping*, 16(2), 287-294.
- Anderson, D., & Killingray, D. (1992). *Policing and Decolonisation: Politics, Nationalism and the Police 1917 - 65*. Manchester: Manchester University Press.
- Andreas, P., & Richard, P. (2001). From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State *The International Studies Review*, 3(3), 31-52.
- Annan, K. (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary General for Decision by Heads of State and Government in September 2005, 21 March 2005. New York: United Nations, UN Doc A/59/2005
- Ashraf, A. M. (2007). The Lessons of Policing in Iraq—a Personal Perspective. *Policing*, 1(1), 102-110.
- Azimi, N. (1996). *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: Debriefing and Lessons*. London: Kluwer Law International.
- Biermann, R. (2009). Inter-organizationalism in theory and practice. *Studia Diplomatica*, LXII(3), 7-12.
- Broer, H., & Emery, M. (1998). Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations. In R. B. Oakley, M. J. Dziedzic & E. M. Goldberg (Eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (pp. 365-399). Washington D.C: National Defense University Press.
- Call, C., & Barnett, M. (2000). Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL. In T. T. Holm & E. B. Eide (Eds.), *Peacebuilding and Police Reform* (pp. 43-68). London: Frank Cass Publishers.
- Caplan, R. (2005). *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*. New York: Oxford University Press.
- Chappel, D., & Evans, J. (1999). The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations. *Criminal Law Forum*, 10(2), 171-271.
- Chesterman, S., Ignatieff, M., & Thakur, R. (2005). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
- Council of the European Union. (2003). A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy [Electronic Version]. Retrieved 9 October 2009, from <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- De Vries, G. (2008). The Nexus Between EU Crisis Management and Counter-Terrorism. In S. Blockmans (Ed.), *The European Union and Crisis Management* (pp. 355-372). The Hague: T.M.C. Asser Press.
- de Weger, M. (2009). *The Potential of The European Gendarmerie Force*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael
- de Wijk, R., & Toxopeus, R. (2005). Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn. *Internationale Spectator*, 59(7/8), 421-425.
- Deflem, M., & Sutphin, S. (2006). Policing Post-War Iraq: Insurgency, Civilian Police, and the Reconstruction of Society. *Sociological Focus* 39(4), 265-283.
- Dupont, B., & Tanner, S. (2009). Not always a happy ending: the organisational challenges of deploying and reintegrating civilian police peacekeepers (a Canadian perspective). *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 19(2), 134 - 146.
- Dziedzic, M. J. (1998a). Introduction. In R. B. Oakley, M. J. Dziedzic & E. M. Goldberg (Eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (pp. 3-18). Washington D.C.: National Defense University Press.
- Dziedzic, M. J. (1998b). Policing the New World Disorder: Addressing Gaps in Public Security during Peace Operations. In M. G. Manwaring & J. T. Fishel (Eds.), *Toward*

- Responsibility in the New World Disorder: Challenges and Lessons of Peace Operations* (pp. 132-159). London Frank Cass Publishers.
- Edmunds, T. (2006). What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. *International Affairs*, 82(6), 1059-1075.
- Elbaradei, M. (2007). Global Security: the need for a new beginning, Statements of the director general. New Delhi: 12 October 2007. from <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2007/ebsp2007n017.html>
- EU Council Secretariat. (2009). Factsheet: EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) [Electronic Version]. Retrieved 15 January 2010, from http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090708%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2015_EN.pdf
- Treaty Between the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom of The Netherlands and the Portuguese Republic, establishing the European Gendarmerie Force (2007).
- Ferguson, C. (2004). Police Reform, Peacekeeping and SSR: The Need for Closer Synthesis. *Journal of Security Sector Management*, 2(3), 1-13.
- Flint, E. (2001). Civil Affairs: Soldiers Building Bridges. In S. D. Gordon & F. H. Toase (Eds.), *Aspects of Peacekeeping* (pp. 231-249). London: Frank Cass Publishers.
- Frantzen, H. (2005). *NATO and Peace Support Operations, 1991-1999: Policies and Doctrines* London: Frank Cas series.
- Goldsmith, A., & Dinnen, S. (2007). Transnational Police Building: Critical Lessons from Timor-Leste and Solomon Islands. *Third World Quarterly*, 28(6), 1091-1109.
- Gourlay, C. (2006). Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management. In A. Nowak (Ed.), *Civilian Crisis management: the EU Way* (Vol. 90, pp. 103-122). Paris: Institute for Security Studies.
- Hansen, A. S. (2002). *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. New York: Oxford University Press.
- Hansen, W., Gienanth, T., & Parkes, R. (2007). *International and Local Policing in Peace Operations: Lessons Learned and the Way Forward to Integrated Approaches*. Berlin: Center for International Peace Operations
- Herz, J., & Gya, G. (2009). ESDP and EU mission updates - May 2009. *European Security Review*, 44(May), 15-18.
- Krause, K., & Jütersonke, O. (2005). Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments. *Security Dialogue*, 36(4), 447-462.
- Lalinde, E. E. (2005). The New Gendarmerie Force (Vol. AR 48/2005). Madrid: Real Instituto Elcana. Retrieved 25 May 2010, from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e2885c804f0185beb989fd3170baead1/Esquivel735.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e2885c804f0185beb989fd3170baead1>
- Loader, I., & Walker, N. (2007). *Civilizing Security*. Cambridge Cambridge University Press.
- Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperation and Conflict*, 39(1), 45-68.
- Lutterbeck, D. (2005). Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security*, 14(2), 231-253.
- Major, C., & Molling, C. (2009). More than wishful Thinking? The EU, UN , NATO and the comprehensive approach to military crisismanagement. *Studia Diplomatica*, LXII(3), 21.
- Marten, K. (2007). Statebuilding and Force: The Proper Role of Foreign Militaries. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(2), 231-247.
- McFarlane, J., & Maley, W. (2002). Civilian police in UN peace operations: Some lessons from Recent Australian Experience. In R. Thakur & A. Schnabel (Eds.), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad hoc missions, permanent engagement* (pp. 182-209). Tokyo: United Nations University Press.

- Mobekk, E. (2005). *Identifying Lessons in United Nations International Policing Missions* (Policy Paper). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
- NATO. (2007). *AJP-01(C) Allied Joint Doctrine*, Retrieved 25 May 2010, from <http://aero-defense.ihs.com/document/abstract/VIELACAAAAA>
- Neuteboom, P. C. J., & Ducheine, P. A. L. (2007). Krijgsmacht, politie en nationale veiligheid: The Peel's Principles of Policing revisited. In C. Fijnaut, J.C.F. E. Muller, U. Rosenthal & E. J. van der Torre (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 1119-1156). Deventer: Kluwer.
- Nowak, A. (2006). Civilian Crisis Management within ESDP. In A. Nowak (Ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way* (pp. 15-37). Paris: Institute for Security Studies.
- Paris, A. (2004). Doctrine on MSU, *L'Editoria, Rassegna dell'Arma* (Vol. 4). Retrieved 25 May 2010, from http://www.carabinieri.it/Internet/Editoria/Rassegna+Arma/2004/Suppl_4/IlIrd+Sessi on/02_Andrea+Paris.htm
- Présidence de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. (2008). *Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc*. Paris. Retrieved 25 May 2010, from http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/index.html
- Roger, C. (2008). Forward. In J.-B. Demaison (Ed.), *Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Brussels: Permanent Representation of France to the European Union.
- Rotberg, R. I. (2004). The Failure and Collapse of Nation-States. In R. I. Rotberg (Ed.), *When States Fail: Causes and Consequences* (pp. 1-49). Princeton: Princeton University Press.
- Schmidl, E. A. (1998). Police Functions in Peace Operations: An Historical Overview. In R. B. Oakley, M. J. Dziedzic & E. M. Goldberg (Eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (pp. 19-40). Washington D.C.: National Defense University Press.
- Serafino, N. M. (2004). Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions In K. D. Gerbick (Ed.), *Peacekeeping and Stability Issues* (pp. 1-52). New York: Nova Science Publishers.
- Smith, J. G., Holt, V. K., & Durch, W. J. (2007). *From Timor-Leste to Darfur: New Initiatives for Enhancing UN Civilian Policing Capacity* Washington D.C.: Henry L. Stimson Center
- Stromseth, J., Wippman, D., & Brooks, R. (2006). *Can Might Make Rights? Building the Rule of Law After Military Interventions*. New York: Cambridge University Press.
- United Nations. (1992). An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. New York, United Nations, U.N. Doc. A/47/277 - S/24111. from <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- United Nations. (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations (pp. 58). New York: United Nation, U.N. Doc. A/55/305-S/2000/809. Retrieved 14/10/2008, from http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf
- United Nations. (2004). Report of the Secretary-General on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. New York: United Nations, Security Council, U.N. Doc. S/2004/616.
- United Nations Police. (2008). UN Police Magazine. New York: UN Department of Public Information. from <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>
- US Department of Defense. (2005). Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations [Electronic Version]. Retrieved 14 June 2008, from <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html/300005.htm>
- Von Hippel, K. (2000). *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World* Cambridge: University Press.

- Wouters, J., & Ruys, T. (2005). *The European Union, the United Nations and crisis management: the road to partnership*. Leuven: Institute for International Law
- Zanders, P. (2007). Belgian Police sharing best practices in sustainable development. Retrieved 23 April 2008, from <http://www.infozone.be/biblio/gpi/govsec>
- Zedner, L. (2009). *Security*. London: Routledge.