

# 12 jaar ISAF, een terugblik

**VINCENT DESCHEEMAEKER**

Luitenant-kolonel Vincent Descheemaeker nam deel aan de ISAF-operatie als commandant van de multinationale Force Protection Group op de internationale luchthaven van Kaboel en als commandant van het bataljon Operational Mentoring and Liaison Team te Kunduz. Vandaag is hij raadgever in het domein “resources” van de Belgische militaire vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de NAVO.

*L'année 2014 peut être considérée comme une année de transition pour la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS), caractérisée par une future réorientation de la mission. L'action de la FIAS en Afghanistan depuis 2001 permet de brosser quelques leçons fondamentales : le succès est largement tributaire de la légitimité de la mission, de son approche globale et de la connaissance approfondie de l'environnement. Inévitablement, une question se pose lorsque l'on regarde en arrière : tous ces efforts valaient-ils vraiment la peine ? Malgré les annotations critiques, il est clair qu'un bilan positif peut être présenté... tant pour la Belgique que pour l'OTAN. La volonté d'engagement de la part de la communauté internationale et de l'OTAN en particulier se confirme au-delà de 2014 ; elle constitue un élément positif dans le processus de reconstruction dont la clé reste en mains afghanes.*

## **2014: AANLOOP NAAR EEN NIEUWE INVULLING**

De NAVO-lidstaten hebben zich uitdrukkelijk uitgesproken voor een opvolging van de ISAF-operatie (International Security Assistance Force). Die toekomstige opdracht, de Resolute Support Mission (RSM), zal zich vanaf 1 januari 2015 toespitsen op training, raadgeving en ondersteuning van de Afghaanse nationale veiligheidstroepen. 2014 is dan ook een overgangsjaar. De verkiezing van een nieuwe Afghaanse president en een mogelijke herschikking van het politieke landschap kan ontegensprekelijk een grote invloed hebben op deze overgang.

Het wettelijke kader met de ondertekening van de bilaterale veiligheidsovereenkomst (tussen de USA en Afghanistan) en, in navolging daarvan, de onderhandelingen over het NAVO-statusverdrag zullen onder andere bepalend zijn bij het engagement van lidstaten en partners voor een inzet na 2014. Met een nieuwe invulling van de NAVO-aanwezigheid voor ogen blikken we terug op wat tot nu toe de grootste militaire inzet is sinds de oprichting van de NAVO.

### EVOLUTIE VAN DE OPERATIE

Met de aanslagen van 9/11 als rechtstreekse aanleiding werd de ISAF-operatie opgericht tijdens de Afghanistan-conferentie te Bonn in december 2001 en gemandateerd door de VN-Veiligheidsraad. De opdracht bestond in het algemeen uit het scheppen van een veilige omgeving die de pas opgerichte Afghaanse overgangsautoriteit in staat moest stellen het land herop te bouwen. In augustus 2003 kwam de ISAF onder commando van de NAVO met de ontplooiing van een hoofdkwartier in Kaboel. Tussen 2003 en 2006 werd de initiële ontplooiing, die beperkt was rond Kaboel, verder uitgebreid over het gehele grondgebied met zes regionale commando's. Na de publicatie van een coherente en algemeen aanvaarde counterinsurgency-doctrine (COIN) in 2006 werd gestart met de counterinsurgency op provinciaal en districtsvlak. Met de focus op vorming en training wordt er tot vandaag van uitgegaan dat de verantwoordelijkheid van de veiligheid finaal moet overgedragen worden aan de Afghaanse veiligheidstroepen.



© Jacques Bloemen

Aankomst te Kaia

## BELANGRIJKE LESSEN

Onder andere via het *lessons-learned process* werden door de jaren heen een aantal belangrijke lessen geïdentificeerd die met elkaar verbonden zijn. Vanuit de COIN-doctrine werd de focus gelegd op de bescherming van de lokale bevolking. De Amerikaanse generaal McChrystal stelde in 2009, als toenmalige commandant van de ISAF-opdracht, dat interactie met de Afghaanse bevolking en eenheid van inspanning (*unity of effort*) als belangrijkste doelstellingen moesten gerealiseerd worden. Hij ervoer immers dat deze een absolute noodzaak vormden voor de erkenning van de legitimiteit van de opdracht. Generaal McChrystal beseftte maar al te goed dat enkel een formele erkenning van de wettelijke grond in de vorm van een VN-resolutie niet voldoende was. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat de Afghaanse bevolking de nationale regering algemeen als dusdanig erkent. Karakteristiek voor Afghanistan is echter de bestaande concurrentie tussen het centrale gezag en de lokale of tribale autoriteiten, wat de aanvaarding van de legitimiteit nog bemoeilijkt. Bijkomend dient de internationale troepenmacht in de vastberadenheid, bij de uitvoering van haar mandaat, respect te betonen voor de lokale autoriteiten, de plaatselijke bevolking en gewoonten. Het belang van dit respect is meer dan eens duidelijk gebleken bij het verantwoorden van het gebruik van geweld (*use of force*) waarbij burgerslachtoffers te betreuren vielen.

De complexiteit van het gegeven maakt een *comprehensive approach*, een allesomvattende aanpak, noodzakelijk. Veel breder dan de noodzakelijke inzet van militaire middelen moeten ook andere “burgerlijke” actoren hun rol spelen in de ontwikkeling van goed bestuur, van een rechtsstaat, van wederopbouw en ontwikkeling. In die geest werden de provinciale reconstructieteams (PRT) in een geïntegreerde lokaal militair-burgerlijke context op touw gezet. De PRT-modellen verschilden wel eens volgens de natie die ze oprichtte, maar allen kampten met gelijkaardige problemen: de opgelegde doelstellingen waren moeilijk meetbaar, een gebrek aan een eenduidig commando verminderde de doeltreffendheid en de inzet van bekwaam personeel met de nodige budgettaire middelen liep soms moeizaam. Tot slot werden de PRT's ook nog eens door vele ngo's als concurrent beschouwd.

Een andere kritische factor is de culturele bewustwording: de kennis en het begrip van de lokale cultuur laat toe het effect van militaire tussenkomst beter in te schatten en draagt indirect bij tot een betere bescherming van de eigen troepen.

Tenslotte kan het belang van inlichtingen op alle niveaus, naast de goede kennis van de omgeving waarin wordt geopereerd, niet voldoende worden benadrukt.

## KRITISCHE KANTEKENINGEN<sup>1</sup>

34

Ondanks de inzet van een steeds groeiend aantal middelen sinds 2002 zijn de opstandelingen of *insurgents* nog steeds aanwezig. Zij slagen erin de media-aandacht te blijven aantrekken door in een asymmetrische omgeving de ISAF en, steeds frequenter, de Afghaanse nationale veiligheidstroepen (Afghan National Security Forces, ANSF) en de organen van het centraal gezag aan te vallen of schade te berokkenen. Hierdoor vallen ook steeds meer slachtoffers bij de bevolking.

Kritiek is ook te horen over de legitimiteit van de Afghaanse uitvoerende macht met aantijgingen over het domineren en manipuleren van de wetgevende en rechterlijke macht. Tribale zeden en islamitisch geïnspireerde wetten zijn niet altijd verzoenbaar met de internationaal aangenomen normen en mensenrechten.

Zo ook werden krijgsheren en lokale commandanten niet steeds volledig ontwapend, konden zij hun criminele praktijken voortzetten en wisten zij zich te handhaven in tal van sleutelposities in de officiële structuur. Dit werd mogelijk gemaakt door praktijken zoals de postverdeling door vriendsjespolitiek of de verkoop van posten, met een inefficiënt beheer als direct gevolg. Het gaat zelfs zover dat een deel van de herstellfondsen van de internationale gemeenschap hun bestemming niet bereikten.

Voor de Afghaanse centrale autoriteit kan het op de been brengen van een veiligheidsmacht van meer dan 350.000 manschappen in twaalf jaar, met steun van de ISAF, een succes genoemd worden. De ANSF kampen echter met een aantal fundamentele problemen die vooral wegen op de kwaliteit: ontbrekende capaciteiten en ontoereikende logistieke ondersteuning. Bovendien is er een hoge attritie en worden de verliezen als rechtstreeks gevolg van toenemende opdrachten steeds groter.

Tot slot is er de lokale Afghaanse politie (Afghan Local Police, ALP), ongeveer 23.500 man sterk en verspreid over 115 streken in het land. Ze werd samengesteld uit ex-militieleden en gewezen opstandelingen met als doel de veiligheid te waarborgen op lokaal vlak (dorpen). Deze ALP heeft in sommige gevallen een kwalijke reputatie waarvan de bevolking het slachtoffer is. Interne conflicten en het feit dat ook de ALP dikwijls het doelwit is van de *insurgency* voegen nog een dimensie toe aan de complexe veiligheidstoestand. Daarnaast leeft in de schoot van de bevolking op sommige plaatsen nog steeds de perceptie van straffeloosheid en corruptie. Dit versterkt het ontbreken van het fundamenteel vertrouwen in het centraal gezag.

### EEN POSITIEF BALANS?

Ondanks de soms scherpe en emotionele publieke kritiek van president Karzaï op de NAVO en de Verenigde Staten, in het bijzonder wanneer er burgerslachtoffers vallen, kan duidelijk gesteld worden dat vooruitgang werd geboekt. Het talibanregime dat nog op weinig bijval kon rekenen van de bevolking – ook niet van de Pashtun – werd omvergeworpen. Een eigen veiligheidsmacht werd op de been gebracht en tijdens de wederopbouw werd een betere infrastructuur opgebouwd. Meer sociale voorzieningen en individuele vrijheden, zoals stemrecht voor vrouwen en gelijkheid tussen man en vrouw, werden wettelijk vastgelegd. De ontwikkeling van de private sector, de heropening van scholen en universiteiten zijn positieve kenmerken.



© Bas Bogaerts

Belgische para's van het 3<sup>de</sup> Para bataljon begeleiden het Afghan National Army op patrouille door de streek rond Kunduz.

Op een heel natuurlijke wijze komt bij de nakende wending vanaf 2015 de volgende vraag naar boven: was dit resultaat alle moeite waard? Indien wij ons hierbij enkel zouden baseren op de gependeerde budgetten en de menselijke verliezen, zou het bilan wel eens negatief kunnen zijn. Maar ook andere criteria zoals de geloofwaardigheid van een alliantie en van de internationale gemeenschap of de bescherming van waarden en vrijheden moeten voor ogen gehouden worden. Op die manier komt men alvast tot een positiever resultaat. De perceptie van “dreiging” die in het Westen bestaat is niet van dien aard dat de noodzaak tot tussenkomst beter begrepen wordt. De balans die we horen op te maken, moet bovendien gericht zijn op de evaluatie van de doelstellingen die door de NAVO en door België in het bijzonder werden gesteld.

De Belgische inzet voor het beveiligen van de omgeving van Kaboel (2004) en van de internationale luchthaven van Kaboel (2003-2012) als vitale draaischijf, het voorzien van strategische *enablers* zoals de F-16-gevechtsvliegtuigen (sinds 2008), medische ondersteuning, verstrekken van technische vorming van specialisten in het domein van de logistiek en de genie zijn allen succesvol te noemen. Ook de rol gespeeld door Belgische troepen in de monitoring, mentoring, training en ondersteuning van Afghaanse eenheden tot en met het brigadeniveau (2009-2013) is waardevol geweest en versterkt de reputatie van ons land als een betrouwbare NAVO-lidstaat.

Ook de NAVO kan bogen op een positief bilan. Als organisatie geeft ze blijk van haar unieke capaciteit om samen met partnerlanden een VN-gemandateerde operatie te voeren in een complexe gevechtsumgeving over een langere periode. Talrijke lessen in commandovoering, interoperabiliteit en militair-civiele samenwerking werden getrokken en bepalen mee de agenda van de Alliantie voor de toekomst.

### **EEN VEILIGE TOEKOMST IN AFGHAANSE HANDEN**

De ISAF-coalitie is er mede in geslaagd om de veiligheidssituatie, in het bijzonder in de stedelijke gebieden, sterk te verbeteren. De Afghaanse nationale veiligheidstroepen zijn op de goede weg om tegen eind 2014 de volledige verantwoordelijkheid over te nemen. Dit versterkt bovendien het vertrouwen van de Afghaanse bevolking in de ANSF. De internationale gemeenschap engageert zich om tot einde 2014 in de strategische *enablers* te voorzien en om verder de noodzakelijke financiële steun te leveren om de nog bestaande tekorten in te vullen. Mede door die ondersteuning werden een aantal verwezenlijkingen gerealiseerd die kaderen in het democratiseringsproces: economische ontwikkeling, organisatie van onderwijs, groei van defensie en veiligheidstroepen, toename van de eerbiediging van mensenrechten. De bewegingsvrijheid van de opstandelingen werd enorm beperkt en door hun terreurdaden waarbij talrijke burgerslachtoffers vielen, verminderen de steun en de sympathie binnen de Afghaanse bevolking. De bedreigingen van de *insurgency* tegen de internationale aanwezigheid en tegen de officiële instanties zijn echter nog steeds aan de orde. De rol die de buurlanden spelen en activiteiten met criminele grond doen de complexiteit van het gegeven nog toenemen.

President Karzaï heeft beslist om de verdere onderhandelingen en de ondertekening van het Security Agreement als voorwaarde voor de nieuwe Resolute Support Mission aan zijn opvolger over te laten. Het wordt beslist een uitdaging om

een gereduceerde internationale financiële steun aan te wenden om de Afghaanse veiligheidstroepen hun sleutelrol te laten spelen. In een ruimer perspectief zal ook de verminderde toevloed van middelen en een gereduceerde aanwezigheid een reële impact hebben op lokale economie en tewerkstelling.

## CONCLUSIES

Uit wat voorafgaat kunnen we besluiten dat de NAVO erin geslaagd is met de inbreng van alle 28 lidstaten en meer dan 20 partners op een geïntegreerde wijze een operatie te voeren met een algemeen positief bilan. Een betekenisvolle vooruitgang werd geboekt op een zeer korte tijd. Het is duidelijk dat de situatie zonder NAVO-tussenkost een uitzichtloos alternatief zou zijn geweest. Gaandeweg werd ingespeeld op de noodzaak om in een allesomvattende aanpak te streven naar de legitimiteit van de opdracht en van de officiële gezagsdragers. Kennis van de omgeving, in de brede zin van het woord, is van vitaal belang gebleken.

Nog steeds echter kent het centrale gezag zijn tegenkantingen en kunnen we niet blind zijn voor de problemen van de ANSF. Nu reeds engageerden naties zich om het eerstkomende decennium een aanhoudende internationale steun te verlenen. Dit is zonder twijfel een voorwaarde voor een verdere heropbouw opdat Afghanistan op termijn op eigen benen zou kunnen staan.

We zijn gekomen aan de vooravond van een nieuwe oriëntatie: de Resolute Support Mission, een niet-gevechtsoopdracht die gericht is op training, raadgeving en ondersteuning van de ANSF. Met het daadwerkelijk engagement voor de toekomst lijken de prille verworvenheden niet verloren. De opofferingen van Afghanistan en de internationale gemeenschap kunnen op deze manier nog vruchten blijven dragen.

Het artikel is afgesloten op 5 april 2014, dag van de eerste ronde van de presidentsverkiezingen in Afghanistan.



Trefwoorden: ISAF, Afghanistan, NAVO

---

<sup>1</sup> Bron: Afghanistan Analysts Network, "Some things got better – How much got good?" van Thomas Ruttig