

Provincial Reconstruction Teams

Symbol van NAVO-commitment in Afghanistan of meer?

De Provincial Reconstruction Teams (PRT's) zijn voor de NAVO het belangrijkste middel geweest om haar gebiedsuitbreiding naar geheel Afghanistan te realiseren. Daarnaast zijn PRT'S populair bij de media omdat ze veel met de lokale bevolking werken en projecten opzetten. De PRT's zijn er in geslaagd de interesse van de internationale gemeenschap te wekken, waardoor andere landen ook PRT's naar Afghanistan stuurden. Maar de nationale agenda's leidden ook tot uiteenlopende commitments, waardoor problemen ontstonden. Het onvermogen van de NAVO-lidstaten om hun nationale agenda's ondergeschikt te maken aan het belang van een uniform beleid – de door het concept van *organised hypocrisy* benoemde inconsistentie tussen plannen en acties – wordt (wederom) duidelijk in Afghanistan.

*M. Grandia Mantas MSc – kapitein der Infanterie**

Sinds de Amerikaanse-Britse inval in 2001 proberen de aanwezige militaire mogendheden een functionerende staat te maken van Afghanistan. In het verleden zijn soortgelijke pogingen van zowel buitenlandse als binnenlandse machthebbers vrijwel nooit succesvol geweest. Een belangrijke oorzaak van de mislukkingen is dat Afghanistan een plurale samenleving is, verdeeld langs etnisch-nationalistische scheidslijnen, waardoor het centrale gezag nooit veel verder heeft gereikt dan de hoofdstad Kabul. Het uitbreiden van het centrale gezag in Afghanistan werd in 2003 één van de hoofdtaken van de zogeheten Provincial Reconstruction Teams. Het PRT-concept was van origine Amerikaans, maar werd al snel overgenomen door andere landen die meededen aan *Operation Enduring Freedom* (OEF). Uiteindelijk nam ook de *International Security and Assistance Force* (ISAF), de NAVO-missie in Afghanistan, het concept over en paste het aan

de lokale omstandigheden aan. De PRT's dienen ter ondersteuning van de Afghaanse regering, om zo haar legitimiteit en gezag in het land uit te breiden. Daarnaast zou de aanwezigheid van PRT's de veiligheid in de gebieden waar zij opereren bevorderen en reconstructie-activiteiten initiëren, variërend van trainingen voor lokale bestuurders tot het bouwen van scholen en ziekenhuizen.

De PRT's zouden tot nu toe relatief weinig bijgedragen hebben aan de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan. Dit zou onder meer komen doordat de verschillende landen die de PRT's sturen verschillende doeleinden met de inzet van deze PRT's voor ogen hebben.¹ Volgens de politicologen Noetzel en Scheipers zien de Verenigde Staten de PRT's vooral als een manier om de *hearts and minds* van de lokale bevolking te winnen. De Duitsers zien de PRT's echter als een middel om de condities te creëren waarin civiele en hulporganisaties veilig kunnen werken. Vandaag de dag gaan veel PRT's door de verslechterde veiligheids-situatie niet meer (pro)actief naar buiten, maar vertonen een zogenaemde 'barricadementaliteit'.² Andere wetenschappers, zoals Stapleton,

* De auteur is promovenda aan de Nederlandse Defensie Academie bij de kennissectie Management, Organisatie en Defensie Economie.

1 Noetzel, T. and Scheipers, S. (2007) 'Coalition Warfare in Afghanistan: Burden-sharing or Disunity?', *Chatham House Briefing Paper ISP/ASP 07/01* (2007) 4.

2 http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-476/_nr-839/i.html.

beschrijven de PRT's als 'second-best option' voor de uitbreiding van ISAF in Afghanistan.³ NAVO-vertegenwoordigers beschrijven de PRT's echter als het speerpunt van de pogingen van de alliantie om Afghanistan te stabiliseren.⁴

In dit artikel onderzoek ik welke rol de PRT's spelen bij de realisatie van de militair-strategische doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. Om deze vraag te beantwoorden behandel ik allereerst de theorie van het realisme. Die theorie is nuttig voor het verklaren van nationale agenda's, die een grote rol spelen bij de inzet van PRT's en hun activiteiten. Aan de hand van het concept van organised hypocrisy verklaar ik de instelling van PRT's als een symbolische inzet, die het gevolg is van de inconsistenties tussen de plannen en de uitvoering binnen de NAVO. Hierna beschrijf ik de strategische doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. Vervolgens behandel ik het PRT-concept en de evolutie hiervan. Uiteindelijk volgt mijn conclusie dat de PRT's minder bijdragen aan de realisatie van de militair-strategische doelen van de NAVO in Afghanistan dan de succesverhalen willen doen geloven.

Het realisme en organised hypocrisy

Om zowel de strategisch-militaire doelstellingen van de NAVO in Afghanistan als het PRT-concept te analyseren, is het noodzakelijk om aan de hand van de theorie van het realisme nationale agenda's en de beperkingen van internationale organisaties uit te leggen.

Het realisme, dat uitgaat van machtspolitiek en het belang van staten in de internationale politiek, zegt dat internationale organisaties zoals de NAVO in de praktijk veel minder efficiënt zijn omdat ze gebaseerd zijn op een consensus-besluitvormingsmodel.⁵ Omdat besluiten niet bindend zijn worden ze door lidstaten in de praktijk vaak anders ingevuld en uitgevoerd. De beperkingen van internationaal optreden door nationale restricties ofwel nationale belangen, kan aan de hand van het realisme worden verklaard omdat deze theorie uitgaat van de staat als belangrijkste actor. Landen willen – ook al zetten ze hun troepen onder de NAVO-vlag in – tot op zekere hoogte

FOTO AVDD, S. HILCKMANN



Enkele Afghaanse krijgsheren gaan het PRT-gebouw in Tarin Kowt binnen voor overleg

zelf bepalen hoe hun eenheden worden ingezet. De nationale beperkingen die landen opleggen variëren van geografische beperkingen voor hun eenheden tot de inzet van wapensystemen. Het nationaal belang van de NAVO-lidstaten is vaak bepalend voor de nationale restricties die ze verbinden aan de inzet van hun troepen in multinationaal verband.⁶

Hoewel realisten geloven dat buitenlandse politiek niet moralistisch moet zijn, wil dit niet zeggen dat het nationaal belang zonder enige moraal wordt nagestreefd. Elke politieke

- 3 Stapleton, Barbara J., 'The Provincial Reconstruction Team plan in Afghanistan: a new direction?' (Bonn, State reconstruction and international engagement in Afghanistan conference, 2003) 4.
- 4 Interview met politiek adviseur Maarten de Sitter van *NATO Joint Forces Command Brunssum* (JFC Brunssum), 7 april 2008. Voor meer meningen van NAVO-vertegenwoordigers: 'Provincial Reconstruction Teams look at a way forward in Afghanistan', *NATO News*, March 2010.
- 5 Binnen de internationale betrekkingen zijn er twee dominante stromingen: het realisme en het idealisme. Idealisten menen dat internationale politiek gefundeerd moet zijn op idealen, moraal en ethiek. Realisten vinden daarentegen dat internationale politiek ingegeven moeten worden door de drang naar veiligheid of militaire en economische macht. Buitenlands beleid zou dan ook geënt moeten zijn op nationale belangen. Zie ook: Jackson, R. and Sørensen, G., *International Relations. Theories and Approaches*, (Oxford, Oxford University Press, 2007); Barnett, Michael and Finnemore, Martha, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004); Barnett, M. and Duvall, R., 'Power in International Politics', in: *International Organization* No. 59 (Winter 2005) 39-75; Jervis, Robert (1994) 'Hans Morgenthau, Realism, and the scientific study of international politics' in: *Social Research* Vol. 61, No. 4 (Winter 1994) 853-876; Chain, John T., *Decision Making in the Atlantic Alliance: The Management of Political Military Crisis*, (Menlo Park, CA, Strategic Decisions Press, 1995).
- 6 Dale, H., 'NATO in Afghanistan: A Test Case for Future Missions', *Backgrounder* No. 1985 (Washington, D.C., Heritage Foundation, 2006) 1.

actie in het buitenlandbeleid van een staat is namelijk te definiëren in termen van morele waarden die door middel van macht worden opgelegd. Zo is een centraal thema in de recente buitenlandse politiek van de VS – die als machtpolitiek kan worden omschreven – de democratisering van de wereld, zo ook in Afghanistan. Democratisering zou leiden tot minder *failed states*, waardoor terroristen minder veilige havens zouden hebben en de VS uiteindelijk minder vijanden.⁷

Waar het realisme de staat als belangrijkste actor beschrijft en aan de hand hiervan verklaart waarom internationale organisaties weinig efficiënt zullen zijn, gaat het concept van organised hypocrisy een stap verder omdat het de leer van de internationale betrekkingen

Uit nationaal belang hanteren deelnemende landen bij PRT's de nodige restricties

combineert met de organisatieleer.⁸ Zo verklaart dit concept de inconsistentie van wat een internationale organisatie als de NAVO zegt te gaan doen en uiteindelijk daadwerkelijk doet. Er bestaan twee varianten van organised hypocrisy. Het concept is ontwikkeld door de Zweedse organisatiethoreticus Nils Brunsson. Hij intro-

duceerde de term als typologie van de tegenstrijdige krachten binnen de organisaties en hun omgeving.⁹ Organised hypocrisy binnen de studie van internationale organisaties beschrijft het fenomeen dat van internationale organisaties wordt verwacht dat ze gehoor kunnen geven aan inconsistente en onverenigbare eisen. De tweede variant van het concept is bekend geworden door Stephen Krassner, die het heeft gebruikt voor de analyse van soevereiniteit. Voortbordurend op de ideeën van Brunsson gebruikt Krassner het concept om te verklaren welke middelen staatshoofden gebruiken om conflicterende binnenlandse en internationale belangen te managen. Krassners eenheid van analyse zijn de staatshoofden, die volgens hem organised hypocrisy gebruiken als bewuste keuze. Hij besteedt in zijn onderzoek geen aandacht aan organised hypocrisy binnen internationale organisaties.¹⁰

Michael Lipson heeft in zijn studie naar de VN en haar vredesoperaties het concept van Brunsson toegepast. Hij heeft laten zien dat organised hypocrisy ook kan worden toegepast binnen de leer van de internationale betrekkingen om internationale organisaties en hun activiteiten te onderzoeken. Naar aanleiding van het onderzoek van Lipson is het concept van Brunsson toepasbaar bij het bestuderen van de PRT's als één van de middelen van de NAVO om haar doelen in Afghanistan te verwezenlijken. Het concept van Brunsson gaat in op de inconsistenties in de *output* van organisaties. Hij beschrijft drie fundamentele typen output van organisaties, namelijk overleg, besluiten en actie.¹¹ Overleg en besluiten binnen internationale organisaties compenseren volgens Brunsson inconsistente acties van de internationale gemeenschap en vice versa. Het kan namelijk de vraag om bepaalde zaken aan de orde te stellen bevredigen zonder daadwerkelijk actie te ondernemen.¹² Discussies bij de VN, maar ook binnen de NAVO, zijn hier een voorbeeld van. Zo wordt binnen de NAVO veel gepraat over het leveren van meer troepen en middelen voor Afghanistan, maar wordt er uiteindelijk weinig actie ondernomen wegens gebrek aan politieke wil. De staten zijn leidend en de NAVO heeft niet de macht om ze aan te

7 Zie voor de discussie over failed states: Boas, M. and Jennings, K., 'Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State' in: *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 3 (2005) 385-395; Simons, A. and Tucker, D., 'The misleading problem of failed states: a 'socio-geography' of terrorism in the post-9/11 era' in: *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 2 (2007) 387-401; Kraxberger, B., 'Failed states: Temporary obstacles to democratic diffusion or fundamental holes in the world political map?' in: *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 6 (2007); Korb, L. and Boorstin, R., *Integrated Power. A National Security Strategy for the 21st Century*, (Washington DC, Center for American Progress, 2005).

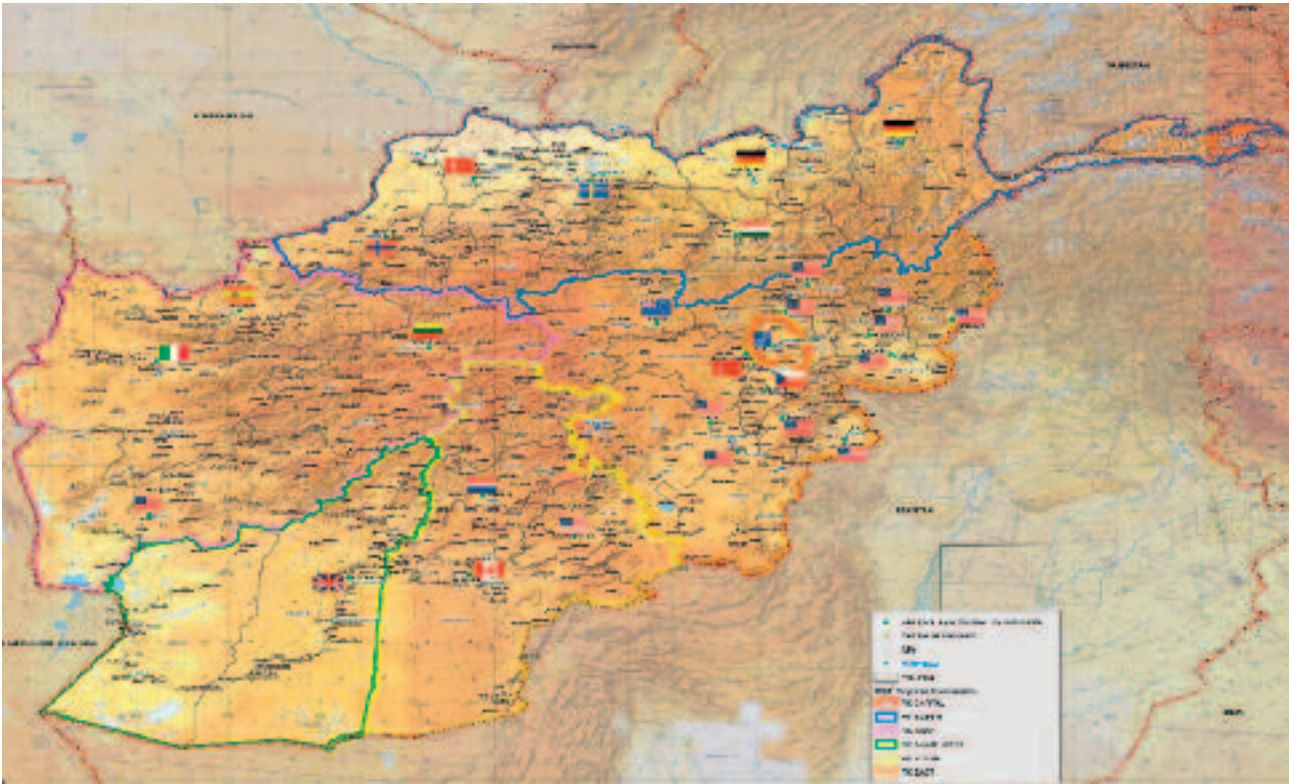
8 Binnen de Internationale Betrekkingen is het concept van organised hypocrisy in 1999 bekend geworden door Stephen Krassner. Hij heeft het gebruikt om soevereiniteit als norm en het schenden van soevereiniteit te analyseren. Zijn benadering leent zich echter minder goed voor het analyseren van het fenomeen organised hypocrisy binnen internationale organisaties. Het is de organisatiedeskundige Nils Brunsson die tien jaar eerder al het concept binnen organisaties introduceerde. Michael Lipson paste het model van Brunsson toe om organised hypocrisy te verklaren binnen vredesoperaties en de VN.

9 Brunsson, N., *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (New York, John Wiley & Sons, 1989).

10 Lipson, M. (2007) 'Peacekeeping: Organized Hypocrisy?' in: *European Journal of International Relations* 13 (March 2007) 5.

11 Brunsson, *The Organization of Hypocrisy*, 26.

12 Lipson, 'Peacekeeping: Organized Hypocrisy?', 5.



De NAVO ziet de PRT's vooral als middel om Afghanistan te stabiliseren

zetten tot actie. Door het onderwerp wel op de agenda te blijven zetten, ontstaat de illusie dat er iets gedaan wordt.

Het is voornamelijk deze inconsistentie die voor een groot deel wordt verbloemd door de inzet van PRT's. Door PRT's in te zetten dragen de lidstaten wel bij aan de missie, maar niet op de grootschalige manier die nodig is. Het creëren van veiligheid in Afghanistan vereist een grotere militaire presentie.¹³ In elke provincie een PRT stationeren draagt weliswaar bij tot aanwezigheid van de NAVO in heel Afghanistan, maar het is onmogelijk voor deze kleine civiel-militaire eenheden om de veiligheid in deze gebieden te handhaven.

Strategische militaire doelstellingen van de NAVO in Afghanistan

Alvorens ik me richt op de PRT's en hun bijdrage aan de NAVO-missie in Afghanistan, beschrijf ik de strategische militaire doelstel-

lingen van de alliantie in het Aziatische land. Later wordt duidelijk wat de relatie van deze doelstellingen is met betrekking tot de inzet van PRT's. De doelstelling van de NAVO in Afghanistan is de regering in Kabul te ondersteunen bij het handhaven van de veiligheid en bij het uitbreiden van haar autoriteit naar de rest van Afghanistan.¹⁴ Het accent ligt hierbij op het zorgdragen voor een veilige en stabiele situatie in het land om zo de condities te creëren voor het opbouwen van een rechtsorde en voor het uitvoeren van reconstructieactiviteiten.¹⁵

In 2003 werd besloten om het gebied waarin ISAF opereerde uit te breiden. VN-resolutie 1510 gaf het mandaat voor deze uitbreiding.¹⁶ Eén van de middelen om langzaam het operatie-

13 *Commander's Initial Assessment*, 2009. Zie: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews.

14 Zie: www.nato.int/isaf/mission.

15 *Idem*.

16 Voor alle resoluties rond de ISAF-missie zie: www.nato.int/isaf/topics/mandate/index.html.

gebied te vergroten waren de PRT's.¹⁷ Twee jaar later besloten de ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO-lidstaten het operatieplan (OPLAN) te vernieuwen. Het nieuwe OPLAN zou strategische sturing moeten bieden aan de fasen van uitbreiding. De missie van ISAF bleef overigens vrijwel onveranderd. Nieuw was dat NAVO-troepen te maken zouden gaan krijgen met *counterinsurgency*-operaties in met name het zuiden van Afghanistan.¹⁸ Hoewel een aantal lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten wel ervaring hebben met COIN-operaties, ondermijnt het gebrek aan een uniforme NAVO COIN-doctrine de eenheid van opvatting over welk type eenheden en tactieken er uitgebracht moeten worden in het veld.¹⁹

Met het PRT-concept kiezen sommige landen bewust voor een kleinschalige bijdrage aan de missie in Afghanistan

Zowel het Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO voor Afghanistan (*Comprehensive Strategic Political Military Plan for Achieving Enduring Progress in Afghanistan*) als het *Initial Assessment* van COMISAF uit 2009, richt zich op het creëren van een situatie waarin de Afghanen zelf de veiligheid in hun land kunnen garanderen.²⁰ Deze veiligheid is een belangrijke

vereiste om het land verder te kunnen hervormen. Het uiteindelijke doel van de NAVO is om een niveau van veiligheid te bereiken waarbij ISAF de militaire en andere veiligheidstaken volledig kan overdragen aan de Afghaanse autoriteiten. In het Strategisch Politiek Militair Plan voor Afghanistan staan de beoogde strategische politieke en militaire doelstellingen voor de middellange termijn (drie tot vijf jaar) met acties en tijdslijnen voor de NAVO en niet-NAVO landen. De belangrijkste acties die worden genoemd in het plan zijn onder te verdelen in vier categorieën: gedeelde betrokkenheid voor de lange termijn, versterkt Afghaans leiderschap, verbeterde coördinatie en regionale aanpak.²¹ Commandant ISAF generaal Stanley McChrystal nam in zijn *Initial Assessment* van 2009, in opdracht van zowel de Amerikaanse regering als de NAVO zelf, de voortgang van de ISAF-operatie in Afghanistan opnieuw onder de loep.²² Eén van McChrystals belangrijkste conclusies was dat de conventionele troepenmacht ISAF onvoldoende geëquipeerd is om in een *counterinsurgency*-omgeving op te kunnen treden. Wellicht nog veelzeggender is dat McChrystal onderkende dat ISAF er niet goed in slaagt de lokale bevolking te begrijpen en dat stabilisatieoperaties minstens zo belangrijk zijn als (kinetische) veiligheidsoperaties. Hij onderschreef in zijn assessment het belang van *unity of effort* (eenheid van inspanning) tussen zowel de coalitiepartners als de civiele en militaire actoren.²³ De acties zoals gesteld in het Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO zijn door de uitkomsten van het *Initial Assessment* niet veranderd, al is het wel zo dat als gevolg van het assessment de accenten anders zijn komen te liggen.

Het PRT-concept

Geschiedenis

Het PRT-concept is eind 2002 geïntroduceerd door de Amerikanen met als doel de legitimiteit van het Afghaanse centrale gezag buiten Kabul uit te breiden. Om dit te bereiken moesten de PRT's als kleine civiel-militaire eenheden de veiligheid in de provincies verbeteren door *Security Sector Reform* (SSR) te promoten en het (weder)opbouwproces te faciliteren en te onder-

17 Zie: www.nato.int/isaf/PRT's.

18 Counterinsurgency-operaties zijn militaire-, paramilitaire-, politieke-, economische- en civiele acties die een regering onderneemt om opstandelingen te verslaan (JP 1-02) *US Army Field Manual* (FMI 3-07.22) Counter-Insurgency Operations. Zie: www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf.

19 Het belang van een dergelijke doctrine is wel onderkend en momenteel staat Nederland aan het hoofd van een werkgroep die zich bezighoudt met de ontwikkeling van een NAVO COIN-doctrine.

20 COMISAF heeft in 2009 in opdracht van de Amerikaanse regering (en uiteindelijk ook in opdracht van de NAVO) een *Initial Assessment* uitgevoerd dat leidend zou zijn voor de strategie van de Amerikaanse president Obama in Afghanistan. De bevindingen komen grotendeels overeen met het Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO uit 2008. Er is na de bevindingen van het *Initial Assessment* geen nieuw Strategisch Politiek Militair Plan geschreven.

21 *NATO Comprehensive Strategic Political Military Plan for Achieving Enduring Progress in Afghanistan*, 2008.

22 Voor meer achtergrondinformatie over het *Initial Assessment* zie bijvoorbeeld het artikel van A.J.E. Wagemaker, 'De Afghaanse gordiaanse knoop' in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (5) 277-287.

23 *Commander's Initial Assessment*, 2009. Zie: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews.

steunen. De eerste drie PRT's werden tussen december 2002 en maart 2003 ingezet.²⁴ Halverwege 2002 groeide de zorg dat het proces van *state building* gecontroleerd werd door de belangrijkste donoren, die zich voornamelijk richtten op de hoofdstad Kabul. Dit leidde tot de ontwikkeling van een alternatief plan om de civiel-militaire strategie van de coalitie uit te breiden naar de rest van het land in de vorm van zogeheten *Joint Regional Teams*, de voorgangers van de PRT's. De doelstellingen van het plan waren breed: het uitbreiden van de legitimiteit en autoriteit van de centrale regering buiten Kabul en het faciliteren van reconstructie om zo bij te kunnen dragen aan de verbetering van de algehele veiligheidssituatie. De bedenkers van het plan waren zowel Britse als Amerikaanse vertegenwoordigers in Kabul.²⁵ De PRT's – die veiligheid met ontwikkeling combineerden – waren aanvankelijk bedoeld om tijdelijke ondersteuning te verlenen aan de Afghaanse regering om zo tijd te winnen totdat die regering zelf in staat zou zijn haar bestuurscapaciteiten in de provincies uit te breiden en hervormingen door te voeren.

De eerste PRT's vervulden een pioniersrol. Ze opereerden zonder centrale aansturing middels een eigen mandaat²⁶ en zonder duidelijke doelstellingen. De initiële groep van PRT's ontwikkelde ook uiteenlopende karakteristieken, wat uiteindelijk leidde tot drie modellen: het Amerikaanse, Britse en Duitse.²⁷ De Amerikaanse PRT's leggen de nadruk op zogenoemde *Quick Impact Projects* (QIP's) om daarmee de hearts and minds van de lokale bevolking te winnen. Hun teams zijn vaak niet groter dan zo'n honderd man, waarbij het gros belast is met *Force Protection*, ofwel het beschermen van de eigen troepen. De Britse PRT's zijn qua omvang wat groter en leggen de nadruk op SSR. De Duitse PRT's bestaan uit minimaal 300 man. De Duitsers maken een strikte scheiding tussen de militaire en de robuuste civiele component, onder meer doordat de medewerkers van de aan het PRT gelieerde ontwikkelingsorganisaties een eigen *compound* hebben. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit mogelijk is door de relatief rustige veiligheidssituatie in de noordelijke regio. In het zuiden van Afghanistan is het

voor veel organisaties niet zonder risico om zonder (militaire) bescherming de *compound* te verlaten.

De vrije evolutie van de PRT's in 2003 en begin 2004 was zowel een goede als minder goede ontwikkeling. Het positieve van deze ontwikkeling was dat landen die met een PRT wilden bijdragen aan de missie in Afghanistan geen *one-size-fits-all* PRT-blauwdruk opgelegd kregen. Het stond elk PRT vrij zich aan te passen aan de omgeving en aan de beschikbare middelen. Opgelegde beperkingen zouden er waarschijnlijk toe hebben geleid dat minder landen PRT's

FOTO: US AIR FORCE, T. DEMARCO



De aanvankelijk vrije evolutie van PRT's had positieve en negatieve kanten

zouden hebben gestuurd. De keerzijde van deze vrije evolutie was dat bij veel organisaties en instanties (voornamelijk onder NGO's) verwarring ontstond over wat een PRT is en doet. Uiteindelijk hebben wetenschappers zoals Jakobsen, organisaties zoals UNAMA en NGOs zoals *Save the Children* geconcludeerd dat PRT's een toegevoegde waarde hebben.²⁸

24 Jakobsen, P., 'PRTs in Afghanistan: successful but not sufficient', *DIIS REPORT* 2005:6 (Kopenhagen, Danish Institute for International Studies, 2005) 11.

25 *NATO ISAF PRT Handbook*, fourth edition, 2008.

26 In de documenten van UNAMA, de NAVO en in de verschillende studies over PRT's wordt gesproken over het mandaat van PRT's. De meningen verschillen echter of PRT's wel een mandaat hebben of alleen een missie. Ik heb gekozen voor het handhaven van de terminologie mandaat zoals die de NAVO en de VN die gebruiken.

27 Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan', 17-18.

28 *NATO ISAF PRT Handbook*, fourth edition, 2008; McHugh, G. and Gostelow, L., *Provincial Reconstruction Teams and military-humanitarian relations in Afghanistan* (Londen, Save the Children, 2004); Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan'.

De Afghaanse regering is vanaf het begin betrokken bij de planning en uitvoering van de PRT's. Ook bepaalde de Afghaanse regering de datum en plaats van de eerste inzet van een PRT.²⁹ Verder heeft de regering samen met UNAMA en de coalitietroepen de zogeheten *PRT Working Principles* uitgebracht. Hierin staan de drie gebieden beschreven waarop de PRT's werkzaam zijn:

- verbeteren van de veiligheid;
- uitbreiden van de legitimiteit van de centrale regering;
- faciliteren van reconstructie(activiteiten).

De NAVO, die in de zomer van 2003 het commando over ISAF overnam, lanceerde in 2004 het eerste ISAF-PRT. Tot de laatste fase van de NAVO-expansie, voltooid in december 2006, waren er coalitie- en NAVO-PRT's.³⁰ De coalitie-PRT's werden aangestuurd door het Amerikaanse *Combined Forces Command Afghanistan* (CFC-A), verantwoordelijk voor de Operation Enduring Freedom. De NAVO-PRT's werden aangestuurd door het ISAF-hoofdkwartier in Kabul.

Algemene kenmerken PRT's

De PRT's zijn niet uniform, omdat de landen die ze sturen zelf invulling mogen geven aan het algemene PRT-concept van de NAVO. Er zijn er wel een aantal algemene kenmerken te onderscheiden:

- a. het zijn civiel-militaire teams (in grootte variërend tussen de 50 en 300 leden);

- b. ze bestaan hoofdzakelijk uit militairen (90 tot 95 procent);
- c. de militaire commandant heeft civiele specialisten tot zijn beschikking, zoals een politiek en ontwikkelingsadviseur;
- d. er is een civiel-militair geïntegreerde aanpak, al is de mate van integratie afhankelijk van de situatie en het gebied.³¹

Alle PRT's (zouden moeten) opereren middels de zogeheten *PRT Terms of Reference* (van 27 januari 2005). Dit document is geschreven door de *PRT Executive Steering Committee* (PRT-ESC), een beleidsinstantie op ambassadeursniveau, voorgezeten door de (Afghaanse) minister van Binnenlandse Zaken. Tegenwoordig is de directeur *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG) voorzitter van de PRT-ESC. Het PRT-ESC maakt (in theorie) het beleid voor de PRT's in Afghanistan en heeft het *PRT mission statement* geschreven, dat opgenomen is in het operationele plan van ISAF.³² De PRT-ESC was een veel bekritiseerde instantie, die weinig tot geen invulling zou geven aan haar bestaan. Er zijn zelfs momenten geweest dat de commissie niet langer bijeenkwam, vooral wegens gebrek aan betrokkenheid van de Afghanen, die in plaats van een actieve een passieve rol vervullen.³³ Sinds 2009 is de PRT-ESC weer nieuw leven ingeblazen: de commissie komt zo'n vier keer per jaar bijeen en geeft regelmatig beleidsdocumenten uit, de *PRT Policy Notes*.

Verschillende manieren van optreden

De verschillen in optreden onder de PRT's worden onder andere veroorzaakt door de uiteenlopende mandaten. Voordat de NAVO het commando over alle PRT's overnam, waren er twee typen: OEF- en ISAF-PRT's. De mandaten van de OEF- en ISAF-PRT's verschilden in een aantal opzichten van elkaar. De OEF-PRT's hadden geen internationaal mandaat, maar baseerden hun legitimiteit op de uitnodiging van de Afghaanse regering. De ISAF-PRT's zijn gemandateerd door de VN-Veiligheidsraad en worden door de NAVO gebruikt om VN-resolutie 150, die toestemming verleent aan de NAVO om haar gebiedsverantwoordelijkheid uit te breiden tot ver buiten Kabul, te implementeren.³⁴

29 Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan', 12; Stapleton, 'The Provincial Reconstruction Team Plan in Afghanistan', 11.

30 Sinds de zomer van 2006 heeft de NAVO de leiding over alle PRT's. De rest van dit artikel zal dan ook niet gaan over de verschillen tussen coalitie-PRT's en NAVO-PRT's, maar over de verschillen tussen de NAVO-PRT's onderling.

31 Jakobsen, 'PRT's in Afghanistan', 11-12.

32 PRT mission statement: 'Provincial Reconstruction Teams (PRT's) will assist the The Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable Security Sector Reform (SSR) and reconstruction efforts' (Brussel, *NATO ISAF PRT Handbook*, fourth edition, 2008) 2-3.

33 Stapleton, B., 'A means to what end? Why PRT's are peripheral to the bigger political challenges in Afghanistan' in: *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 10, Issue 1 (Fall 2007) 15.

34 Met resolutie 1563 van 17 september 2004 verlengde de VN-Veiligheidsraad het VN-mandaat van ISAF tot oktober 2005.

Officieel bestaan er nu alleen nog maar NAVO-PRT's, maar de onderlinge verschillen bestaan nog steeds. De afwezigheid van een gedetailleerd NAVO PRT-mandaat illustreert het onvermogen van de NAVO-lidstaten om tot overeenstemming te komen over de rol en doelstellingen van de PRT's. Het gebrek aan een gedetailleerd mandaat resulteert tot op heden in een verscheidenheid aan PRT-benaderingen.³⁵ Wel wordt geprobeerd de verschillen tussen de PRT's te minimaliseren met onder meer *PRT engagement teams*,³⁶ *civil-military coordination*

NAVO-hoofdkwartier in Kabul, dat verantwoordelijk was voor de vredesoperatie ISAF en leiding gaf aan hun respectievelijke PRT's.

Het onderbrengen van de PRT's onder het commando van de NAVO heeft veel bijgedragen aan de eenheid van inspanning. Het gebrek aan samenhang onder alle 26 PRT's is echter nog steeds een zorg. Eén oorzaak is dat veertien verschillende landen leiding geven aan de PRT's.³⁷ Al deze landen hebben eigen agenda's en nationale tekortkomingen. Met name de nationale

tekortkomingen beperkten de soorten PRT-inzet en/of het gebruik van PRT-middelen.

Bovendien heeft de bevelsketen van ISAF alleen betrekking op de militaire componenten van de PRT's. De politieke adviseurs en ontwikkelingsadviseurs, die eveneens deel uitmaken van de PRT's, worden door de strijdkrachten en de donorlanden als sleutelfiguren beschouwd bij de uitbreiding van het gezag van de Afghaanse regering en de uitvoering van de *Afghan National Development*

Strategy (ANDS). Zij leggen echter verantwoording af aan hun eigen ambassades en regeringen, wat leidt tot verschillende rapportagelijnen en informatiestromen.³⁸

De NAVO heeft sinds de tijd dat zij het commando voert over de PRT's veel aandacht besteed aan het verbeteren van de samenhang. De instelling van het *Joint Intermediate HQ* in

cells in de *regional commands* en met het instellen van het *Joint Intermediate Command*, het nieuwe drie sterren-hoofdkwartier in Kabul dat de *regional commands* directer aanstuurt.

Samenhang tussen de PRT's

Het gebrek aan samenhang tussen de PRT's was niet alleen een gevolg van de uiteenlopende mandaten, maar ook van een verschil in voorbereiding en het gebrek aan (gedeelde) ervaringen. Daarnaast was het gebrek aan samenhang tot 2006, toen de NAVO het commando over alle PRT's in Afghanistan kreeg, ook een gevolg van de twee verschillende commando's die leiding gaven aan de PRT's. Dat waren *Combined Forces Command Afghanistan* (CFC-A) die de Operatie Enduring Freedom leidde en het



Personeel dat op PRT's werkt maakt gebruik van de ervaringen die deelnemende landen met elkaar delen

FOTO AVDDO, R. FRIGGE

35 Stapleton, 'A means to what end?', 14-15.

36 PRT engagement teams (PET) zijn afkomstig van het ISAF-hoofdkwartier in Kabul, bestaan uit één of twee officieren, een ontwikkelingsadviseur en een politiek adviseur. Zij brengen bezoeken aan de verschillende PRT's door heel Afghanistan om onder meer de ervaringen van de PRT's onderling te delen en om assistentie te bieden bij problemen die PRT's ondervinden (*ISAF NATO PRT Handbook*, 4th edition, 2008) 31.

37 *ISAF NATO PRT Handbook*, 1-22.

38 Stapleton, 'A means to what end?', 38.

oktober 2009 is het recentste initiatief om de operaties in Afghanistan via de regional commands directer aan te sturen. Regelmatig vinden er zowel in Kabul als op NAVO- hoofdkwartieren trainingssessies voor inkomend PRT-personeel plaats, gebaseerd op ervaringen uit het veld. Er is een PRT-handboek opgesteld en geactualiseerd in samenspraak met UNAMA, VN-organisaties en NGO's. Ook wordt er aandacht besteed aan de *best practices*, die onder meer werden gedeeld op PRT-conferenties in Kabul, waar zowel de PRT-commandanten als een deel van hun personeel aanwezig waren. Daarnaast zijn op deze conferenties ook Afghaanse vertegenwoordigers van de regering en vertegenwoordigers van de VN en NGO's aanwezig.³⁹

Om de eenheid onder de PRT's nog verder te versterken, zijn de mechanismen die ze aanstuurden, het PRT *Executive Steering Committee* (ESC) en de PRT-werkgroep, nieuw leven ingeblazen. Onder COM ISAF McChrystal, die als een van zijn speerpunten de *unity of effort* van alle actoren in Afghanistan had, is geprobeerd de PRT's duidelijke richtlijnen en aansturing te geven.⁴⁰ In het veld kunnen instructies van het hoofdkwartier echter genegeerd worden als dat te verkiezen is. Soms worden instructies van het hoofdkwartier niet opgevolgd door de PRT's omdat ze die niet vinden aansluiten bij de realiteit 'op de grond'.⁴¹

De inspanningen van ISAF om de PRT-samenhang te verbeteren waren ook bedoeld om het begrip over de actuele situatie te verbeteren. Maar er bestaat tot op heden een grote kloof tussen de realiteit in het veld en de perceptie van deze realiteit door het ISAF-hoofdkwartier in Kabul. Pogingen om PRT-activiteiten te coör-

FOTO US AIR FORCE, J. MAY



dineren met het Afghaanse Nationale Ontwikkelingsplan leidden in theorie tot mogelijkheden om een exit strategie te ontwikkelen.⁴² Toch worden er in de praktijk nog steeds PRT-activiteiten ontplooid die niet noodzakelijkerwijs gecoördineerd zijn met de Afghaanse ontwikkelingsplannen, maar wel belangrijk zijn voor de landen die de PRT's inzetten.⁴³

Nationale agenda's

Een bekend fenomeen binnen multinationale militaire operaties zijn de zogeheten *national caveats* oftewel nationale restricties. Helle Dale beschreef dit probleem helder in *The Problem of Caveats. NATO in Afghanistan: A Test Case for Future Missions*. Regeringen van *Troop Contributing Nations* (TCN's) bepalen onder meer onder welke omstandigheden hun troepen ingezet mogen worden. Deze beperkingen hebben een effect op de flexibiliteit en effectiviteit van de ISAF-operaties. De nationale restricties die landen hebben opgesteld zijn in oktober 2004 door de voormalige commandant ISAF, de Britse generaal Phil Jones, geschat op 120, waarvan er vijftig de ISAF-operatie ernstig ondermijnden. Volgens Jones was het succes

39 De auteur is zowel in 2003, 2004 als 2006 aanwezig geweest op de PRT-conferenties in Kabul.

40 *Commander's Initial Assessment*, 2009 http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews.

41 Stapleton, 'A means to what end?', 35.

42 Stuart, G., 'The changing role of the military in assistance strategies' in: *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations* (Londen, Humanitarian Policy Group Research Report 21, March 2006) 47.

43 McNerney, M.J., 'Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRT's a Model or a Muddle?' in: *Parameters*, U.S. Army War College Quarterly, Volume XXXV, Number 4, Winter 2005-06, 34-35.



PRT's hebben voornamelijk kleinere reconstructieprojecten uitgevoerd, waarmee de hearts and minds van de lokale bevolking te winnen waren

- d. aandacht voor het uitwerken van zogeheten *Exit and Transition* strategieën;
- e. initiatie van gemeenschappelijke *Terms of References* en coördinatiestructuren voor OEF en ISAF;
- f. Ontwikkeling van een nieuw gemeenschappelijk mission statement voor zowel de ISAF- als de OEF-PRT's.

Effectiviteit PRT's

Nadat alle PRT's in Afghanistan onder het centrale commando van de NAVO waren geplaatst, werd verondersteld dat de effectiviteit zou toenemen. De inzet van PRT's is en blijft echter voornamelijk een politieke zet van de landen die ze sturen. Dit is onder meer één van de conclusies van Stapleton. In haar onderzoek naar de aspecten van de evolutie van PRT's in de politieke context van Afghanistan tot heden, komt Stapleton tot de conclusie dat, hoewel de PRT's verondersteld werden een grote impact te hebben op de veiligheid en reconstructie, hun bijdrage voornamelijk een politieke was. Hoewel de PRT-activiteiten volgens haar op het eerste gezicht bijdragen aan vooruitgang in de provincies (door onder meer projecten) zou er nog te weinig gedaan worden aan het zwakke en corrupte bestuur. Het ontbreekt volgens Stapleton aan nationale en internationale wil om het bestuur in de provincies aan te pakken.⁴⁷ Er zijn wel voorbeelden van landen die verantwoordelijk zijn voor bepaalde gebieden in Afghanistan die iets aan het corrupte bestuur willen doen. Zo heeft Nederland, voordat het troepen naar Uruzgan zond, als voorwaarde gesteld dat de corrupte gouverneur Jan Mohammed Khan vervangen zou worden.⁴⁸

van de missie eerder gebaat bij de opheffing van nationale beperkingen dan door het sturen van meer troepen.⁴⁴ Twintig van de 26 NAVO-lidstaten hanteren nationale beperkingen bij hun bijdrage aan de ISAF-missie.⁴⁵ Dat NAVO-lidstaten bij coalitieoperaties een eigen nationale benadering hebben is niet nieuw. De verschillen werden echter met name duidelijk bij de inzet van PRT's. Volgens hoge NAVO-vertegenwoordigers en coalitiestafleden zijn de verschillen significant. Sinds januari 2005 zijn er veranderingen gekomen in het strategisch raamwerk van de PRT's. Dit werd onder meer ingegeven door de intentie van de NAVO om verantwoordelijkheid te nemen voor de rest van Afghanistan. De veranderingen in het strategisch raamwerk zijn:⁴⁶

- a. erkenning van de ondergeschikte rol van de militairen in reconstructieactiviteiten;
- b. pogingen om meer civiele elementen onder te brengen in zowel de OEF-PRT's als de ISAF-PRT's;
- c. pogingen om de Afghaanse regering te enthousiasmeren de leiding te nemen in het bepalen van ontwikkelingsprioriteiten;

44 Het probleem wordt ook aangekaart in een rapport over de voortgang in Afghanistan dat vorig jaar zomer aan het Amerikaanse Congres is aangeboden.

45 Dale, 'The Problem of Caveats'.

46 Stuart, 'The changing role of the military in assistance strategies', 47.

47 Stapleton, 'A means to what end?', 2-4.

48 Voor meer informatie over Nederlandse PRT's in Uruzgan zie het artikel van luitenant-kolonel W.S. Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan'. Schaken op vier borden tegelijk' in: *Militaire Spectator* 178 (2008) (9) 472-486.

Verder blijkt ook uit de daadwerkelijke inzet van bekwaamheden en PRT-middelen dat de inzet meer een politieke is. Uiteindelijk zijn die namelijk nooit zo in de praktijk gebracht als door de coalitietroepen is beloofd, wat wederom duidt op de inconsistentie tussen de besluiten en de uitvoering. De PRT-bijdrage van de coalitie bleef hoofdzakelijk bij de zogenoemde Quick Impact Projects, kleinere reconstructieprojecten die bedoeld waren om de hearts and minds van de lokale bevolking te winnen. Sommige QIP's leken erg op humanitaire projecten die werden uitgevoerd door NGO's en dit zorgde voor frictie. In Afghanistan

gen met de humanitaire principes van onpartijdigheid en neutraliteit.⁵⁰

Hoewel het PRT-concept in de beginjaren op veel verzet en kritiek van voornamelijk de NGO-gemeenschap stuitte als gevolg van de hiervoor genoemde Amerikaanse aanpak, heeft het zich ontwikkeld tot een volwassen benadering. Het zou een effectief concept zijn, dat zowel de regering ondersteunt als de invloed van de regering in de respectievelijke provincies vergroot. De effectiviteit van de PRT's is echter in nog in geen enkele wetenschappelijke studie aangetoond. De meeste van de tot nu toe gepubliceerde beleidsstudies zijn beschrijvend en in geen van alle staan zogeheten succes-indicatoren, waarmee de effectiviteit en het vermeende welslagen van de PRT's kan worden aangetoond. In veel opzichten lijkt het bestaan van PRT's dan ook relevanter te zijn voor de internationale gemeenschap in termen van public relations, van 'goed nieuws verhalen', dan voor de stabilisatie van het land. Doordat veel PRT's projecten opzetten, trainingen geven en goed contact onderhouden met de lokale bevolking, zijn hun activiteiten interessant voor de media. Niet alleen omdat de NAVO zelf graag positieve berichten naar buiten wil brengen, maar ook omdat de media zelf geïnteresseerd zijn in de PRT's en hun werkzaamheden.⁵¹ Intern (militair) gezien was de *spinning* van positieve informatie naar het hogere niveau – om maar te voldoen aan de hoge verwachtingen en de wens om goed nieuws – erg belangrijk. Dit leidde tot een grote afstand tussen de militaire planners op de hoofdkwartieren in Kabul en Brussel en de realiteit van de PRT's op de grond.⁵²

Zoals gezegd is het de vraag of de PRT's echt zo succesvol zijn en zo veel bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. Er is gebrek aan wetenschappelijk onderzoek naar de vermeende – en overigens lastig meetbare – successen van de PRT's, terwijl veel hoge functionarissen van de NAVO en de VN, die de PRT's als succesvol omschrijven, moeite hebben met het benoemen van daadwerkelijke successen.⁵³ 'Ik zou de PRT's als een succes willen beschrijven, omdat

De effectiviteit van PRT's is nog in geen enkele wetenschappelijke studie aangetoond

bleek de betrokkenheid van militairen in humanitaire projecten veel controversiëler dan bij eerdere missies zoals Kosovo of Irak. De rol van militairen bij het leveren van goederen op korte termijn ten behoeve van humanitaire crises of bij het leveren van veiligheid om zo humanitaire organisaties te beschermen was duidelijk tijdens vredesoperaties. Maar de complexe situatie in Afghanistan, waar de door de VS geleide coalitietroepen verwickeld waren in een oorlog, leidde tot andere inzichten.⁴⁹ Zo werd humanitaire hulp in Afghanistan door de Amerikanen ook wel gebruikt om informatie los te krijgen over bijvoorbeeld de Taliban. Deze *quid pro quo*-benadering is niet te vereni-

49 McHugh en Gostelow, 'Provincial Reconstruction Teams and military-humanitarian relations in Afghanistan'; Stapleton, 'A means to what end?'

50 Olson, L., 'Fighting for Humanitarian Space: NGOs in Afghanistan' in: *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 9, Issue 1 (Fall 2006); Rana, R., 'Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?' in: *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No 855 (2004).

51 De auteur heeft in juli 2006 een internationaal persteam te woord moeten staan in Afghanistan om uitleg te geven over de activiteiten van het Amerikaanse PRT in Uruzgan en heeft de druk op de PRT's om succesverhalen te rapporteren aan den lijve ondervonden. Ook tijdens een eerdere uitzending naar Kabul (2003/2004) heeft de auteur (als civiel-militaire liaisonofficier naar de VN en de Afghaanse autoriteiten) kunnen waarnemen dat de PRT's veel media-aandacht kregen omdat het 'verkocht'.

52 Stapleton, 'A means to what end?', 47.

53 Voor meer meningen zie W.S Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan'. Schaken op vier borden tegelijk' in: *Militaire Spectator* 178 (2008) (9) 472-486.

ze het enige middel zijn van de NAVO om het centrale gezag uit te breiden naar de provincies. Maar ik moet eerlijk bekennen dat ik bij nader inzien ook niet kan benoemen wat hun bijdrage nou daadwerkelijk heeft opgeleverd.

regeringinstanties zelf sterk genoeg zijn en PRT's overbodig zijn'.⁵⁵ Inmiddels ex-commandant McChrystal heeft de situatie en de missie in Afghanistan door een team van experts opnieuw laten analyseren, maar dit heeft uiteindelijk

weinig veranderd aan de strategisch militaire doelstellingen van de NAVO in Afghanistan. De veiligheid in Afghanistan neemt juist steeds verder af en dus rees de vraag om met een 'nieuwe' strategie te komen. De 'nieuwe koers'⁵⁶ was natuurlijk ook nauw verbonden met de installatie van de nieuwe Amerikaanse president in 2009. De vraag van zowel de VS als de NAVO om aan de hand van het Initial Assessment de strategie in Afghanistan aan te passen, illustreert duidelijk

de fasen van het concept van organised hypocrisy van Brunsson:

- er werd in Washington, Brussel en Kabul overlegd (overleg: output type 1 volgens het concept van organised hypocrisy)
- deels werd er tot besluiten (besluiten: output type 2) overgegaan in de vorm van het opstellen van een nieuw plan
- en of de beloofde acties (acties: output type 3) daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd valt nu nog niet te evalueren, maar er zijn genoeg redenen om dit met scepsis te bezien.

Hoewel het Initial Assessment van de toenmalig commandant-ISAF niet specifiek verwijst



FOTO AVDD, R. FRIGGE

Stapleton ziet PRT's vooral als een politiek gebaar, dat weinig bijdraagt aan het terugdringen van corruptie en zwak bestuur

De impact van de PRT's is naar mijn mening beperkt. Hun effect zou kunnen worden beschreven als een druppel op de gloeiende plaat', aldus Maarten de Sitter, politiek adviseur van het NAVO-hoofdkwartier in Brunssum, dat leiding geeft aan de ISAF-operatie in Afghanistan.⁵⁴

Relatie PRT-concept en strategisch militaire doelstellingen NAVO

De PRT's zijn voor de NAVO het belangrijkste middel geweest om hun gebiedsuitbreiding te realiseren. De *Provincial Reconstruction Teams (PRTs) Policy Implementation Guidance*, geschreven door de *Policy Coordination Group (PCG)* van de NAVO stelt dat: 'PRT's een significante rol spelen om veiligheid, bestuur en ontwikkeling mogelijk te maken. Daarom willen we alle PRT's die nodig zijn leveren, de eenheid van inspanning verbeteren, de civiele component van de PRT's versterken en hun ontwikkelingsstrategieën beter coördineren met de prioriteiten gesteld door de Afghaanse regering, totdat de Afghaanse

54 Interview met politiek adviseur Maarten de Sitter van NATO Joint Forces Command Brunssum (7 april 2008).

55 NATO PRT's Policy Implementation Guidance, Summer 2009.

56 Ik moet me in dit artikel beperken tot de PRT's en hun vermeende succes. Het zou interessant zijn om de verschillende plannen/strategieën voor Afghanistan van de afgelopen jaren met elkaar te vergelijken, te plaatsen in de tijd (verkiezingen/donorconferenties, et cetera) en dat vervolgens weer te analyseren aan de hand van het concept van *organised hypocrisy*.

naar de PRT's, staan in het Militair Strategisch Politiek Plan een aantal acties genoemd voor assistentie aan de regering in Afghanistan met behulp van de PRT's.⁵⁷ Beide documenten stellen evenwel dat unity of effort (met name de integratie en afstemming tussen de civiele en militaire actoren en plannen) van groot belang is om de situatie in Afghanistan te verbeteren. Samenvattend kan worden gesteld dat de PRT's in het nieuwe Strategisch Politiek Militair Plan van de NAVO voor Afghanistan wederom worden genoemd als één van de belangrijkste middelen – zonet het belangrijkste – voor de NAVO om haar doelstellingen te verwezenlijken.

Het blijven noemen van de PRT's als het succesmiddel voor de realisatie van de missie valt te verklaren aan de hand van het model van organised hypocrisy. PRT's zijn een manier om zonder daadwerkelijk alle vereiste troepen en middelen voor de stabilisatie van Afghanistan te hoeven sturen, toch gehoor te geven aan de vraag om presentie van NAVO-strijdkrachten ter ondersteuning van de centrale Afgaanse regering in het hele land. Tevens zijn de PRT's een potentieel pr-middel voor de betrokkenheid van het Westen bij de Afghanen, want ze helpen de lokale bevolking via projecten en trainingen en pushen de nationale agenda's waar mogelijk.

Conclusie

De PRT's zijn voor de NAVO het belangrijkste middel geweest om gebiedsuitbreiding naar geheel Afghanistan te realiseren. Daarnaast zijn ze populair bij de media omdat ze veel met de lokale bevolking werken en projecten opzetten. Deze verhalen dragen bij aan de positieve publieke opinie in de landen die hun troepen naar Afghanistan sturen. Dit in tegenstelling tot de verhalen met feiten over gevechtsmissies die worden uitgevoerd tegen de Taliban. De PRT's zijn er in geslaagd de interesse van de internationale gemeenschap te wekken, waardoor andere landen ook PRT's naar Afghanistan stuurden. Maar de nationale agenda's leidden

tot uiteenlopende commitments, wat de nodige problemen veroorzaakte. Zo ontstond er diversiteit in optreden en aanpak tussen de PRT's, terwijl lange lijsten van nationale beperkingen het gebruik van PRT-middelen beperkten. Deze problemen heeft de NAVO tot vandaag de dag nog niet weten te ondervangen.

De verscheidenheid in PRT's en hun methoden was onder meer een gevolg van een gebrek aan een duidelijk en gedetailleerd mandaat. Dit leidde tot het uitblijven van een uniforme, algehele strategie voor Afghanistan, met name op het cruciale gebied van Security Sector Reform. Al zou er een uniform PRT-mandaat geformuleerd worden, dan nog is de implementatie afhankelijk van de betrokkenheid van de landen die troepen sturen. Het onvermogen van de NAVO-lidstaten om hun nationale agenda's ondergeschikt te maken aan het belang van een uniform beleid – de door het concept van organised hypocrisy benoemde inconsistentie tussen plannen en acties – wordt (wederom) duidelijk in Afghanistan.

Het lijkt erop dat de PRT's al een succes waren voordat er daadwerkelijk iets was gedaan. Het vermeende succes van de PRT's werd herhaaldelijk geroemd binnen de internationale gemeenschap, door de VN, de donoren en natuurlijk de landen die troepen sturen. De PRT's lijken aan de hand van de bevindingen een symbool te zijn geworden van de betrokkenheid van de NAVO in Afghanistan: een middel waaruit blijkt dat de NAVO-lidstaten bereid zijn om bij te dragen aan vrede en veiligheid in het land. Hierbij gaat het niet om het leveren van de daadwerkelijk nodige (gevechts)troepen voor het verkrijgen van veiligheid, zoals al werd opgemerkt door Jakobsen en generaal McChrystal, maar volstaan landen met het leveren van een relatief kleine bijdrage in de vorm van een PRT. Organised hypocrisy of niet, op dit moment zijn de PRT's één van de belangrijkste middelen van de NAVO om aanwezig te zijn in vrijwel heel Afghanistan. De vraag of ze daadwerkelijk kunnen leveren wat er van ze wordt gevraagd, lijkt minder relevant. ■

⁵⁷ NATO Comprehensive Strategic Political Military Plan for Achieving Enduring Progress in Afghanistan, 2008.