

En fredsfrämjare i krig? – FN och konflikten i Mali

Claes Nilsson & Cecilia Hull Wiklund

Under sommaren 2015 skrev den maliska regeringen och två väpnade grupperingar under ett fredsavtal som gav hopp om en positiv utveckling i landet. Implementeringen av avtalet går dock sakta och säkerhetsläget i Mali har inte förbättrats. Extremistiska grupper angriper regelbundet civilbefolkningen, den maliska staten och internationella aktörer. FN:s stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) har varit på plats i landet sedan sommaren 2013. För att möta de stora utmaningar som insatsen har ställts inför beslutade FN under sommaren 2016 om ett nytt mandat för MINUSMA med krav på att insatsen ska agera mer robust och preventivt mot angreppen. MINUSMA har i och med detta kommit att representera en utveckling av FN:s fredsfrämjande insatser där den höga hotnivån, med direkta attacker mot MINUSMA, kräver mer avancerade resurser och ett aktivt agerande från insatsen. Denna brief analyserar FN:s roll i Mali samt vad det nya mandatet säger om utvecklingen av FN som fredsfrämjande aktör.

Uppror av väpnade separatistiska respektive islamistiska grupper inleddes 2012 i norra Mali, vilket ledde till att den maliska staten förlorade kontrollen över landets norra regioner. Besvikelse inom de maliska säkerhetsstyrkorna över regeringens oförmåga att hantera upproret resulterade också i en militärkupp samma år. MINUSMA etablerades 2013 efter det att franska trupper, understödda av bland annat trupper från Tchad, drivit bort rebellgrupperna.

MINUSMA och fredsavtalet

MINUSMA var inledningsvis inriktad mot att överse avtalet om eldupphör, stödja fredsprocessen, etablera säkerhet och skydda civilbefolkningen, samt att stödja statens återetablering i Malis norra regioner. Fredsavtalet som slutligen skrevs under sommaren 2015 förändrade förutsättningarna för MINUSMA och insatsens fokus har sedan dess framförallt varit att stödja parterna i genomförandet av avtalet.

I norra Mali är MINUSMA:s styrkor uppdelade i tre sektorer: Väst (Timbuktu), Öst (Gao) och Nord (Kidal). Läget i sektor Nord, särskilt i och omkring Kidal, har hela tiden varit bekymmersamt, inte minst då den maliska statens närvaro på många platser är obefintlig. Kidal styrs i nuläget av lokala väpnade grupper som i perioder stridit inbördes om inflytande över området. Även i sektor Öst har stridigheter förekommit sedan MINUSMA:s etablering. Situationen i sektor Väst, där svenska styrkor är på plats sedan hösten 2014, är stabilare, även om läget i närliggande Goundam-Léré-Ber-bältet har försämrats. Våldsamheter har också spridits söderut, mot centrala Mali, speciellt i Mopti- och Ségouregionerna.

MINUSMA:s styrkor är koncentrerade till de större



städerna i varje sektor, inte minst beroende på Malis klimat, geografi och brist på infrastruktur. Detta innebär att stora delar av norra Mali ligger utanför FN:s räckvidd. Tillsammans med den maliska statens oförmåga att skapa säkerhet har kriminella och extremistiska grupper kunnat operera relativt ostört.

De förhoppningar om en positiv utveckling som fanns under sommaren 2015 har bytts mot misstro och nya stridigheter. Ett drygt år efter att fredsavtalet skrevs under finns det få konkreta framsteg att peka på. Den brist på kompromissvilja som parterna många gånger har uppvisat är särskilt oroväckande. Även om vissa framsteg kan noteras har de delar av avtalet som rör förvaltningen av de norra regionerna samt avväpning och återintegrering

av rebeller kraftigt försenats. En orsak har varit olika syn på i vilken ordning de olika reformerna ska genomföras. Exempelvis har de sammanslutningar av väpnade grupper som skrev under fredsavtalet, *CMA*¹ och *Plattformen*², inte velat avvärja sina styrkor innan avtalets överenskommelser om decentralisering och politiskt inflytande har kommit till stånd. Regeringen å sin sida har betonat vikten av att inleda med avvärjningsprocesserna och återetablering av statliga säkerhetsstrukturer i norra Mali, något som har mött motstånd från de väpnade grupperna.

Terror- och extremistiska grupper har utnyttjat dödläget och intensifierat sina attacker mot den maliska staten och internationella aktörer. Attacker har också i ökande grad förekommit längre söderut i Mali, i Moptiregionen, vilket gjort konfliktdynamiken än mer komplex.³ Extremistiska och kriminella grupper har också angripit insatsens försörjningsrutter: en effektiv strategi för att försvåra för MINUSMA:s verksamhet.

Detta har påverkat implementeringen av avtalet negativt då det dåliga säkerhetsläget hindrar maliska tjänstemän ifrån att uppta sina ämbeten på flera platser i norra Mali. Den maliska befolkningen väntar därmed fortsatt på att se fredsavtalet generera konkreta förbättringar i deras levnadssituation.

MINUSMA har inte kunnat motverka den negativa trend som har fortgått sedan sommaren 2015. Insatsen har varit bakbunden av partnernas bristande vilja. Den rådande säkerhetssituationen har också inneburit att en stor del av MINUSMA:s militära resurser har knutits till att skydda de egna styrkorna samt att eskortera konvojer, vilket har begränsat insatsens möjligheter att agera mer aktivt mot spoilergrupper.

Hotbilden har kraftigt begränsat insatsens rörlighet och FN:s närvaro bland befolkningen. Under våren 2016 genomförde FN en översyn av den egna insatsen för att bedöma lämpligheten i MINUSMA:s mandat och sammansättning, givet den politiska och säkerhetsmässiga situationen i landet. Resultaten pekade på att insatsen behövde intensifiera sitt stöd till den maliska regeringens arbete med att implementera fredsavtalet. Särskilt framhölls vikten av att stödja återetableringen av den maliska statens

närvaro i hela Mali liksom fredsavtalets överenskommelser kopplade till säkerhet och försvar – däribland etablering av nya nationella säkerhetsstyrkor och processen för avvärjning, demobilisering och återintegrering av rebellgrupper.

FN:s säkerhetsråd pekar tydligt ut regeringen, CMA och Plattformen som ansvariga för avtalets genomförande medan MINUSMA ges en stödjande roll i processen. FN har dock haft svårt att kommunicera sin roll till den maliska befolkningen som har förväntat sig ett mer aktivt stöd till fred och utveckling i landet. Maliska politiker har också tagit tillfället i akt att skylla den långsamma utvecklingen på MINUSMA.

Den försenade implementeringen av avtalet riskerar att förvärra den redan instabila situationen i Mali. Detta gäller i relationen mellan staten och CMA och Plattformen, liksom mellan de två väpnade grupperingarna. Även om nuvarande eldupphör i stort har hållit har lokala våldsamheter mellan grupperna tidvis blossat upp på nytt – senast under juli och augusti 2016 då CMA och Plattformen drabbade samman i Kidal.

Säkerhetsrådsresolution 2295

MINUSMA:s nya mandat antogs genom FN:s säkerhetsrådsresolution 2295 i juni 2016. Huvuduppgiften för MINUSMA i det nya mandatet är att stödja implementeringen av avtalet med särskilt fokus på den politiska/institutionella utvecklingen och underlätta för de maliska säkerhetsstyrkornas att återta kontroll över hela det maliska territoriet.

Nyhetererna i mandatet från 2016 rör i första hand MINUSMA:s säkerhetsskapande verksamhet. Så länge den maliska staten inte kan upprätthålla säkerheten i de norra regionerna har MINUSMA tvingats fylla det vakuum som har uppstått. Genom ett mer aktivt stöd till de maliska säkerhetsstyrkorna hoppas nu FN skapa förutsättningar för malierna att gradvis ta över ansvaret för säkerheten i landet och därmed lägga grunden för insatsens egen exitstrategi. Detta kommer dock att ta tid, inte minst på grund av säkerhetsstyrkornas låga förmåga och det starka motstånd som finns hos extremistiska och kriminella grupper mot mer statlig kontroll av norra Mali.

MINUSMA:s uppgifter kopplade till skydd av civila och den egna styrkan har också förstärkts i det nya mandatet. Bland annat nämner resolution 2295 explicit *asymmetrisk hot* som särskilt viktiga att motverka och mandatet inbegriper nu att *förutse och avskräcka attacker*.

1 Coordination coalition of Azawad movements/Coordination des mouvements de l'Azawad.

2 Platform Coalition of Armed Groups.

3 Attackerna visar också på en utveckling mot mer sofistikerade attacker som ofta kombinerar så kallade *improvised explosive devices* (IED:er) med raketbeskjutningar eller bakhåll med handeldvapen.

MINUSMA ska också verka *robust* och *föregripande* och genomföra direkta operationer för att undanröja hot mot civila. För att möjliggöra detta förstärker resolutionen insatsen från 11240 soldater till 13289 soldater och från 1440 poliser till 1920 poliser. Den civila komponenten om ca 1700 personer kvarstår.

Nytt mandat – nya möjligheter

MINUSMA:s nya mandat speglar den utveckling som skett i Mali sedan fredsavtalet skrevs under 2015. Mandatet ger MINUSMA nya möjligheter att agera mer offensivt i Mali, mot grupper som hotar insatsen, lokalbefolkningen och, i förlängningen, fredsprocessen.

Exakt vad *robust*, *föregripande* och *avskräckande* i realiteten kommer att innebära är i stor utsträckning upp till insatsens styrkechef, tillsammans med truppbidragande medlemsländer, att avgöra. Den enskilt mest avgörande faktorn för vad styrkechefen kommer att kunna göra inom ramen för mandatet är vilka resurser som ställs till insatsens förfogande. Ett proaktivt agerande ställer höga krav på en insats som redan idag står inför avsevärda utmaningar. MINUSMA har begränsade resurser för att genomföra militära operationer, något som ett mer offensivt agerande kräver.

FN:s roll i pågående konflikter fortsätter också att vara en omtvistad fråga. I Demokratiska republiken Kongo (DRK) tillfördes FN-insatsen MONUSCO för några år sedan en s.k. interventionsbrigad med mandat att med militärt våld neutralisera väpnade grupper. Trots interventionsbrigadens initiala framgång har dess användande varit kontroversiellt och FN har bestämt hävdad att brigaden inte ska statuera exempel för andra FN-insatser.

Ett mer aktivt agerande mot motståndsgupper i DRK signalerade samtidigt ett avsteg från FN:s principer om neutralitet och opartiskhet. En liknande utveckling kan skönjas i Mali, förstärkt av sommarens nya mandat. MINUSMA, liksom MONUSCO, har blivit parter i konflikterna och ett av motståndaren utpekad mål. Detta är särskilt problematiskt i Mali där motståndsgupper har visat att de har viljan och förmågan att tillfoga FN avsevärda förluster. Denna utveckling ställer nya krav på FN:s agerande. MONUSCO var exempelvis den första insatsen att arbeta med obemannade farkoster (UAV) och MINUSMA har inneburit ett för FN unikt experiment med underrättelseförmågor.

Det finns tydliga skillnader mellan konflikterna i DRK

och Mali – bland annat sett till hotbilden mot insatsen. I DRK har det handlat om FN i eldstrid med rebeller medan FN i Mali har hamnat i vad som kan beskrivas som asymmetrisk krigsföring där extremistiska grupper angriper insatsen med IED. I Mali har FN bland annat valt en strategi där offensiva operationer i första hand genomförs av partners, hittills specifikt av Frankrike som bilateralt genomför militära operationer för att begränsa spridningen av terrorgrupper i Sahelområdet. Afrikanska Unionen har också undersökt möjligheten att etablera en styrka i Mali likt den specialstyrka som bekämpar Boko Haram i området kring Tchadsjön.

Men med vilka resurser?

MINUSMA:s förmåga att uppnå sina målsättningar begränsas av allvarliga brister hos truppbidragen. Under insatsens första år var en huvudsaklig utmaning att fylla insatsen med nödvändig personal. Under 2015 och 2016 har läget avseende både militär och civil personal förbättrats. I juni 2016 låg den militära bemanningen på 96%⁴ och den civila på 86%. Rekryteringen av poliser har varit fortsatt långsam och ligger på 80%.

Viktiga styrkebidrag som krävs för att öka säkerheten för de egna styrkorna saknas dock fortfarande, inte minst resurser för att skydda konvojer, helikoptrar och ett ökat antal bepansrade och minskyddade fordon, nödvändiga för att säkerställa styrkans rörlighet i oroliga områden. FN har också uttryckt att det finns brister avseende erfarenhet och utbildning hos insatsens stabsofficerare.

FN:s översyn rekommenderade att MINUSMA:s ökade militära förmåga om ca 2000 personer skulle inkludera specialförband, IED-röjning, ytterligare ISR-förband⁵ och en snabbinsatsstyrka. Ökningen av truppnivån kan lätta på trycket men förutsätter att medlemsstaterna ger FN tillgång till de militärt avancerade resurser som efterfrågas – något som inte är en självklarhet. Sådana resurser är ofta hett eftertraktade nationellt och delas däremed sällan med FN.

Fortfarande saknar flera MINUSMA-förband nödvändig utbildning och utrustning för att verka i en miljö med hög hotnivå. Detta har inneburit att FN-förband, särskilt i och omkring Kidal, har varit mycket sårbara och effekterna av attacker mot förbanden har flera gånger blivit ödesdigra. Sedan insatsen etablerades 2013 har MINUSMA drabbats

⁴ Att jämföra med 73% hösten 2014.

⁵ Intelligence, surveillance and reconnaissance.

av avsevärda förluster.⁶ MINUSMA har också haft svårt att tillgodose ett grundläggande skydd för förbanden, framförallt i de norra regionerna, även om vissa åtgärder har genomförts för att förbättra skyddet, samtidigt som truppbidragande länder har uppmanats att uppgradera sina förband. Bland annat har FN:s organ för minhantering, UNMAS, utbildat MINUSMA:s militära kontingenter för att bättre hantera IED-hot. En ökad användning av bepansrade fordon har också minskat truppers utsatthet i norra Mali med färre dödsfall som följd. Samtidigt kvarstår en rad styrkegenereringsbehov för att möjliggöra den robusta hållning som säkerhetsläget kräver. Flera medlemsländer har också så kallade nationella förbehåll, vilket innebär att de har, ibland för FN dolda, begränsningar avseende hur de kan användas i fält. Ofta handlar det om att länder inte vill riskera sina soldater och därför begränsar deras operationsområde eller sätt att agera. För MINUSMA försvårar detta ett aktivt agerande avsevärt, inte minst i områden med hög hotnivå.

FN i en ny tid

MINUSMA står inför en rad stora utmaningar. Insatsens nya mandat pekar ut en ny väg där FN väljer en mer aktiv roll i konflikten, särskilt i de nya skrivningar som har tillkommit avseende ett mer aktivt agerande mot spoilergrupper.

Malis regering har länge efterfrågat mer stöd från MINUSMA avseende att möta säkerhetshotet från terrorgrupperna. Även befolkningen har förväntningar på att MINUSMA ska agera starkare mot extrema grupper, inte minst eftersom insatsen trots sina begränsningar har relativt stora resurser. Inför fastställandet av MINUSMA:s nya mandat var dock Säkerhetsrådet enigt om att MINUSMA inte ska engageras i anti-terror operationer, förutom i de fall där insatsen eller befolkningen hotas.

Närvaron av extremist- och terrorgrupper med så pass stor påverkan på konfliktodynamiken i Mali utgör en fundamental utmaning för FN. I en genomgripande

översyn av FN:s fredsfrämjande verksamhet⁷ konstaterades nyligen att FN inte bör engagera sig i kontraterrorism. Detta bland annat därför att organisationen saknar de militära resurser, lednings- och logistiksystem som krävs i miljöer där motståndare bedriver asymmetrisk krigföring. Framförallt grundas oviljan att engagera sig i anti-terrorinsatser i ett ideologiskt ställningstagande, då de grundläggande principerna för FN:s fredsfrämjande verksamhet – däribland neutralitet och våld som sista utväg – rimmar illa med ett sådant uppdrag. Det finns en oro inom FN och hos medlemsländerna att en mer aktiv roll för FN i exempelvis bekämpning av terrorgrupper inte bara innebär en farligare situation för den personal som deltar i FN-insatser, utan att en ny agenda för FN också skulle förhindra organisationen från att spela sin roll som global fredsbevarare – en roll som ingen annan organisation eller aktör idag kan spela.

Samtidigt måste FN anpassas till verkligheten i de insatsområden där organisationen verkar. I Mali har det varit nödvändigt att förstärka MINUSMA:s mandat och att ge insatsen en tydligare inriktning mot att neutralisera de hot som riktas mot insatsens personal, dess mandat och civilbefolkningen. Även om detta på kort sikt kan skydda FN-personalen kan det ha negativa konsekvenser för FN:s uppdrag i Mali; inte minst försvåras interaktionen med befolkningen och den maliska statsförvaltningen i norra Mali när MINUSMA och det bredare FN-systemet i landet militariserar.

Då många av dagens mest akuta konflikter, däribland Syrien, Libyen, Irak och Jemen, har liknande inslag av terrorgrupper och asymmetrisk krigföring som norra Mali kvarstår frågan huruvida FN bör hantera konfliktmiljöer som utmanar organisationens principer och traditionella sätt att agera? Det handlar inte bara om FN:s förmåga och vilja att hantera terroristgruppers påverkan på en konflikt, utan också om FN:s relevans i konfliktmiljöer där organisationen inte kan upprätthålla sitt mandat. Hur MINUSMA och situationen i Mali utvecklas kommer att vara en viktigt prövning av FN:s roll som fredsfrämjande aktör i en ny värld.

*Claes Nilsson
Cecilia Hull Wiklund*

7 Panelen, och dess slutrapport, kallas allmänt för HIPPO, High-level Independent Panel on Peace Operations.

⁶ Fram till juni 2016 hade 68 personer i FN-tjänst mist livet till följd av fientliga handlingar i Mali. Efter tre år på plats är insatsen den femte dödligaste i FN:s historia. Endast Kongo-insatsen på 1960-talet och Somalia-insatsen 1993-94 har sett fler dödade av fientlig handling på ett år än MINUSMA, båda med stor efterföljande konceptuell påverkan på FN:s fredsfrämjande verksamhet. 2016 ser ut att bli det värsta året för MINUSMA hittills med 24 personer dödade av fientlig handling redan vid halvårsskiftet.