

Utmaningar för säkerhet och stabilitet i Somalia

Emma Skeppström

Efter över 20 år utan en fungerande regering och statsapparat tillsattes under hösten 2012 en ny president, regering och ett parlament i Somalia. Den nya regeringen har ansetts ge Somalia den bästa möjligheten till ökad stabilitet och säkerhet på många år. Vissa framsteg har skett, men landets många utmaningar för fred och säkerhet kvarstår.

Somalias president, Hassan Sheikh Mohamud, klargjorde snabbt efter sitt tillträde att säkerhet och stabilitet var några av regeringens viktigaste prioriteringar. Initialt verkade också säkerhetsläget förbättras genom att al-Shabaabmilisen förlorade kontrollen över ett antal viktiga städer. Under våren 2014 inledde AMISOM, Afrikanska unionens fredsfrämjande insats i Somalia, och den somaliska armén en ny offensiv. I och med detta förlorade al-Shabaab ytterligare territorium. Offensiven har mött lite motstånd från al-Shabaab då möjligheten att besegra AMISOM militärt varit mycket begränsad. Istället har al-Shabaab allt mer övergått till asymmetrisk krigföring, däribland improviserade sprängmedel, självmordsbombare, bilbomber etc. och riktat sig mot regeringsföreträdare, parlamentariker och det internationella samfundet.

Offensiven ska ses som en del i försöken att stabilisera Somalia. Den har dock främst varit militärt planerad och det innebär att det varken har funnits strukturer eller individer redo att ta över det politiska och administrativa ansvaret för de städer som AMISOM tagit militär kontroll över. Förmågan att bibehålla kontrollen över städerna är därmed låg och det finns en betydande risk att återigen förlora dessa till al-Shabaab. Det skulle innebära att de militära operationerna i stort sett varit förgäves. Om inte institutioner som kan upprätta hålla lag och ordning respektive ge grundläggande service snabbt etableras riskerar regeringen också att förlora legitimitet. Dessutom är det inte troligt att al-Shabaab kan besegras genom konventionell krigföring utan ett politiskt alternativ som borgar för långsiktig utveckling är avgörande för stabilitet.

En för snäv syn på vad som utgör säkerhet kan därför bli kontraproduktiv. Fokus på al-Shabaab kan även innebära att andra underliggande konfliktorsaker, såsom begränsad tillgång till naturresurser, landrättigheter, ojämlikhet och olösta oförätter, förbises.

På längre sikt är det Somalia självt och inte AMISOM som bör garantera landets säkerhet. Ett led i detta är att utbilda de somaliska säkerhetsstyrkorna, såsom genom EUTM Somalia, EU:s utbildningsinsats för den somaliska armén. I dagsläget utgörs dock armén av olika milisgrupper lojala enbart med sin närmaste befälhavare. Ytterligare ett problem är att EUTM främst utbildat soldater från Mogadishu-området, dessutom från en och samma klan, vilket gör att armén inte är representativ för hela landet. Att se över hur utbildningen kan inkludera även soldater från andra regioner är därför viktigt för att göra den nationella säkerhetsförmågan bärkraftig. För detta krävs även åtgärder för att hantera andra utmaningar inom armén, däribland bristande disciplin hos soldaterna (uppgifter om både våldtäkter och plundring utförda av regeringsstyrkor förekommer), bristfällig materiel och utrustning samt avsaknad av ett system som garanterar löneutbetalningar. Regeringens prioriteringar framöver återfinns i dess Vision 2016 samt Somali Compact. Somali Compact identifierar mål för fredsbyggande och statsbyggande inom områdena politik, säkerhet, rättvisa, ekonomi samt intäkter och service. Detta är i linje med den internationella så kallade New Deal-överenskommelsen från 2011 om ett nytt sätt att bedriva utvecklingssamarbete i så kallade sviktande stater. Vision 2016 är i sin tur en plan och tidtabell för hantering av de frågor som faller inom området "inkluderande politik". Detta omfattar skapandet av en federal stat, antagande av en konstitution samt genomförande av val 2016.

Somalia är tänkt att bilda en federation. Den enda staten inom ramen för ett federalt Somalia är i dagsläget Puntland. Övriga stater ska skapas genom att två eller flera regioner går samman. Regeringen har hittills visat måttligt engagemang att driva denna process framåt. Trots att parlamentet ska

spela en avgörande roll i processen har Somalias olika regioner själva tagit initiativ till att skapa embryon till delstater. Även om detta skulle kunna ses som positiva lokala initiativ, finns det också en risk att det snarare är eliten i de olika regionerna som positionerar sig än att grupperingarna bygger på folkligt stöd. Det är inte självklart att Somalias befolkning ser en federation som det bästa alternativet för landet och eftersom befolkningen hitintills varit involverad i ytterst begränsad utsträckning kan det vara för tidigt att låsa fast sig vid denna lösning. Det finns dessutom en risk att processen leder till förnyad väpnad konflikt då det finns rivaliserande alternativ för hur makten ska fördelas och för hur gränsdragningen för delstaterna ska se ut.

Konstitutionen finns för närvarande endast i utkastform och väntar på att bli formellt antagen efter en dialog med alla intressenter. Vissa frågor är särskilt viktiga att hantera. Skapandet av en federal stat och maktfördelningen mellan centralregeringen och regionerna är självklart avgörande. Huruvida Sharia ska vara en av flera källor eller utgöra den enda lagen, vem som är medborgare, huvudstaden Mogadishus status samt om konstitutionen även ska gälla för Somaliland är andra centrala frågor. För tillfället verkar det som att regeringen vill att konstitutionen godkänns av parlamentet före valen 2016. Detta kan dock påverka möjligheterna till en bred dialog negativt eftersom processen då behöver påskyndas. Ett alternativ kan istället vara att hålla val innan konstitutionen antas, på samma sett som skedde i Sydafrika 1994, då detta skulle öka utrymmet för konsultationer och göra processen mer legitim.

Mycket behöver falla på plats innan val är möjliga att genomföra. Ett antal lagar behöver antas, statliga institutioner för genomförande av valen behöver skapas och politiska partier bildas. Att hålla val 2016 kommer därför troligtvis att innebära en ofullkomlig demokratisk process. Att hålla val för tidigt i konflikt- och postkonfliktmiljöer kan medföra en risk för nya våldsytringar och till och med för en återgång till konflikt. Detta kompliceras dock i Somalia av att befolkningen inte har haft någon möjlighet på många år att välja sina företrädare och att tidigare regeringar bildats genom det internationella samfundets försorg. För att det ska vara möjligt att genomföra val måste även säkerhetssituationen förbättras. Den pågående offensiven kan möjligtvis bidra till detta men bara om den

kompletteras med icke-militära insatser. Vissa bedömare menar att val bör hållas på de platser där säkerhetsläget så tillåter, även om hela landet då inte kan delta, för att visa på att den politiska processen går framåt. Detta reser dock nya frågor om representativitet.

Sammantaget har Somalia en lång väg kvar till stabilitet och säkerhet. Det internationella samfundet kritiserar i allt högre utsträckning regeringens brist på framsteg. Säkerhetsläget fortsätter att vara mycket instabilt och al-Shabaab är långt ifrån besekrat. Säkerhetsstyrkorna har inte kapacitet nog att upprätthålla säkerhet och statsbyggnadsprocessen kan leda till nya konflikter när rivaliserande alternativ till hur det federala systemet ska se ut står mot varandra.

Emma Skeppström
Säkerhetspolitisk analytiker

För fördjupad läsning se:
Skeppström, Emma & Nordlund, Per, *Security, Stabilisation and State Formation in Somalia: Challenges for Implementing the Somali Compact*, FOI-R--3899--SE, 2014