

Utmaningar för FN:s stabiliseringsinsats i Mali

Magdalena Tham Lindell och Claes Nilsson

Under 2015 kommer Sverige för första gången på nästan ett decennium att delta i en FN-ledd fredsfrämjande insats med ett större truppbidrag. Det svenska bidraget kommer att ingå i FN:s stabiliseringsinsats MINUSMA som pågår i Mali sedan juli 2013. Det saknas fortfarande ett fredsavtal och hotet från väpnade grupper mot FN:s styrkor ökar. Insatsens första år har främst ägnats åt den egna uppstarten och stora utmaningar komplicerar implementeringen av mandatet.

FN:s säkerhetsråd har gett MINUSMA ett multidimensionellt mandat som spänner över ett stort antal komplexa militära, polisiära och civila uppgifter. Bakgrunden till insatsen är att Mali under 2012 förlorade merparten av landets territorium till väpnade grupper och att den demokratiskt valde presidenten avsattes i en militärkupp. I början av 2013 inledde Frankrike, på begäran av Malis regering, en militär offensiv som tryckte tillbaka de väpnade islamisterna från norra Mali. FN:s stabiliseringsinsats tillkom för att säkerställa att de väpnade grupperna inte skulle kunna återta städerna i norr och för att stödja Malis återgång till demokrati.

MINUSMA har mandat för 11 200 militär personal och 1 440 poliser varav ca 70 % finns på plats i insatsen i dagsläget. Stommen i insatsen utgörs av trupp från den afrikanska insats (AFISMA) som föregick FN-insatsen. Att FN tog över de ca 6 000 afrikanska trupper som redan fanns på plats i Mali innebar att MINUSMA omedelbart kunde etablera en militär närvaro. De tidigare AFISMA-trupperna har emellertid haft svårt att nå upp till FN-standard, vilket har en negativ inverkan på insatsens förmåga att implementera sitt mandat.

Uppnådda resultat

Strax efter MINUSMA:s tillkomst i juli 2013 genomfördes presidentval och under hösten även parlaments- och lokalval vilket återförde Mali till ett demokratiskt statsskick. I detta spelade FN-insatsen en viktig roll för logistik och upprätthållande av säkerhet. Valen genomfördes under relativt lugna förhållanden. MINUSMA:s närvaro har gett Malis regering ett nödvändigt andrum, vilket är en förutsättning för att fredsprocessen ska gå framåt.

Statens kontroll över norra Mali har också, genom Frankrikes och FN:s militära närvaro, utsträckts till floden Niger, inkluderande regionhuvudstäderna Gao och

Timbuktu. Utvecklingen i den tredje regionhuvudstaden i norr, Kidal, har emellertid gått i motsatt riktning under 2014. Efter en väpnad konfrontation mellan Malis regeringsstyrkor och motståndsgupper i Kidal i maj 2014 är staten inte längre närvarande i tuaregggruppernas traditionella fäste. Förlusten blev ett hårt slag för regeringen som återigen fick se motståndsgupperna flytta fram sina positioner. Sammandrabbningarna har dock även inneburit att regeringen har fått nya incitament att söka politiska lösningar och de trevande fredssamtalen har fått en tydlig skjuts framåt. I juli 2014 inleddes samtal mellan Malis regering och de väpnade motståndsgupperna i Alger, vilka fortsatt under hösten.

Den internationella militära närvaron i norra Mali innebär att viktiga steg har tagits mot ökad territoriell kontroll. En effekt av det är att terroriststämplade grupper såsom AQIM (Al-Qaida i islamiska Maghreb) inte längre ockuperar befolkningscentra i norra Mali och att den väpnade islamismens framryckningar söderut i Sahel för tillfället har hejdats. Även om det är Frankrikes antiterroristoperationer Serval och Barkhane som har haft och fortsatt har störst betydelse för detta är MINUSMA en viktig förutsättning för att fortsatt stabilisera området.

Utmaningar framöver

Merparten av uppgifterna i MINUSMA:s mandat återstår att uppfylla. Centrala frågor som stabiliseringen av norra Mali och stödet till återupprättandet av den maliska staten i norr är fortsatt problematiska. Viktiga områden som säkerhetssektorreform och demobilisering av tidigare stridande har hittills endast sett små framsteg. Dessa utmaningar är nära kopplade till bristen på politisk dialog mellan regeringen och de väpnade grupperna.

Avsaknaden av en politisk överenskommelse om norra Malis status framstår som den största utmaningen för

implementeringen av MINUSMA:s mandat. Frånvaron av avtal är särskilt problematiskt sett till att MINUSMA utifrån sitt mandat tagit ställning för en av parterna i konflikten – Malis regering. I Kidal ställs MINUSMA:s mandat inför en uppenbar konflikt – FN ska å ena sidan skydda civila och upprätta säkerhet, å andra sidan stödja etableringen av statlig närvaro. I Kidal är det emellertid introduktionen av statliga myndigheter, särskilt Malis försvarsmakt, som lett till upplopp och väpnade konfrontationer.

MINUSMA är beroende av ett fungerande samarbete med den maliska staten, inte minst när det gäller att stödja etableringen av statlig kontroll över hela det maliska territoriet och att skydda civilbefolkningen. Den maliska staten har dock ännu inte visat tillräcklig vilja eller förmåga att hantera de svåra problem som landet står inför. Från FN ses en risk att Malis regering i alltför hög grad för över sitt ansvar för situationen i norra Mali på MINUSMA och Frankrike och därmed binder de utländska styrkorna till området för överskådlig tid.

Uppgiften att skapa säkerhet och stabilisera norra Mali är särskilt komplicerad, inte minst sett till landets storlek, brist på infrastruktur och den maliska statens frånvaro. I juni 2014 utökades MINUSMA:s mandat till att omfatta ett större operationsområde i norra Mali. Detta kommer att innebära en rad olika utmaningar för logistik- och andra stödfunktioner som redan tidigare har haft svårt att möta efterfrågan. MINUSMA har till exempel haft stora brister avseende tillgången till helikoptrar och andra transportmedel, vilket har begränsat insatsens operationer. MINUSMA:s förmåga till medicinsk evakuering har också varit bristfällig vilket innebär stora risker för FN-soldaterna i norra Mali.

Sveriges truppbidrag

Det svenska truppbidraget, Mali 01, kommer att omfatta ett underrättelsekompani placerat inom MINUSMA:s underrättelseenhet, *All Sources Information Fusion Unit* (ASIFU). En nationell stödenhet, en sjukvårdskomponent, skyddsfunktioner och stabsofficerare kommer också att ingå. Det svenska bidraget kommer att tillföra MINUSMA efterfrågade förmågor inom underrättelseområdet, kapacitet som är nödvändig för att insatsen ska kunna fungera effektivt, inte minst avseende skyddet av civilbefolkningen och de egna trupperna.

Mali 01 kommer inte bara att sättas in i en komplex konfliktmiljö utan också i en insats som har stora egna svårigheter. MINUSMA har fortfarande svårt att försörja

sina trupper i norra Mali med förnödenheter, inklusive mat och vatten. Detta visar på vikten av att det svenska förbandet i så stor utsträckning som möjligt är självförsörjande då det kommer att ta tid innan insatsens logistikdelar kan hantera uppgiften. Insatsen har också under sitt första år visat avsevärda svårigheter att effektivt leda den militära delen av insatsen vars operativa förmåga hittills varit låg. Samtidigt har hotet mot FN ökat och med över 30 döda efter bara 16 månader är MINUSMA en av de insatser där flest dött i attentat riktade mot FN.

Det faktum att Sverige bidrar med ett underrättelsekompani innebär särskilda utmaningar eftersom FN traditionellt sett har skytt underrättelsearbete, bland annat av rädsla för spionage mellan medlemsländer. Organisationen saknar därför erfarenhet, rutiner och tekniska system för att hantera underrättelser. Detta ställer höga krav på det svenska förbandet att kunna passa in en högteknologisk underrättelseförmåga i en insats som har svårt med grundläggande rapportering och att planera och agera utifrån inhämtad information.

Det vilar ett stort politiskt ansvar på FN:s medlemsstater att förse insatsen med de resurser som krävs för att MINUSMA ska kunna uppfylla sitt mandat. När Sveriges riksdag fattade beslut om ett svenskt truppbidrag till MINUSMA i juni 2014 var en avgörande faktor att det var en insats inom FN:s ram. Mot bakgrund av de svårigheter insatsen uppvisar när det gäller upprättande av säkerhet är det viktigt att svenska beslutsfattare lyfter fram betydelsen av att stärka FN:s fredsfrämjande verksamhet, samtidigt som de svagheter som FN har när det handlar om att leda militära insatser måste uppmärksammas. Det första är viktigt för motivationen hos de svenskar som ska tjänstgöra i Mali, det senare nödvändigt för att långsiktigt kunna bidra till utvecklingen av FN:s förmåga.

*Magdalena Tham Lindell
Claes Nilsson*

Texten bygger på ett femtiotal intervjuer genomförda i Sverige, New York och Bamako under augusti-september 2014. För fördjupad läsning se:

Tham Lindell, Magdalena & Nilsson, Claes *FN:s stabiliseringsinsats i Mali. Resultat och utmaningar för MINUSMA*, FOI-R--3940--SE, 2014.