

ACIRC – en afrikansk förmåga till omedelbar krishantering?

Cecilia Hull Wiklund

I maj 2013 lanserade Afrikanska unionen (AU) en snabbinsatsstyrka kallad *African Capacity for Immediate Response to Crises* (ACIRC). Syftet med initiativet är en afrikansk förmåga till insatser på den egna kontinenten, med hög tillgänglighet.

ACIRC grundar sig på ett stridsgruppskoncept likt EU:s, där en medlemsstat eller grupp av medlemsstater har roterande ansvar för att hålla styrkan redo under en viss period. Styrkan är tänkt att kunna genomföra kortare och begränsade militära operationer, vilka exempelvis kan fungera som förstyrka till en bredare AU- eller FN- insats.

AU har sedan flera år försökt etablera en liknande snabbinsatsförmåga inom ramen för det som kallas *African Standby Force* (ASF)¹. Då färdigställandet av ASF vid flera tillfällen försenats, och AU under konflikterna i bland annat Centralafrikanska republiken, Mali och Sydsudan visat sig oförmögen till snabbt agerande, tog organisationen initiativ till denna nya förmåga. ACIRC framställdes initialt som en tillfällig lösning, tänkt att avvecklas så snart ASF står klart. Idag är det dock mer oklart hur dessa initiativ ska förhålla sig till varandra och hur de skulle kunna komma kombineras i framtiden.

Kapacitet

ACIRC ska omfatta 5000 soldater, däribland tre stridsgrupper om 1500 personer. Varje stridsgrupp är tänkt att bestå av en infanteribataljon (850 personer), ett understödskompani (indirekt eld och lätta stridsfordon) samt en bataljon med underhålls- och fältresurser, inklusive ingenjörer (600 personer). Systemet är modulärt och såväl stridsgrupperna som separata bataljoner är tänkta att kunna sättas in enskilt vid behov. Truppbidragarna står för kostnaderna för insatsen. Styrkan är tänkt att sättas in inom tio dagar och kunna vara självförsörjande i insatsområdet i minst en månad. Efter detta ska AU ta ansvar för att stödja insatsen med administration och logistik.

¹ ASF är tänkt att bestå av fem regionala stående styrkor om ca 5000 personer, inklusive militär, polisiär och civil förmåga. Dessa styrkor innehåller även komponenter med snabbt insättbara militära förmågor. ASF avsågs från början stå redo 2010 men denna målsättning är nu uppskjuten till slutet av 2015. Även då är det osannolikt att flera av de regionala styrkorna står klara.

Uppkomst och utveckling

Sydafrika har varit drivande i utvecklingen av ACIRC-konceptet. Detta till del på grund av positiva erfarenheter av den interventionsbrigad som landet, tillsammans med Tanzania och Malawi, etablerat för att bekämpa rebeller inom ramen för FN:s insats i östra Demokratiska republiken Kongo. En annan utlösande faktor har varit frustration över att den bristande afrikanska förmågan till snabbinsatser lett till intervention av den forna kolonialmakten Frankrike i såväl Mali som i Centralafrikanska republiken.

Utöver Sydafrika var Etiopien och Uganda de första staterna att förbinda sig att bidra till ACIRC. Sedan dess har dryga dussinet stater gjort utfästelser om deltagande.² En bristande vilja att bidra från de övriga av AU:s 54 medlemsstater, däribland den militära stormakten Nigeria, har lett till en stor besvikelse bland ACIRC:s förkämpar. Etiopien uppges också i praktiken ha dragit sig ur initiativet.

Spänningar

Kritiken mot ACIRC grundar sig i att initiativet överlappar ASF och flera länder som avstått har gjort det med motiveringen att fokus bör behållas på att utveckla ASF och dess snabbinsatskomponent. ACIRC uppfattas riskera att dra uppmärksamheten bort från ASF, och därmed underminera de investeringar som gjorts samt minska givares intresse att bidra till färdigställandet och operationaliseringen av ASF. Bildandet av ACIRC har därför kommit att skapa oenighet bland AU:s medlemsstater.

I debatten kring ACIRC återspeglas tydligt den konflikt som uppstått mellan de regionala afrikanska organisationerna, vilka gärna vill behålla kontrollen över de insatser som sker i den egna regionen, och AU, som ser sig själv som bärare av det yttersta ansvaret för fred och säkerhet i Afrika. ASF grundar sig på fem regionala stående styrkor: norra, södra, östra, västra och centrala. Ledningssystemet för ASF är dock inte entydigt och det råder oklarhet kring huruvida det är AU eller den regionala

² De länder som indikerat intresse att bidra har varierat över tid. I dagsläget uppger AU att ACIRC utgörs av Algeriet, Angola, Benin, Burkina Faso, Egypten, Tchad, Niger, Rwanda, Senegal, Sudan, Sydafrika, Tanzania och Uganda.

organisation som har satt upp respektive styrka som fattar beslut om en insats. För ACIRC är ledningskedjan tydligare, med AU:s egna beslutsfattande organ som den enda beslutsställningen. Relationen mellan AU och de regionala organisationerna är central i uppbyggnaden av den afrikanska freds- och säkerhetsarkitektur i vilken ASF ingår. Dock råder fortfarande meningsskiljaktigheter om hur förhållandet mellan AU och regionerna ska definieras. Flera medlemsstater samt de regionala organisationerna som ansvarar för att bygga ASF har sett ACIRC som ett försök från AU:s sida att frigöra sig från de regionala organisationerna. Motståndet mot ACIRC grundar sig därmed till stor del på den utmaning av regionernas roll som ACIRC upplevs utgöra.

Positiva effekter

Hittills har dock ACIRC snarast haft en positiv effekt på framdrivningen av ASF. Även om instrumentet beskrivits som temporärt har fruktan att ACIRC – särskilt om den blir framgångsrikt insatt – skulle kunna komma att bli bestående fungerat som ett incitament för att skynda på arbetet med ASF. Detta gäller särskilt den östafrikanska stående förmågan, *East African Standby Force*, till vilken Sverige varit en viktig givare.

Förespråkarna för ACIRC pekar på att styrkan innebär en möjlighet att agera på den kontinentala nivån, bortom regionala lösningar. Konflikterna i Afrika är ofta transregionala och följer inte de geografiska gränser som de regionala samarbetsorganisationerna vilka ansvarar för ASF är formade efter. I fallet Mali fanns exempelvis behov att gå bortom den västafrikanska kontexten, inte minst därför att konflikten i landet även har stor påverkan på Nordafrika.

ACIRC skiljer sig också från ASF vad gäller den typ av verksamhet som styrkan är tänkt att bedriva. Till skillnad från ASF är ACIRC en strikt militär förmåga, utan civila eller polisiära komponenter. Där ASF är tänkt att hantera hela skalan från låg- till högintensiva insatsmiljöer har ACIRC enbart tre fokusområden: stabiliseringsinsatser av fredsframtvängande karaktär; transnationella insatser mot väpnade rebeller eller terroristgrupper; samt insatser till skydd av civila. ACIRC markerar därmed ett steg mot mer robusta militära operationer än ASF-konceptet, och förflyttar sig längre bort ut med skalan från fredsfrämjande insatser till fredsframtvängande- och stabiliseringsoperationer. Där ASF-scenarierna har en bred ambitionsnivå, vilken även

inkluderar multidimensionellt fredsbyggande, är ACIRC mer anpassat för de typer av insatser som AU och de afrikanska regionala organisationerna faktiskt har genomfört under de senaste tio åren och den arbetsfördelning som kommit att uppstå mellan AU och FN.

En papperstiger?

Flera av de utmaningar som generellt mött afrikanska insatser de senaste åren, vare sig insatserna varit ledda av AU eller andra afrikanska aktörer, gäller även för ACIRC. Däribland avsaknad av medel bland medlemsstater att finansiera insatserna samt ett beroende av utomstående parter att tillhandahålla såväl finansiering som logistiskt stöd. Dessa utmaningar står fortfarande olösta inom ACIRC-samarbetet och det finns därför inget som talar för att ACIRC skulle öka kapaciteten till afrikansk krishantering i sig.

Under första halvåret 2015 väntas Uganda bära huvudansvaret för ACIRC:s beredskap, vilken övertas av Sydafrika under hösten. Trots Sydafrikas relativt goda militära förutsättningar kvarstår stora frågetecken kring landets möjlighet att sätta in ACIRC inom de givna tidsramarna, bland annat på grund av den redan hårda belastningen på sydafrikansk försvarsförmåga, bristande möjlighet till tyngre lufttransport samt avsaknad av ekonomiska resurser. Andra ACIRC-partners kan sannolikt komma att uppleva än större utmaningar. Därmed finns det i dagsläget skäl att ifrågasätta hur sannolikt det är att ACIRC kan möta de behov ASF inte har lyckats uppfylla. Utan stöd från utomstående partners riskerar initiativet snarare att utgöra ännu en papperstiger inom afrikansk snabbinsatsförmåga.

Cecilia Hull Wiklund
Säkerhetspolitisk analytiker