

Somaliskt säkerhetsansvar mellan hopp och förtvivlan

Elin Hellquist

Sedan 2007 har Afrikanska unionens FN-stödda och till stor del EU-finansierade insats AMISOM bekämpat terrororganisationen Al-Shabab i Somalia. Efter decennier av olika militära insatser i landet är det internationella samfundet angeläget om att somaliska institutioner ska återta säkerhetsansvaret. Den här brieften analyserar utsikterna för att ett överlämnande av säkerhetsansvar ska kunna genomföras på ett hållbart sätt. Trots stora mänskliga uppoffringar och omfattande bistånd till säkerhetssektorreformer är landet alltjämt präglad av osäkerhet. Utöver frekventa terrorattacker utgör stridigheter mellan lokala eller regionala miliser en utmaning för den svaga federala regeringen. Situationen försvåras av att relationerna mellan den somaliska federala regeringen och de somaliska delstaterna är sämre än på många år. Den federala försvarssektorn är långt ifrån att självständigt kunna hantera de säkerhetshot som landet står inför. Den somaliska nationella armén har fortfarande låg militär förmåga och såväl konventionella lydnadsstrukturer som civil översyn saknas. Ett överlämnande av säkerhetsansvar under dessa omständigheter skulle skapa ett vakuum som riskerar att snabbt fyllas av Al-Shabab.

Somalia har länge setts som urtypen av en kollapsad (*failed*) stat. Trots att FN sedan 2015 har gått över till att karakterisera Somalia som en sårbar (*fragile*) stat, kallade den ugandiske presidenten Museveni nyligen Somalia ett land utan stat. Att landet så starkt förknippas med problem har blivit ett problem i sig för den somaliska federala regeringen (*Federal Government of Somalia*, FGS). Parallellt med detta narrativ växer dock en alternativ och osedvanligt optimistisk bild av läget i Somalia fram. Somaliakännare pratar om ”ett positivt spinn” (intervju 6, 2019-05-14) och menar att ”jättestora kliv” (intervju 2, 2019-03-06) tagits inom den federala statsbyggnaden under den senaste tioårsperioden. En intervjuperson konstaterade att ”Somalia är inne i en svacka sedan 1991, men någon gång kommer det bli bra” (intervju 4, 2019-04-04). FN:s säkerhetsråd spådde i januari att just 2019 kommer att bli avgörande för landet.

Denna brief sätter föreställningen att Somalia befinner sig i ett vägsål på prov, genom att analysera hur nära eller avlägset ett överlämnande av säkerhetsansvar till nationella säkerhetsaktörer är. Semi-strukturerade intervjuer med representanter från FN, Sveriges utrikesdepartement, Folke Bernadotteakademien, den Europeiska utrikestjänsten (EEAS) och den Europeiska unionens träningsmission (EUTM) utgör tillsammans med insatsrapporter från EUTM och den svenska försvarsmakten underlag till analysen.¹

¹ Intervjuerna har genomförts personligen i Stockholm och Bryssel samt per telefon, mellan februari och maj 2019.

Frågan om ett nationellt säkerhetsansvar är en temperaturmätare av den somaliska statsbyggnadsprocessen. En stat med endast punktviss våldsmonopol kommer ha stora svårigheter att leverera grundläggande samhällsfunktioner. Det är fallet i Somalia, där FGS konkurrerar med en uppsjö av säkerhetsaktörer – främst terrororganisationen Al-Shabab, regionala säkerhetsstyrkor och klanmiliser – om kontrollen över territoriet och medborgarnas förtroende.

Träningsinsatsen EUTM² syftar till att understödja statens våldsmonopol genom att bygga den somaliska nationella arméns (SNA) militära kapacitet. De praktiska möjligheterna för EUTM att uppfylla detta syfte är samtidigt direkt avhängiga tillståndet i statsbyggnaden. Detta cirkulära förhållande är ett dilemma. Å ena sidan rättfärdigas extern närvaro av att värdstaten är svag. Å andra sidan krävs att de institutionella motparterna är något så när funktionella för att närvaron ska vara meningsfull. Innebörden av dilemmat är att kapacitetsbyggande insatser endast delvis själva kan påverka sina möjligheter att nå framgång. Även om konkreta hinder som brist på personal och utrustning avvärs, kvarstår utmaningen att lokalt förankra insatsen på ett hållbart sätt.

Status i överlämnandefrågan

Erfarenhetsanalyser från internationella aktörer, säkerhetspolitisk forskning och intervjuer med nyckelpersoner

² Styrkan består av ungefär två hundra medlemmar, varav nio är utsända av den svenska försvarsmakten.

pekar entydigt mot att säkerhetsansvaret varken *kan* eller *bör* lämnas över från AMISOM till FGS inom överskådlig tid. Ett fullödigt nationellt säkerhetsansvar bedömer intervjupersoner med mycket god insyn som "helt orealistiskt" (intervju 1, 2019-03-05). En något mer optimistisk prognos gör gällande att "viss överlämning på ett smart sätt kan komma i fråga. En ort här och där" (intervju 5, 2019-04-10). Hittills har Somalias nationella universitet, idrottsstadion och militärakademien Jaalle Siyaad överlämnats till FGS. Dessutom ansvarar det första förband som utbildades av EUTM för att skydda Villa Somalia – presidentpalatset i Mogadishu. Dessa steg har viss symbolisk betydelse, men är marginella i det stora säkerhetspusslet.

Försiktigheten kring ett överlämnande grundar sig i farhågan att Al-Shabab kommer att återta kontroll när AMISOM drar sig tillbaka. En stärkt nationell försvarssektor är dock ingen garanti för hållbar säkerhet, eftersom det visat sig vara svårt att besegra Al-Shabab militärt. Terrorgruppen har ofta lämnat områden innan en AMISOM-offensiv för att återkomma därefter. Amerikanska drönarattacker har delvis ändrat detta mönster och fått Al-Shabab att återgå till gerillakrigföring i FGS-kontrollerade städer, inklusive Mogadishu.

Insikten om Al-Shababs uthållighet och anpasslighet har gjort att förhandlingar alltmer ses som ett alternativ till den väpnade kampen. En intervjuperson vittnar om att kontakter mellan regeringen och Al-Shabab redan förekommer. En annan intervjuperson frågar sig dock varför ledningsskiktet egentligen skulle vara intresserade av att förhandla, samt vilka personer i den brokiga rörelsen som skulle komma i fråga för mer systematisk dialog.

Sedan 2007 har AMISOM varit Al-Shababs militära huvudmotståndare. Ursprungligen var insatsen avsedd att efterföljas av en fredsbevarande FN-insats, men numera är riktningen i säkerhetsrådets resolutioner utstakad: säkerhetsansvaret ska föras direkt över från AMISOM till somaliska säkerhetsaktörer när förutsättningarna medger. Tidsplanen förskjuts, men riktningen ligger fast. FN-resolution 2472 från 31 maj 2019 förlängde AMISOM:s mandat med ett år och beslutade om en neddragning av den uniformerade personalstyrkan med 1000 man till maximalt 19 626.

AMISOM (och FGS) försöker bromsa neddragningen. En anledning till detta är att insatsen möjliggjort för truppbidragande länder att bygga upp sina försvarsmakter. Uganda, som bidrar med flest soldater, har hotat att lämna insatsen om styrkeneddragningarna fortsätter och ersättningen minskar. Så länge Al-Shabab och andra gränsöverskridande säkerhetshot kvarstår har AMISOM-länderna dessutom ett säkerhetspolitiskt

egenintresse av att insatsen fortgår. Ursprungligen var grannländerna uteslutna från deltagande i AMISOM, med anledning av de gränsdispyter som präglat säkerhetsläget på Afrikas horn. Numera deltar samtliga tre grannar, inte minst i syfte att säkra sina egna gränser (Etiopien sedan 2014, Kenya sedan 2012, Djibouti sedan 2011).

För EUTM finns en spänning mellan insikten att säkerhetsreform i Somalia kräver tålamod och långsiktighet och den alltmer uttryckliga inriktningen mot överlämnande av säkerhetsansvar. Till exempel har EU:s träningsanläggning medvetet utformats i enkel standard för att underlätta överlämnande. Samtidigt är det viktigt att soldaterna har drägliga förhållanden, så att de får en positiv känsla och behållning av träningen som de kan kommunicera vidare ut i samhället.

Tillståndet i Försvarsministeriet och Generalstaben

EUTM-insatsens sjätte mandat, som löper till 31 december 2020, föreskriver ett ökat fokus på strategisk rådgivning gentemot det somaliska försvarsministeriet och generalstaben. I diskussionerna inför mandatuppdateringen var EEAS beredd att helt avsluta träningsaktiviteterna, men EU-medlemsstaterna höll tillbaka. Flera intervjupersoner tolkar mandatsskrivningarna som politiskt motiverade signaler om framsteg; frikopplade från vad som faktiskt händer på marken.

Förutsättningarna hos de somaliska motparterna är nämligen sådana att rådgivning och mentorer inte alltid kan genomföras. Civil översyn har inte etablerats och det är inte ovanligt att försvarsministrar rekryteras från militären. Seniora, ofta till åren komna, militärer "vill inte acceptera att Försvarsministeriet styr Generalstaben" och "de pratar om krigstillstånd för att rättfärdiga" bristen på civil kontroll (intervju 12, 2019-05-07). Dessutom saknas lydndsstruktur och orderkedja av konventionell modell inom den somaliska försvarsmakten. Sammantaget anses dessa brister bidra till förekomsten av brott mot mänskliga rättigheter från SNA:s sida.

Relationerna inom Generalstaben präglas av en "schism mellan yngre otåliga och de gamla" (intervju 12, 2019-05-07). Äldre militärer som utbildats i ett sovjetiskt system och arbetat under den forne diktatorn Siad Barre tenderar att vara nostalgiska och ha en förkärlek för det pompösa, menar en intervjuperson. Glappet i inställning mellan dessa och ett mindre antal yngre officerare komplicerar förändringsarbetet. Dessutom finns ingen fungerande pensionslag, vilket hindrar generationsskiftet inom den somaliska försvarssektorn.

Till skillnad från Försvarsmakten bedöms Försvarsministeriet vara framåtblickande och ha en större öppenhet gentemot det internationella samfundet. Ministeriet

anses dock ha en komplicerad struktur, och kämpar med kronisk underbemanning samt stor omsättning av personal, inklusive på ministerposten. Försvarsministeriet delar högkvarter med Generalstaben i en EU-finansierad byggnad sedan hösten 2017. Förhoppningen är att detta ska underlätta etablerandet av civil översyn av Försvarsmakten.

Strukturella och individuella utmaningar inom Generalstaben och Försvarsministeriet, i kombination med EUTM:s säkerhetsprotokoll, gör det svårt att genomföra rådgivning och mentorering. En intervju-person menar att synen på rådgivning är naiv och att EU prioriterar det politiskt korrekta oavsett vad som är effektivt.

Den strategiska rådgivning som ändå förekommer är av handfast karaktär. Till exempel har EUTM stött uppbyggnaden av insatsledning och ett *situation room*. Insatsen har även hjälpt till att ta fram en struktur för Försvarsministeriet (en ledningsenhet och sju avdelningar) som godkändes av försvarsministern i oktober 2018, samt förberett den nationella försvarsöverenskommelsen (*National Defence Act*) tillsammans med det amerikanska rådgivarteamet. Enligt en intervju-person krävs ett decennielångt perspektiv för att strategisk rådgivning ska få effekt.

Tillståndet i den somaliska nationella armén

I december 2017 presenterade FGS en kartläggning av SNA, vilken var "en tragisk historia, men ändå lite bättre än vad de värsta olyckskorporna hade förutspått" (intervju 12, 2019-05-07). Den nationella styrkan uppskattades till under 10 000 man, endast en dryg tredjedel av den officiella siffran, varav 30 procent saknade vapen. Försöken att bygga upp en nationell armé har skett utan att först säkerställa DDR (*disarmament, demobilisation, reintegration*) och försoning: "Man sprang innan man var redo" (intervju 12, 2019-05-07).

EUTM:s huvudverksamhet är fortfarande träning av soldater samt av somaliska tränare enligt en *train the trainers*-modell. En intervju-person beskriver den träning som EUTM genomför som meningslös, till och med skadlig. Ett konkret problem är att det, på grund av en kombination av bristande resurser, defekta personalsystem och klanmotsättningar, inte går att räkna med att löner betalas ut regelbundet och likvärdigt. När färdigutbildade soldater inte utplaceras omgående är risken att de blir kvar på träningscampen, vilket leder till brist på mat när ett nytt kompani anländer.

Under våren 2019 har somaliska soldater återkommande strejkat, vilket gjort att kurserna behövt förlängas för att täcka upp för uteblivna träningsdagar. Att få en regelbunden lön är lojalitetsbyggande, och motsatsvis kan opålitliga löneutbetalningar leda till

att soldaterna alternerar mellan olika uppdragsgivare. I mars hindrade strejkande soldater en EUTM-konvoj från att lämna det största träningscentret General Daghadaban Training Centre (GDTC). Situationen löstes genom förhandling men pekar på risken att soldaternas berättigade frustration i förlängningen blir ett säkerhetsproblem för insatsen.

Bristen på utrustning är en annan källa till frustration. Det saknas inte bara vapen för träning, utan det är även mödosamt att få fram enklare utrustning som kängor och vattenflaskor. Federica Mogherinis förslag om en europeisk fredsfacilitet (*European Peace Facility*) bereds för närvarande och skulle – om det går igenom i något så när ursprunglig version – inte bara mångdubbla insatsbudgeten utan även möjliggöra tillhandahållande av utrustning direkt från EU, inklusive vapen. Insatsernas operationella kapacitet drabbas även av en hög andel vakanta befattningar (ca 30-40 procent på senare år). Bidragande länder lever inte alltid upp till ambitiösa mandatsskrivningar vid EU:s styrkegenereringskonferenser. Det är ett problem för EUTM-insatserna generellt, men Somalia är i särskild motvind sedan EU:s fokus flyttats till fransktalande Afrika.

Den federala överenskommelsen

I Somalia har de internationella strävandena länge syftat till att upprätta *någon slags* stat för att bryta med avsaknaden av politisk kontroll. Det finns principiellt stöd både inom och utanför landet för federalism som det politiska alternativet till inbördeskrig. En hållbar överenskommelse om fördelning av makt och resurser mellan federal och delstatsnivå har dock uteblivit. FGS har inte levererat utlovade resurser till regionerna och ses som motiverade av sin egen agenda. I september 2018 fryste delstaterna (*Federal Member States of Somalia*, FMS) kontakten med FGS, och det veckolånga möte mellan parterna som hölls i Garowe i maj 2019 avslutades utan något gemensamt uttalande. Förträdare från FGS och FMS litar inte på varandra; det finns en "misstro att motparten kan vilja ta kål på en" (intervju 4, 2019-04-04).

I försvarssektorn är det särskilt komplicerat att få till stånd en överenskommelse mellan centrum och periferi. Regionala polistyrkor har mer framgångsrikt inlemmats i en federal struktur, tack vare att det "finns en politisk överenskommelse" (intervju 1, 2019-03-05). FMS har tvekat att skicka sina bästa soldater till Mogadishu för att upptas i SNA, eftersom de inte vetat om soldaterna sedan kommer att återvända. Från Mogadishus horisont oroar det motsatta: att utbildade soldater går till regionala styrkor, till klanmiliser eller kanske tillbaka till jordbruksarbete i hembyn.

I februari 2019 presenterade AMISOM en kartlägg-

ning som identifierade åtminstone 20 000 regeringsvänliga styrkor ute i regionerna. Vilka trupper som tillhör SNA och vilka som är regeringslojala men separata är dock en politiskt laddad definitionsfråga. FGS saknar kontroll över väpnade regionala miliser och klanmiliser. 'Omhattnig' av förband förekommer, exempelvis blev 2500 soldater i Puntland en del av SNA "över en natt" (intervju 12, 2019-05-07).

Om den federala överenskommelsen inte genomförs i praktiken riskerar ansträngningarna att bygga militär kapacitet att vara förgäves. Terrorism kan svårligen besegras med militära medel allena. I Somalia är frågan om radikalisering oskiljaktig från uppbyggnaden av en välfungerande stat som respekterar mänskliga rättigheter. UNDP-studien *Journey to Extremism* (2018) identifierade "government action" som en avgörande faktor bakom individers beslut att gå med i afrikanska terroristgrupper. 71 procent av respondenterna angav att något statsrepresentanter utsatt dem eller deras anhöriga för varit utlösande faktor till deras radikalisering. Denna forskning visar på hur våldsanvändning och inskränkningar av fri- och rättigheter under anti-terror-flagg skapar grogrund för radikalisering snarare än bekämpar den.

I Somalia är kopplingen extra påtaglig, eftersom Al-Shabab trots sin brutala våldsbejakande karaktär på vissa håll tillhandahåller samhällsfunktioner såsom sjukvård, skola och rättskipning med större legitimitet och effektivitet än staten. Hanteringen av avhoppade Al-Shabab-ledaren Mukhtar Robow, som arresterades när han kandiderade i delstatsvalet i South West (och fortsatt befinner sig i husarrest), uppfattas brett som olycklig och oskicklig. När FN:s sändebud Nicholas Haysom i januari 2019 kritiserade att SNA dödat demonstrerande Robow-supportrar utvisades han med hänvisning till otillbörlig inblandning i Somalias inre angelägenheter.³ Det visar på hur känsliga frågor kring mänskliga rättigheter och politisk dialog fortfarande är för FGS. Enligt en intervjuperson lämnade 500 soldater SNA efter Robowhistorien.

Slutsats

Två parallella beskrivningar har bäring i den somaliska verkligheten. Somalia är en ekonomisk tillväxtnation med en ung och entreprenöriell befolkning, där Al-Shabab pressats tillbaka, där FGS systematiskt arbetar för

³Den 30 maj 2019 utsågs amerikanen James Swan till nytt FN-sändebud.

att bygga upp staten, där allmänna val snart ska hållas och där kvinnor finns representerade i maktpositioner. Samtidigt är Somalia ett land där en terrororganisation kontrollerar stora delar av territoriet, där könsstympning och korruption är utbredd, där livsmedelsförsörjningen regelbundet hotas av torka och där upprepade internationella militära insatser och miljarder i bistånd inte lyckats vända skutan.

Optimisten och pessimisten bör kunna enas kring att tre grundläggande faktorer i nuläget stjälper ambitionen om överlämnande av säkerhetsansvar: (i) försvarssektorn är inte redo, (ii) säkerhetshotet från Al-Shabab kvarstår, (iii) federalismen är ofullständig och konfliktfylld. Till sammans gör dessa faktorer att överlämnandeplanen är ett påtryckningsinstrument mer än en genuin färdplan för ett somaliskt ägt säkerhetsansvar.

Att makt- och resursdelning mellan centrum och periferi är nyckeln för att bygga en hållbar stat och bekämpa grogrunden till extremism är brett accepterat. Som en intervjuperson uttryckte det: "frågan om balans genomsyrar allt i Somalia" (intervju 6, 2019-05-14). Svårigheterna att uppnå balans i praktiken är föga förvånande. Varje steg i en federal politisk överenskommelse innefattar uppoffringar, inte sällan med en personlig insats. Valen på delstats- och federal nivå är mycket viktiga för att stärka institutionell legitimitet och inklusivitet. Samtidigt riskerar de svåra frågorna om federalism och konstitutionell utformning att läggas på is när uppmärksamheten under lång tid riktas mot valkampanjer.

Det är inte uppenbart hur externa aktörer ska agera för att stödja den fragila federala överenskommelsen, särskilt inom försvarssektorn. Den som bygger militär kapacitet i konfliktmiljöer deltar i en omfördelning av makt och resurser mellan olika aktörer inom värdlandet. I ett land som Somalia, där FGS legitimitetsbas är skakig och är av kapacitetsbyggande riktade till nationella styrkor har haft liten framgång, finns goda grunder att istället uppgradera engagemang med delstaterna. Att samarbeta direkt med delstaterna är dock ett högt spel som riskerar att undergräva FGS acceptans av internationell närvaro och destabilisera det politiska läget ytterligare.

*Elin Hellquist, Fil. dr
Säkerhetspolitisk analytiker*