

Den Europeiska unionen är den största givaren till Somalia och en viktig aktör i att driva på en politisk förändring på Afrikas horn. EU:s ambition är att ha en samlad ansats gentemot Somalia, i syfte att lindra den humanitära situationen, stödja övergångsregeringens ansträngningar för fred, stabilitet och säkerhet samt bidra till att bekämpa det hot mot internationell fred och säkerhet som har sina rötter på Afrikas horn. I november 2011 antog EU ett strategiskt ramverk för Afrikas horn och i januari 2012 utsågs en särskild representant för regionen.

Studiens syfte är att beskriva och analysera EU:s samlade ansats gentemot Somalia avseende aspekter som samordningen inom EU, avvägningen mellan olika instrument och samordningen med externa aktörer. Studien identifierar även centrala faktorer som påverkar utvecklingen av EU:s insatser på Afrikas horn. I synnerhet studeras utvecklingen av de civila och militära insatserna inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Utifrån analysen ges rekommendationer om vad Sverige, inom ramen för EU, bör driva för att stärka relevansen i EU:s stöd till fred, säkerhet och utveckling i Somalia.



Land i sikte?

EU:s samlade ansats gentemot Somalia

Eva Hagström Frisell, Magdalena Tham Lindell och Emma Skeppström

Eva Hagström Frisell, Magdalena Tham Lindell och
Emma Skeppström

Land i sikte?

EU:s samlade ansats gentemot Somalia

Omslagsbild: Farah Abdi Warsameh, Scanpix

FOI-R--3462--SE

Titel	Land i sikte? EU:s samlade ansats gentemot Somalia
Title	Land in sight? The EU Comprehensive Approach towards Somalia
Rapportnr/Report no	FOI-R--3462--SE
Månad/Month	Juni/June
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	61 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A18011
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729).
Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

Studiens syfte är att beskriva och analysera EU:s samlade ansats gentemot Somalia. Studien identifierar även faktorer som påverkar den framtida utvecklingen av EU:s insatser på Afrikas horn med särskilt fokus på GSFP.

Somalia framhålls som det främsta exemplet på en tillämpning av en bred ansats där EU utnyttjar unionens mångfald av instrument. Ansatsen har vuxit fram successivt och först i efterhand samlats inom en gemensam ram. Samordningen mellan olika aktörer inom EU har stärkts sedan Lissabonfördragets införande. Samverkan mellan de säkerhetspolitiska insatserna som hanteras inom utrikestjänsten och kommissionens utvecklingsinsatser är dock fortfarande otillräcklig. Även balansen mellan militära och civila insatser bör kunna justeras så att betoningen på militär krishantering minskar. Framför allt är det förhållningssättet till Atalanta som kan behöva ses över. Effekten av EU:s ansats är också beroende av en fungerande samordning med det övriga internationella samfundet.

Ett antal faktorer påverkar utvecklingen av EU:s insatser på Afrikas horn. Internt handlar det främst om betydelsen av det nya strategiska ramverket och den särskilda representanten för Afrikas horn. Ramverket har inte haft någon större inverkan hittills men blir förhoppningsvis viktigt när nya riktlinjer och handlingsplaner utvecklas framöver. EUSR förväntas dock få en viktig roll som politisk talesperson och representant för unionen i regionen. Ett antal kritiska faktorer i Somalia kommer även påverka utvecklingen av insatserna, särskilt den pågående politiska processen, AMISOM:s offensiv, behovet av kapacitetsbyggnad av statliga institutioner samt trenden att utöka den diplomatiska närvaron i Mogadishu. Av insatserna är det framförallt EUTM som påverkas av den politiska utvecklingen i Somalia.

Nyckelord: Europeiska unionen, EU, GSFP, samlad ansats, allomfattande ansats, Afrika, afrikansk säkerhet, Afrikanska unionen, AU, Somalia, Afrikas horn, EUSR, operationscentret, EUTM Somalia, EUNAVFOR Atalanta, EUCAP Nestor, AMISOM, utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd.

Summary

The purpose of this study is to describe and analyse the EU Comprehensive Approach towards Somalia. The report also identifies factors that influence the future of the EU engagement on the Horn of Africa and especially the CSDP operations.

Somalia as the ultimate example of an EU Comprehensive Approach has been accentuated. This approach has developed gradually and eventually grown into a common framework. Coordination between different actors within the EU has improved since the Lisbon Treaty was adopted. The Coordination between the EU External Action Service and the Commission is however still insufficient. The balance between military and civilian initiatives might also need to be adjusted to decrease the emphasis on military operations. In particular, the approach towards operation Atalanta might need to be reconsidered. The EU Comprehensive Approach also depends on well-functioning coordination with the rest of the international community.

Several factors influence the future of the EU engagement on the Horn of Africa. Internally, the question is what role the new Strategic Framework and the EUSR will play. The Framework has so far not had any major impact but will hopefully gain in importance when new policies and action plans are developed. The EUSR is expected to play an important role as the Spokesperson of the EU in the region. Critical factors in Somalia will also affect the development of the CSDP operations, in particular the ongoing political process, the need for capacity building within the state institutions and the trend of increasing the diplomatic footprint in Mogadishu. Among the missions, the future of EUTM is especially influenced by the political development in Somalia.

Keywords: European Union, EU, CSDP, Comprehensive Approach, Africa, African security, African Union, AU, Somalia, Horn of Africa, EUSR, Operation Centre, EUTM Somalia, EUNAVFOR Atalanta, EUCAP Nestor, AMISOM, development assistance, humanitarian assistance.

Innehållsförteckning

Förkortningar	7
1 Inledning	9
1.1 Syfte	10
1.2 Metod och material	10
1.3 Definition av centrala begrepp	11
1.4 Läsanvisningar	12
2 EU:s engagemang på Afrikas horn	14
2.1 En höjd säkerhetspolitisk ambition	14
2.2 EU:s strategiska ramverk för Afrikas horn.....	16
2.3 EU:s särskilda representant för Afrikas horn.....	17
2.4 Operationscentret aktiveras för insatserna på Afrikas horn	18
3 EU:s verksamhet i Somalia	19
3.1 Politisk dialog	19
3.2 Krishantering	20
3.2.1 Operation Atalanta	20
3.2.2 EUTM Somalia	23
3.2.3 EUCAP Nestor	25
3.2.4 Stöd till AMISOM	27
3.2.5 Stabilitetsinstrumentet	28
3.3 Utvecklingssamarbete	29
3.4 Humanitärt bistånd	30
4 Analys av EU:s samlade ansats gentemot Somalia	33
4.1 En samlad ansats i praktiken	33
4.1.1 Samordning i Bryssel	33
4.1.2 Samordning i fält	36
4.1.3 Aktivering av operationscentret.....	37
4.2 Balansen mellan EU:s olika instrument.....	37

4.3	Samordning med externa aktörer	39
5	Faktorer som påverkar utvecklingen av EU:s insatser	42
5.1	Det strategiska ramverket och dess uppföljning	42
5.2	EUSR:s roll.....	44
5.3	Den politiska processen i Somalia	45
5.4	AMISOM:s offensiv	46
5.5	Behovet av kapacitetsbyggnad av statliga institutioner	47
5.6	Utökad närvaro i Mogadishu	49
6	Slutsatser och rekommendationer	51
6.1	Sammanfattande slutsatser	51
6.2	Rekommendationer.....	52
	Referenser	56
	Intervjuer.....	60

Förkortningar

ACP	African, Caribbean and Pacific States
AMISOM	African Union Mission in Somalia
APF	African Peace Facility
AU	Afrikanska unionen
CA	Comprehensive Approach
CMC	Crisis Management Concept
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
DCoC	Djibouti Code of Conduct
DEVCO	Generaldirektoratet för utveckling och samarbete EuropeAid
ECHO	Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection
EDF	European Development Fund
EEAS	European Union External Action Service
EU	Europeiska unionen
EUMS	Europeiska unionens militära stab
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EUSR	European Union Special Representative
EUTM	European Union Training Mission
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FPI	Foreign Policy Instruments Service
GSFP	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
HR	High Representative
ICG	International Contact Group
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IfS	Instrument for Stability
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik

MARSIC	Critical Maritime Routes Programme
RDP	Somali Reconstruction and Development Programme
RMCB	Regional Maritime Capacity Building
SRSG	Special Representative of the Secretary General
SSR	Säkerhetssektorreform
TFG	Transitional Federal Government
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNPOS	United Nations Political Office for Somalia
UPDF	Ugandan People's Defence Force
WFP	World Food Programme

1 Inledning

I över två decennier har Somalia härjats av inomstatliga konflikter och saknat en centralregering med kontroll över territoriet. 1991 föll general Siad Barres regering efter att under många år ha utmanats om regeringsmakten av ett antal väpnade grupper. Dessa representerade huvudsakligen olika klaner som upplevt ett ökande förtryck under Barres regim. Efter regeringens fall fortsatte den väpnade kampen vilket ledde till statens kollaps.

Över en miljon av Somalias 9,6 miljoner invånare¹ är internflyktingar och knappt en miljon har tagit sin tillflykt till grannländerna.² Barnadödligheten är en av de högsta i världen liksom nivåerna av kronisk undernäring.³ Civilbefolkningen är allvarligt utsatt för våld från de stridande parterna och det finns ingen kapacitet i landet att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna. Den väpnade konflikten innebär också att det är svårt för regeringen och humanitära organisationer att nå fram med hjälp till människor drabbade av torka eller svåra översvämningar. Resultatet är en av världens värsta humanitära kriser.⁴

2004 etablerades en övergångsregering som har haft stora svårigheter att få kontroll över det somaliska territoriet och vars fokus under de senaste åren har legat på att bekämpa den islamistiska milisen al-Shabab.⁵ Tillsammans med den Afrikanska unionens (AU) fredsfrämjande insats (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM) har den somaliska övergångsregeringen under det senaste året lyckats få kontroll över huvudstaden Mogadishu. Al-Shabab har blivit allt mer militärt trängd samtidigt som stödet hos befolkningen tycks minska.

Även den politiska processen har utvecklats i positiv riktning under 2011/2012. Senast den 20 augusti 2012 ska en ny regering, ett nytt parlament, inklusive president och talman, utses i Somalia. Dessutom ska en ny konstitution ha antagits. En färdplan har utarbetats för att övergångsperioden ska kunna avslutas senast detta datum. Regeringen, parlamentet, regionerna Puntland och Galmudug samt sammanslutningen av sufistiska rörelser, Ahlu Sunna Wal Jama'a, är undertecknare av färdplanen. Somaliland har delvis deltagit i arbetet medan al-Shabab över huvud taget inte har varit involverade.

¹ UNDP. *Human Development Reports*, <http://hdr.undp.org/en/statistics> (hämtad 2012-06-18).

² European Commission (2012). *Fact sheet: Humanitarian Aid and Civil Protection - Somalia*, februari 2012.

³ UNDP. *Human Development Report*; European Commission, *Fact sheet: Humanitarian Aid and Civil Protection - Somalia*.

⁴ Human Rights Watch (2012). *World Report 2012: Somalia*, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/somalia_2012.pdf, (hämtad 2012-06-18).

⁵ Uppsala Conflict Data Program, UCDP. *Conflict Encyclopedia: Somalia*, http://www.ucdp.uu.se/gpdata/gpcountry.php?id=141®ionSelect=1-Northern_Africa# (hämtad 2012-03-21).

Det internationella samfundet agerar utifrån att ett politiskt skifte ska ske den 20 augusti 2012, även om många menar att inte allt kommer att ha fallit på plats tills dess. Europeiska unionen (EU) är, i egenskap av den största givaren till Somalia, en viktig aktör för att driva på denna förändring. EU:s ambition är att ha en samlad ansats gentemot Somalia, i syfte att lindra den humanitära situationen i Somalia, stödja övergångsregeringens ansträngningar för fred, stabilitet och säkerhet samt bidra till att bekämpa det hot mot internationell fred och säkerhet som har sina rötter på Afrikas horn. I november 2011 antog EU ett strategiskt ramverk för Afrikas horn och i januari 2012 utsågs Alexander Rondos till EU:s särskilda representant (*EU Special Representative*, EUSR) för regionen.

Eftersom Sverige har bidragit och sannolikt fortsätter att bidra till EU:s säkerhetspolitiska insatser på Afrikas horn, har Sverige ett intresse av att följa hur det nya ramverket och den nya funktionen EUSR kan bidra till att EU får ett mer strategiskt förhållningssätt till konflikten i Somalia. Sett utifrån Sveriges bidrag är det av särskilt intresse hur EU:s nya förhållningssätt kan komma att påverka de civila och militära insatserna i regionen. Dessa är den marina insatsen utanför Somalias kust (operation Atalanta), EU:s utbildningsinsats för de somaliska säkerhetsstyrkorna i Uganda (*European Union Training Mission*, EUTM) samt den planerade civila insatsen till stöd för regional maritim kapacitetsbyggnad (EUCAP Nestor).

1.1 Syfte

Den här studien genomförs på uppdrag av Försvarsdepartementet inom ramen för FOI:s Insatsprojekt.⁶

Studiens syfte är att beskriva och analysera EU:s samlade ansats gentemot Somalia avseende aspekter som samordningen inom EU, avvägningen mellan olika instrument och samordningen med externa aktörer. Studien identifierar även centrala faktorer som påverkar utvecklingen av EU:s insatser på Afrikas horn. I synnerhet studeras utvecklingen av de civila och militära insatserna inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).

Utifrån analysen ges rekommendationer om vad Sverige, inom ramen för EU, bör driva för att stärka relevansen i EU:s stöd till fred, säkerhet och utveckling i Somalia.

1.2 Metod och material

Studien bygger på skriftligt material, såsom EU:s officiella dokument, tidigare FOI-rapporter, akademisk litteratur och politisk rapportering. Detta material har

⁶ I studien har också FOI:s EU- och Afrika-analytiker deltagit.

sedan kompletterats med semistrukturerade intervjuer i Stockholm, Bryssel och Nairobi. Företrädare för olika delar av EU-institutionerna, EU:s medlemsstater, Förenta nationerna (FN), AMISOM, USA samt icke-statliga organisationer verksamma i Somalia har intervjuats under cirka en timme vardera. Totalt har drygt 30 intervjuer genomförts under april, maj och juni 2012. En förteckning över intervjuerna återfinns i referenslistan. Intervjuerna är dock genomgående anonymiserade i rapporten.

Bakgrunden till EU:s engagemang på Afrikas horn samt kartläggningen av EU:s verksamhet i Somalia har inhämtats genom EU:s hemsidor, officiella dokument, samt intervjuer i Stockholm, Bryssel och Nairobi. Den fördjupade analysen av EU:s samlade ansats samt faktorer som kan komma att påverka EU:s insatser bygger främst på de intervjuer som genomförts. En begränsning är att författarna inte kunnat vistas i Somalia och därmed själva inte kunnat studera effekterna av EU:s engagemang i landet.

1.3 Definition av centrala begrepp

I denna rapport definieras Afrikas horn som de länder som ingår i den regionala samarbetsorganisationen IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) i östra Afrika. I organisationen ingår Djibouti, Eritrea, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan, Sydsudan och Uganda.⁷ Samma definition av regionen görs i EU:s strategiska ramverk för Afrikas horn samt i mandatet för EU:s särskilda representant.

Ett viktigt studieobjekt i denna rapport är EU:s samlade ansats gentemot Somalia. I rapporten används begreppet samlad ansats synonymt med begreppet allomfattande ansats (*Comprehensive Approach*, CA). Detta är ett koncept som har vuxit sig starkt under 2000-talet mot bakgrund av att kopplingarna mellan säkerhet och utveckling hamnat i fokus och att säkerhet också kommit att inkludera mänsklig säkerhet (eng. *human security*). Dessutom har erfarenheterna från 1990-talets insatser för fred och säkerhet visat att dessa många gånger inte ledde till önskad effekt. Detta kunde bland annat härledas till bristfällig samordning och samverkan. Den militära insatsen behövde därför tydligare kopplas samman med andra politikområden som bistånd och diplomati. Ett antal koncept för CA började således utvecklas. Tanken var att samverkan mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser skulle leda till bättre bärkraft, effekt och kostnadseffektivitet.⁸

⁷ För mer information om IGAD se Hull, Cecilia; Skeppström, Emma; Sörenson, Karl (2011). *Patchwork for Peace? Capabilities for Peace and Security in Eastern Africa*, FOI-R--3048--SE.

⁸ Hull, Cecilia; Derblom, Markus (2011). *Vad är Comprehensive Approach? Tolknningar och definitioner*, FOI-R--3195--SE, s. 12.

EU:s civil-militära karaktär har länge ansetts vara en av organisationens styrkor vad gäller krishantering. EU:s försök att utveckla koncept och strategier för samverkan mellan de civila och militära delarna av organisationen har dock varit begränsade. 2003 antogs riktlinjer för civil-militär samverkan. 2005 introducerades ett koncept för CA av dåvarande ordförandetrojkan – Storbritannien, Österrike och Finland.⁹ Utvecklingen av nya koncept för CA inom EU har dock avstannat sedan dess.

Istället är det de förändringar som Lissabonfördraget inneburit för genomförandet av insatser som gjort att EU:s samlade ansats utvecklats. Bättre samordning var en av utgångspunkterna för de reformer som Lissabonfördraget medförde. Exempelvis har EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik (*High Representative*, HR) ansvar för EU:s utrikespolitik och krishantering och är tillika vice ordförande i kommissionen, vilket är tänkt att leda till bättre samordning mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser. Även utrikestjänsten (*European External Action Service*, EEAS) är tänkt att bidra till detta genom att den innehåller såväl de geografiskt ansvariga enheterna som krishanteringsstrukturerna och några säkerhetspolitiska finansieringsinstrument.¹⁰ Tanken är således att EU:s allomfattande ansats ska finnas institutionaliserad i de strukturer som planerar och genomför insatser.

1.4 Läsanvisningar

I **kapitel 2** ges en bakgrund till EU:s höjda säkerhetspolitiska ambition för Afrikas horn. Här beskrivs även innehållet i de initiativ som tagits för att höja EU:s politiska profil och öka samordningen mellan EU:s olika instrument på Afrikas horn, dvs. EU:s strategiska ramverk för Afrikas horn, den särskilda representanten samt aktiveringen av EU:s operationscenter. Detta inkluderar en förklaring av unionens övergripande intressen i Somalia.

Detta följs i **kapitel 3** av en kartläggning av de huvudsakliga komponenterna i EU:s ansats gentemot Somalia. Kapitlet inleds med en beskrivning av EU:s politiska dialog med landet. Därefter följer en redogörelse för EU:s stöd inom området krishantering. Detta omfattar insatserna inom ramen för GSFP – dvs. operation Atalanta, EUTM Somalia samt EUCAP Nestor – liksom stödet till AU:s insats AMISOM och stabilitetsinstrumentet. Slutligen görs en genomgång av utvecklingssamarbetet respektive det humanitära biståndet.

I **kapitel 4** görs en analys av huruvida EU kan sägas ha en samlad ansats för Somalia och om avvägningen mellan EU:s olika insatser är ändamålsenlig.

⁹ Derblom, Markus; Egnell, Robert; Nilsson, Claes (2007). *The Impact of Strategic Concepts and Approaches on the Effects-Based Approach to Operations*, FOI-R--2395--SE, s. 23.

¹⁰ Hagström Frisell, Eva (2011). *EU- en krishanteringsaktör i förändring*, FOI-R--3190--SE, s. 29-30.

Kapitlet avslutas med en bedömning av samordningen inom EU samt samordningen med andra aktörer aktiva i Somalia.

Därefter ägnas **kapitel 5** åt några av de faktorer som påverkar den framtida utvecklingen av EU:s insatser. Här förs ett resonemang om vilken betydelse det strategiska ramverket respektive EU:s särskilda representant kan få framöver. Vidare identifieras ett antal utmaningar för givarsamfundet i Somalia som har betydelse för hur EU:s insatser kan utvecklas.

I **kapitel 6** görs en sammanfattning av slutsatserna från tidigare kapitel. Avslutningsvis ges rekommendationer om vilka frågor Sverige, inom ramen för EU, bör driva för att stärka relevansen och bärkraften i EU:s stöd till Somalia.

2 EU:s engagemang på Afrikas horn

Nedan följer en genomgång av hur EU:s engagemang gentemot Afrikas horn och Somalia har utvecklats. Detta görs för att öka förståelsen för hur EU:s samlade ansats har vuxit fram.

EU:s engagemang på Afrikas horn ska ses mot bakgrund av den gradvisa utvecklingen av EU:s förhållande till Afrika som helhet. Unionen har en lång historia av nära relationer med de forna europeiska kolonierna, de så kallade ACP-länderna (*African, Caribbean and Pacific States*), som i Afrika inkluderar länderna söder om Sahara. Det nuvarande samarbetet styrs av Cotonouavtalet från år 2000 som fokuserar på utvecklingssamarbete, ekonomi och handel samt politisk dialog. EU:s utvecklingssamarbete med ACP-länderna sker i huvudsak genom den Europeiska utvecklingsfonden (*European Development Fund, EDF*) som finansieras av EU:s medlemsstater.¹¹

Sedan år 2000 har EU dessutom utvecklat och stärkt den politiska dialogen och samarbetet med Afrika som kontinent. Den verkliga nystarten i relationerna skedde vid toppmötet i Lissabon i december 2007 då en gemensam Afrika-EU-strategi antogs. Denna syftade till att flytta fokus från utvecklingssamarbete och upprätta ett partnerskap mellan jämlikar. Strategin omfattar en bred uppsättning av politikområden och lägger grunden för relationerna mellan EU och Afrika.¹²

2.1 En höjd säkerhetspolitisk ambition

Den ökande piratverksamheten utanför Somalias kust har varit en utlösande faktor bakom EU:s utökade säkerhetspolitiska engagemang på Afrikas horn och utvecklingen av en särskild politik för regionen. Eskaleringen under senare delen av 2000-talet fick långtgående konsekvenser dels för den humanitära hjälp som det internationella samfundet genom FN:s livsmedelsprogram (*World Food Programme, WFP*) förmedlade till Somalia, dels för världshandeln som är beroende av denna centrala handelsväg mellan Europa och Asien. I juli 2007 begärde FN stöd med eskorter för sina sjötransporter av livsmedel till Somalia och i oktober 2008 angav FN att konflikten i Somalia, och det ökande antalet piratattacker, utgjorde ett hot mot världsfreden.¹³

¹¹ Elowson, Camilla (2009). *The Joint Africa-EU Strategy: A study of the Peace and Security Partnership*, FOI-R--2736--SE, s. 16.

¹² Ibid, s. 21.

¹³ Weber, Annette. (2009). *EU Naval Operation in the Gulf of Aden (EUNAVFOR Atalanta): Problem Unsolved, Piracy Increasing, Causes remain*, i Asseburg, M. och Kempin R. (red.) (2009) *The EU as a strategic actor in the Realm of Security and Defence?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, s. 70.

Detta ledde till att några av EU:s medlemsstater, däribland Frankrike, Danmark och Nederländerna, började eskortera FN:s livsmedelstransporter till Somalia.¹⁴ Samtidigt var flera länder, bl.a. Frankrike, engagerade i att utbilda somaliska säkerhetsstyrkor till stöd för övergångsregeringen i Somalia. Mot denna bakgrund tog den dåvarande höga representanten Javier Solana under 2008 initiativ till att EU skulle öka sitt säkerhetspolitiska engagemang på Afrikas horn.

I november 2008 beslutade EU att etablera en marin insats – operation Atalanta – i syfte att skydda humanitära transporter till Somalia samt att avskräcka och hindra pirater från att attackera fartyg i farvattnen utanför Somalias kust. Det stod emellertid tidigt klart att piratproblematiken inte enbart kunde hanteras till havs utan att dess grundorsaker fanns i land. Parallellt med denna utveckling var dock EU, genom kommissionens verksamhet, sedan lång tid tillbaka en central aktör när det gäller att förmedla humanitär hjälp och utvecklingsbistånd till Somalia. Det fanns därmed ett behov av att sammanföra den verksamhet som genomfördes av kommissionen med de säkerhetspolitiska insatser som initierats av den höga representanten och medlemsstaterna.

I juli 2009 beslutade rådet att utöka EU:s engagemang för att uppnå fred och utveckling i Somalia. Rådet betonade vikten av en samlad ansats och listade flera områden inom vilka EU skulle fortsätta att arbeta. Dessa inkluderade stöd till övergångsregeringen (*Transitional Federal Government*, TFG) och dess institutioner, fortsatt stöd till AMISOM, stöd till säkerhetssektorn (vilket senare ledde till att EUTM lanserades), möjligt stöd till regional maritim kapacitetsbyggnad (vilket har omsatts till planering av EUCAP Nestor), inkludering av diasporan i fredsprocessen samt möjligheten att utse en EUSR för Afrikas horn.¹⁵

På svenskt initiativ följdes dessa rådsslutsatser upp med att rådet antog en policy för Afrikas horn i december 2009. Rådet angav dessutom att denna policy, tillsammans med kommissionens meddelande om Afrikas horn, skulle utgöra grunden för en samlad strategi för EU:s relationer med Afrikas horn.¹⁶ Denna strategi blev därefter en uppgift för den nyskapade utrikestjänsten att utarbeta. På grund av de relativt stora organisatoriska förändringarna som följde av Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009 kom det emellertid att dröja innan denna strategi kunde presenteras och antas av rådet.

¹⁴ Helly, Damien. (2009). EU NAVFOR Somalia, i Grevi, Giovanni; Helly Damien; och Keohane Daniel (red.) (2009) *European Security and Defence Policy – The first 10 years (1999-2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies, s. 393.

¹⁵ Council of the European Union (2009). *Press release*, 2958th Council meeting, General Affairs and External Relations, External Relations, Bryssel, 27 juli 2009.

¹⁶ Council of the European Union (2009). *Press release*, 2985th Council meeting, Foreign affairs, Bryssel, 8 december 2009.

2.2 EU:s strategiska ramverk för Afrikas horn

Efter att EU-institutionerna utarbetat ett förslag kunde rådet i november 2011 anta ett strategiskt ramverk som ska vägleda EU:s engagemang på Afrikas horn.¹⁷ Flera av de som intervjuats inom ramen för denna studie anser att det är symptomatiskt att arbetet resulterade i ett strategiskt ramverk snarare än i en strategi. Det anses påvisa att EU och dess medlemsstater ännu inte är mogna att anta ett gemensamt strategiskt förhållningssätt i de externa relationerna. Inom utrikestjänsten framhålls dock att anledningen till att de valde att utarbeta ett ramverk var att EU redan var engagerad på så många olika sätt i Somalia.¹⁸ Samtidigt bör det framhållas att det strategiska ramverket för Afrikas horn tillsammans med EU:s Sahelstrategi, är de enda regionala strategier som tagits fram för att reglera EU:s politiska förhållande till olika regioner på den afrikanska kontinenten.

Enligt ramverket utgör instabiliteten på Afrikas horn en växande utmaning, inte enbart för befolkningen i regionen utan även för resten av världen. Det finns ett behov av att skydda europeiska medborgare från hot såsom terrorism, sjöröveri och vapenspridning. Regionen anses också vara av geostrategisk betydelse och EU har historiskt sett engagerat sig i denna del av världen. Därtill finns en oro för den humanitära krisen i området samt en vilja att stödja den socioekonomiska utvecklingen. Det finns också en rad gemensamma utmaningar för EU och länderna i regionen såsom klimatförändringar och migration.¹⁹ Målsättningen med EU:s engagemang är därför att stödja befolkningen i regionen att uppnå ökad fred, stabilitet, säkerhet, välbefinnande och demokrati.²⁰

Det strategiska ramverket anger att EU måste ha en allomfattande ansats för att bli mer synlig och för att mer effektivt kunna möta de utmaningar som regionen står inför. Vidare måste EU samordna användningen av dess olika instrument, stärka den politiska samordningen samt fokusera på de underliggande utmaningarna i regionen.²¹

Strategin identifierar ett antal handlingsområden för hur EU ska uppnå sin målsättning för Afrikas horn, men är mycket allmänt hållen. Istället påpekas det att det krävs understrategier och handlingsplaner som i sin tur kräver beslut av kommissionen, rådet och medlemsstaterna för att träda i kraft. Strategin ska

¹⁷ Council of the European Union (2011). *Council Conclusions on the Horn of Africa*, 3124th Foreign Affairs Council meeting, Bryssel den 14 november 2011, annex: *A Strategic Framework for the Horn of Africa*.

¹⁸ Intervjuer Bryssel, april 2012.

¹⁹ Council of the European Union (2011), *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s. 1.

²⁰ Ibid, s. 3.

²¹ Ibid, s. 8.

regelbundet ses över och en första översyn ska göras ett år efter att strategin antogs.²²

2.3 EU:s särskilda representant för Afrikas horn

Nästa steg i EU:s höjda ambition gentemot Afrikas horn var att i december 2011 utse Alexander Rondos till EU:s särskilda representant (EUSR) för Afrikas horn, med ett första mandat från januari till juni 2012.²³

EU:s målsättning är att EUSR aktivt ska bidra till de regionala och internationella ansträngningarna att uppnå varaktig fred, säkerhet och utveckling i regionen. Representanten ska dessutom bidra till att stärka EU:s samlade engagemang gentemot Afrikas horn. Sammanfattningsvis ges EUSR ett mycket brett mandat. Det anges dock att EUSR inledningsvis ska fokusera på Somalia, de regionala dimensionerna av konflikten samt sjöröveri.²⁴

Av mandatet framgår att EUSR ska stödja FN:s roll i den politiska processen och genomförandet av det s.k. Djiboutiavtalet samt arrangemangen efter övergångsperiodens slut. Det anges också att EUSR ska främja en samordnad internationell ansats för de olika säkerhetspolitiska insatserna i regionen.²⁵ När det gäller sjöröveri ska EUSR bidra till att utveckla ett samordnat, effektivt och balanserat förhållningssätt inom EU. EUSR ska också vara EU:s centrala talesperson gentemot det internationella samfundet i frågor rörande sjöröveri.²⁶

Ansvarsmässigt är EUSR direkt underställd den höga representanten. EUSR ska dessutom regelbundet rapportera till Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) som också kan ge strategisk vägledning och politisk inriktning. Representanten ska också samordna sitt agerande med EU-delegationerna och medlemsstaternas ambassadörer i fält samt ge lokal politisk vägledning till EU:s pågående militära insatser.²⁷

EUSR kommer när det gäller de praktiska arrangemangen att vara placerad vid Afrikaenheten inom utrikestjänsten. Enligt intervjuerna kommer Rondos även att utse ett mindre team av rådgivare, placerade både i Bryssel och i fält, som stöd i sitt arbete.²⁸ Den stödpersonal EUSR får tillgång till kommer att vara central för hans möjligheter att leva upp till den höga ambitionsnivån i mandatet.

²² Council of the European Union (2011), *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s. 3; s. 12.

²³ Council of the European Union (2011). *Council Decision 2011/819/CFSP of 8 December 2011 appointing the European Union Special Representative for the Horn of Africa*, Article 1.

²⁴ Ibid, Article 2.

²⁵ Ibid, Article 2 samt 3 e och f.

²⁶ Ibid, Article 2 och 3 h.

²⁷ Ibid, Article 4, 8 och 12.

²⁸ Intervjuer, Bryssel, april 2012.

2.4 Operationscentret aktiveras för insatserna på Afrikas horn

Ytterligare ett led i en ökad ambition gentemot Afrikas horn är aktiveringen av det redan existerande operationscentret i EU:s militära stab (EUMS) i mars 2012. Tanken är att centret ska underlätta samordningen mellan insatserna på Afrikas horn, vilket i sin tur ska leda till synergieffekter. Centret ska dock inte inverka på de enskilda insatsernas ledningsstruktur. Operationscentret ska bistå med planering och militär expertis till EUCAP Nestor, stödja EUTM och förbättra insatsens samordning med övriga insatser samt samverka med operation Atalanta. Vidare ska det stödja den civil-militära planeringsfunktionen (*Crisis Management and Planning Directorate*, CMPD) med planering på strategisk nivå vad gäller insatserna på Afrikas horn. Slutligen ska centret underlätta samverkan mellan insatserna och EU:s strukturer i Bryssel samt underlätta samarbetet mellan de tre insatserna.²⁹ Operationscentret är inledningsvis aktiverat för en tvåårsperiod och ska utvärderas efter sex månader. Arbetet fördelas på tre enheter och består av totalt 16 personer nominerade av EU:s medlemsstater.

Sammanfattningsvis har EU sedan 2008 presenterat ett antal initiativ som är tänkta att både höja den säkerhetspolitiska ambitionen och öka samordningen av EU:s instrument gentemot Somalia och Afrikas horn. De huvudsakliga beståndsdelarna i EU:s engagemang i Somalia beskrivs i nästföljande kapitel.

²⁹ Council of the European Union (2012). *Council Decision 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa.*

3 EU:s verksamhet i Somalia

EU har en rad olika instrument att tillgå i sina externa relationer. I det här kapitlet redogörs för EU:s verksamhet i Somalia vars huvudsakliga komponenter utgörs av politisk dialog, krishantering, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Analysen av EU:s verksamhet i Somalia och de slutsatser som kan dras utifrån denna kartläggning presenteras i kapitel 4.

3.1 Politisk dialog

Den institutionella grunden för EU:s relation med de flesta länder på Afrikas horn är det tidigare nämnda Cotonouavtalet. Den politiska dialogen genomförs dels med enskilda länder, dels genom AU och den regionala organisationen IGAD. I avsaknad av en fungerande centralmakt har Somalia inte kunnat underteckna Cotonouavtalet och är formellt sett inte en del av detta avtal. Trots detta får Somalia tillgång till finansiellt stöd via den Europeiska utvecklingsfonden (EDF) genom att Europeiska kommissionen intar rollen som nationell mottagare.³⁰

I den politiska dialogen med Somalia är EU:s målsättning att stödja utvecklingen mot fred och säkerhet i landet. Detta görs genom att uppmuntra försoning, demokrati och utveckling av institutioner på olika nivåer. EU har ett s.k. *twin-track approach* i förhållande till Somalia, vilket innebär att utvecklingen av såväl de federala institutionerna som de olika regionerna stöds. EU har t.ex. engagerat sig för en demokratisk utveckling i Somaliland samt för en övergång till ett konstitutionellt styre i centrala och södra Somalia.³¹ EU eftersträvar att Somalia vid övergångsperiodens slut ska anta en ny konstitution genom folkomröstning och utse nationella institutioner genom demokratiska val.³² Bland annat har IGAD:s förhandlingar för att få till stånd och stödja fredsprocessen i Somalia stötts av EU.

Den politiska dialogen genomförs på högsta nivå av EU:s höga representant. Under denna nivå företräds EU av chefen för Afrikaavdelningen inom utrikestjänsten samt EU:s representant för Somalia som är chef över Somaliaenheten vid EU-delegationen i Nairobi, Kenya. Sedan januari 2012 har även EUSR en viktig roll när det gäller att företräda EU i dialogen med de somaliska myndigheterna samt gentemot det internationella samfundet. I vissa fall kan även utrikesministern i det land som innehar ordförandeskapet i EU ersätta den höga representanten.

³⁰ Council of the European Union, *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s. 5-6.

³¹ Ibid, s. 6.

³² European Union External Action. *EU relations with Somalia*, http://eeas.europa.eu/somalia/index_en.htm (hämtad 2012-03-22).

En viktig del i den politiska dialogen är att samordna EU:s agerande med andra internationella aktörer. EU medverkar i den internationella kontaktgruppen (*International Contact Group*, ICG) för Somalia som leds av FN:s särskilda representant (*Special Representative of the Secretary General*, SRSG) för Somalia. Kontaktgruppen skapades 2006 av en grupp västerländska ambassadörer för att stödja en fredlig utveckling i Somalia och har under senare år vuxit i omfång till att inkludera ett stort antal länder och internationella organisationer. Kontaktgruppen möts på huvudstadsnivå en gång per halvår, men dess möten förbereds av en mindre grupp länder och organisationer i Nairobi.³³

3.2 Krishantering

Krishantering är det snabbast växande området för EU:s engagemang på Afrikas horn.³⁴ Stöd ges bland annat genom tre insatser inom ramen för GSFP, den Afrikanska fredsfaciliteten (*African Peace Facility*, APF) samt Stabilitetsinstrumentet.

3.2.1 Operation Atalanta

Hösten 2008 beslutade EU att sätta upp en marin styrka, *European Union Naval Force Somalia* (EUNAVFOR), för att genomföra operation Atalanta utanför Somalias kust. Syftet med insatsen var att skydda humanitära transporter till nödställda i Somalia samt att avskräcka och om möjligt avvärja piratattacker i de hårt trafikerade vattnen utanför Somalias kust. Bakgrunden var att FN i juli 2007 hade begärt stöd med eskorter för sina sjötransporter av livsmedelshjälp till Somalia genom WFP.

Operation Atalanta påbörjades i december 2008 och det nuvarande mandatet sträcker sig fram till december 2012. I mars 2012 beslutade EU:s utrikesministrar att därefter förlänga insatsen i ytterligare två år till december 2014 samt att utöka operationsområdet till att även inkludera den somaliska kusten samt Somalias territorialvatten.³⁵ Insatsen leds på militärstrategisk nivå (OHQ) av det brittiska högkvarteret i Northwood, Storbritannien, samt på operativ nivå av ett styrkehögkvarter (FHQ) som är baserat ombord på ett av de medverkande fartygen i insatsen.³⁶

³³ International Crisis Group (2012). *Somalia: An Opportunity that Should Not Be Missed*, Africa Briefing, No. 87, 22 februari 2012, s. 5 samt intervjuer i Nairobi, maj 2012.

³⁴ Council of the European Union, *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s. 7.

³⁵ Council of the European Union (2012). *Council extends EU counter-piracy operation Atalanta*, 23 mars 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129216.pdf (hämtad 2012-04-05).

³⁶ Council of the European Union (2012). *Council extends EU counter-piracy operation Atalanta*.

Operation Atalantas mandat består huvudsakligen av att skydda WFP:s fartyg som levererar livsmedelshjälp och AMISOM:s fartygstransporter, att avskräcka, förebygga och avvärja piratattacker samt att bidra till fiskeövervakning utanför Somalias kust.³⁷ Insatsen genomförs av EU:s medlemsstater vars resurser³⁸ regelbundet roterar in och ut ur insatsen. Av intervjuerna framgår det att operation Atalanta framförallt anses ha lyckats med uppgiften att skydda de humanitära hjälpsändningarna och andra känsliga transporter till Somalia. Sedan insatsen inleddes har inget av WFP:s fartyg kapats. Operation Atalanta har även medverkat till att utbilda beväpnade vaktstyrkor inom AMISOM som nu står för skyddet av den fredsfrämjande insatsens transporter.³⁹

När det gäller att avskräcka pirater bedöms EU:s insats ha en mer begränsad effekt och som mest kunna dämpa, men inte lösa, problemet – bland annat eftersom grundorsakerna till piraternas agerande finns i land i Somalia.⁴⁰ Under det första halvåret 2012 har en trend av ett minskande antal piratattacker kunnat skönjas. Samtidigt finns indikationer på att allt högre lösensummor betalas ut och att lönsamheten därmed består. Det är svårt att fastställa orsakerna bakom de minskande piratattackerna. Vanliga förklaringar är att rederierna i högre utsträckning följer de riktlinjer som tagits fram för att skydda fartygen mot sjöröveri samt att allt fler fartyg använder sig av beväpnade vakter. En annan förklaring är att vinsterna har varit så stora att motivationen att genomföra attacker kan ha minskat temporärt, för att i framtiden öka igen när tillgångarna förbrukats.⁴¹

Under tiden operation Atalanta varit på plats har piraternas uppträdande förändrats. Exempelvis har piraterna utöver attacker i Adenviken börjat utgå från baser i södra Somalia och genomföra attacker längre ut i Indiska oceanen samt använda ”moderfartyg” som mindre båtar opererar ifrån.⁴² Detta har i sin tur påkallat ett förändrat agerande från EU:s håll, såsom att satsa på förmågan att genom spaning tidigt upptäcka pirater samt att ingripa mot fartyg i förebyggande syfte.⁴³ Genom det nya mandatet som beslutades i mars 2012 kan EU även attackera piraternas logistikbaser på land. Eftersom flera medlemsstater

³⁷ European Union External Action (2012). *Factsheet EU Maritime Operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta)*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/120530_Factsheet_EU NAVFOR_Somalia_v40.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/120530_Factsheet_EU_NAVFOR_Somalia_v40.pdf) (hämtad 2012-06-04).

³⁸ Normalt deltar 4-7 ytstridsfartyg, 1-2 stödfartyg samt 2-3 sjöövervakningsflygplan i ett insatsområde som omfattar området söder om Röda havet, Adenviken samt västra Indiska oceanen.

³⁹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁴⁰ Sörenson, Karl (2011), *Wrong Hands on Deck? Combating Piracy & Building Maritime Security in Eastern Africa*, FOI-R--3238--SE, s. 30.

⁴¹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁴² Sörenson, Karl (2011), *Wrong Hands on Deck?*, s. 17-19.

⁴³ Ibid, s. 28-29.

inledningsvis hade svårt att acceptera denna utökning av mandatet har insatsens militär-strategiska befälhavare garanterat att denna typ av attacker ska föregås av försiktighetsåtgärder för att undvika att civilbefolkningen drabbas. Det finns dock en rädsla för att EU:s utökade mandat kan leda till ytterligare taktikanpassning från piraternas sida. Därför betonas att det nya mandatet måste åtföljas av andra åtgärder för att angripa piratproblemets grundorsaker.⁴⁴ Operation Atalantas första attack mot land genomfördes i mitten av maj 2012.⁴⁵

En annan följd av EU:s insats i Adenviken är ett nära samarbete med de övriga internationella insatserna i området, bl.a. Natos insats *Ocean Shield* och den amerikanskledda koalitionen inom *Combined Maritime Forces*. Insatserna har ett gemensamt system för informationsutbyte och möts var tredje månad för att samordna verksamheten i Adenviken och den internationellt rekommenderade transitkorridoren.⁴⁶

Ett återkommande problem i insatsen har varit frågan om hur gripna pirater ska ställas inför rätta. De fartyg som ingår i EU:s insats kan antingen välja att hantera misstänkta pirater enligt EU:s insatsregler eller nationellt.⁴⁷ EU har tecknat överföringsavtal med Seychellerna och Mauritius för att kunna ställa pirater inför rätta i dessa länder. Dessutom har Kenya accepterat att från fall till fall ta emot misstänkta pirater.⁴⁸ Samtidigt finns det en ovilja att hålla somaliska pirater fängslade efter att de har fått sina domar avkunnade. Istället vill dessa länder att dömda pirater ska överföras till Somalia för att avtjäna sina straff i somaliska fängelser.⁴⁹

Under den senaste tiden har även de finansiella flödena bakom piratverksamheten alltmer hamnat i fokus för de internationella ansträngningarna att komma åt piratproblematiken. Inom EU har ett samarbete mellan Eurojust, Europol och krishanteringsstrukturerna inom utrikestjänsten etablerats för att kunna ta fram bevisning när det gäller finansiella transaktioner med anledning av sjöröveri. Detta anses som centralt för att kunna komma åt dem som organiserar och finansierar piratverksamheten.⁵⁰

⁴⁴ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁴⁵ EUNAVFOR Somalia (2012). *EU Naval Force Delivers Blow Against Somali Pirates On Shoreline*, 15 maj 2012, <http://www.eunavfor.eu/2012/05/eu-naval-force-delivers-blow-against-somali-pirates-on-shoreline/> (hämtad 2012-06-03).

⁴⁶ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁴⁷ Sörenson, Karl (2011), *Wrong Hands on Deck?*, s. 32-34.

⁴⁸ European Union External Action. *Judicial international cooperation to end impunity*, http://eeas.europa.eu/piracy/judicial_cooperation_en.htm (hämtad 2012-03-22).

⁴⁹ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

⁵⁰ Intervjuer Bryssel, april 2012.

3.2.2 EUTM Somalia

Att grundorsaken till piratproblematiken finns i land var det som främst påverkade EU att sätta upp en militär utbildningsinsats, EUTM, 2010 i syfte att stärka övergångsregeringen genom utbildning av somaliska säkerhetsstyrkor. FN:s säkerhetsråd hade understrukit betydelsen av att bygga upp de somaliska säkerhetsstyrkorna⁵¹ och EUTM innebar även en ansats att skapa större enhetlighet i utbildningen av dem. Utbildning hade dittills skett inom ramen för flera olika bilaterala initiativ.⁵² Insatsen var också tänkt att minska de resurser AMISOM avsatte för utbildning och därigenom ge AMISOM större utrymme att prioritera bekämpningen av al-Shabab.⁵³

Enligt insatsens första mandat skulle 2000 rekryter utbildas till och med plutonsnivå, inklusive specialistutbildning. Insatsen fick även mandat att nära samarbeta med FN, AMISOM och USA.⁵⁴ Insatsen inleddes i april 2010 och det nuvarande mandatet löper till slutet av 2012 med ambitionen att totalt ha utbildat ca 3000 soldater vid årets slut. Mandatet fokuserar numera på ledning, specialistkunskaper samt att bygga kapacitet för att de somaliska säkerhetsstyrkorna själva ska kunna stå för utbildning.⁵⁵ Insatsen består av drygt 120 personer.⁵⁶

Utbildningen sker i Uganda då säkerhetsläget hittills ansetts vara för osäkert för att genomföra utbildningen i Somalia. Under utbildningen samarbetar EUTM med den ugandiska armén (*Uganda People's Defence Force*, UPDF). EUTM utbildar grupp-, plutons- och kompanichefer samt specialister inom kommunikation, medicinsk evakuering, hitta och oskadliggöra hemmagjorda sprängmedel samt strid i bebyggelse.⁵⁷ UPDF utbildar de fotsoldater som de EUTM-utbildade ska föra befäl över. EUTM och UPDF:s utbildningar sker separat men på samma utbildningsplats i Bihanga, Uganda. Efter utbildningen återvänder soldaterna till Mogadishu. Där är tanken att de skall vidareutbildas

⁵¹ United Nations Security Council (2009). *S/RES/1872 (2009)*.

⁵² Bland annat hade Frankrike utbildat somaliska rekryter i Djibouti under 2009 (Intervju Bryssel, april 2012).

⁵³ International Crisis Group (2011). *Somalia: The Transitional Government on Life Support*, Africa Report No. 170, 21 februari 2011, s. 15.

⁵⁴ Council of the European Union (2010). *Council Decision 2010/96/CFSP of 15 February 2010 on a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces*.

⁵⁵ Council of the European Union (2011). *Council Decision 2011/483/CFSP of 28 July 2011 amending and extending Decision 2010/96/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces (EUTM Somalia)*.

⁵⁶ European Union External Action (2012). *EU military mission to contribute to the training of the Somali Security Forces*, 26 mars 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/Fact%20sheet%20EUTM%20-%20EN_March%202012.pdf (hämtad 2012-06-08).

⁵⁷ Oksamytna, Kseniya (2011). *The European Union Training Mission in Somalia and the Limits of Liberal Peacebuilding: Can EUTM Contribute to Sustainable and Inclusive Peace?*, i *The International Spectator*, Vol. 46, No. 4, december 2011, 97-113, s. 97.

och på sikt integreras och underställas övergångsregeringen, TFG. Vad gäller uttagningsprocessen, transport till och från Uganda samt utrustning och löneutbetalningar till de somaliska rekryterna har USA spelat en stor roll.⁵⁸ Utan detta stöd, som USA signalerat inte kan tas för givet, kommer EUTM få svårt att verka i framtiden, åtminstone i nuvarande form.

EUTM:s ledningsstruktur skiljer sig från en traditionell EU-insats. Insatsen har ett insatshögkvarter i Kampala bestående av cirka 30 personer istället för den sedvanliga strukturen med ett högkvarter på militär-strategisk nivå och ett styrkehögkvarter på operativ nivå.⁵⁹ Därutöver finns ett förbindelsekontor i Nairobi och en stödcell inom ramen för CMPD i Bryssel.⁶⁰

En av EUTM:s stora utmaningar har varit uttagningsprocessen för rekryter. Det har funnits en oro för att de utbildade soldaterna ska byta sida i konflikten när de återvänt till Somalia. För att förhindra detta har det varit viktigt att bland annat garantera regelbundna löneutbetalningar och ett system har byggts upp för detta med biometrisk identifiering. En annan osäkerhet har varit åldern på rekryterna där EU har fått se till att inga minderåriga utbildas. Även hur representativ uttagningen av soldater har varit i förhållande till olika klaner har varit ifrågasatt.⁶¹ Det stöd som EUTM innebär för TFG har också diskuterats.⁶² Detta på grund av avsaknaden av framsteg vad gäller TFG:s arbete med att uppfylla sitt mandat. TFG anklagas för att vara korrupt och sakna förmåga att styra. Det finns därför tveksamheter vad gäller hållbarheten i att stödja denna struktur.⁶³

Intervjuerna visar att både medlemsstater och EU:s institutioner generellt har en mycket positiv syn på EUTM och vad insatsen har åstadkommit. Insatsen har hittills uppfyllt sitt mandat vad gäller att utbilda de somaliska säkerhetsstyrkorna med hög kvalitet.⁶⁴ Till skillnad från många andra insatser deployerade EUTM i tid och med i princip full styrka.⁶⁵ Insatsen har skapat en utbildningsmodell som skulle kunna användas i andra sammanhang.⁶⁶ EUTM har också bidragit till att utveckla samarbetet med USA, FN och AU.⁶⁷ Merparten av respondenterna vill

⁵⁸ International Crisis Group (2011). *Somalia: The Transitional Government on Life Support*, s. 15-16.

⁵⁹ Hagström Frisell, Eva (2011). *Planering och ledning av EU:s krishanteringsinsatser – en analys av olika alternativ*, FOI Memo 573, s. 9.

⁶⁰ European Union External Action (2012). *EU military mission to contribute to the training of the Somali Security Forces*.

⁶¹ Oksamytna, Kseniya (2011). *The European Union Training Mission in Somalia: Lessons Learnt for EU Security Sector Reform*, IAI Working Papers 1116, juni 2011.

⁶² Ibid; International Crisis Group (2011). *Somalia: the Transitional Government on Life Support*.

⁶³ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁶⁴ Oksamytna, Kseniya (2011). *The European Union Training Mission in Somalia*.

⁶⁵ Oksamytna, Kseniya (2011). *The European Union Training Mission in Somalia*.

⁶⁶ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁶⁷ Oksamytna, Kseniya (2011). *The European Union Training Mission in Somalia*, s. 11, intervju Bryssel, april 2102.

se en fortsättning på insatsen bortom 2012. De flesta menar dock att insatsen bör förändras något. Denna diskussion återkommer i kapitel 5 där utvecklingen av insatserna diskuteras.

3.2.3 EUCAP Nestor

I december 2011 beslutade rådet för utrikes frågor om ytterligare en GSFP-insats, en civil kapacitetsbyggande insats för att stärka åtta länders förmåga att upprätthålla kontroll över sina kuster och territorialvatten. Insatsen EUCAP Nestor⁶⁸ är tänkt som en exitstrategi för EUNAVFOR Atalanta. Om EU:s bekämpning av piratverksamhet utanför Afrikas horn ska kunna avslutas krävs att länderna utmed kusten har egen förmåga att upprätthålla säkerheten till sjöss.

I december 2011 godkändes krishanteringskonceptet (*Crisis Management Concept*, CMC) av rådet vilket innebar startskottet för den operativa planeringen som ska leda fram till sjösättande av insatsen i mitten av 2012.⁶⁹ Insatsen har inledningsvis ett tvåårigt mandat och kommer att utvärderas efter det första året.⁷⁰ Flera medlemsländer hade dock gärna sett ett längre mandat.⁷¹ Det understryks att kapacitetsbyggnad tar mycket lång tid och frågan är vilken uthållighet EU:s insats kommer att ha.

EUCAP kommer på strategisk nivå att ledas av den civila befälhavaren med stöd av den civila planerings- och ledningsfunktionen (*Civilian Planning and Conduct Capability*, CPCC). På operativ nivå kommer EUCAP att ledas av en insatschef placerad vid insatshögkvarteret i Djibouti. Två koordineringsmekanismer blir viktiga för insatsen, dels EUSR som får en viktig diplomatisk roll gentemot mottagarländerna i regionen, dels operationscentret som ska säkerställa synergier med de två militära GSFP-insatserna. Fyra personer från insatsen kommer även att tjänstgöra vid EU-delegationen i Nairobi, vilket kommer att underlätta informationsutbytet med operation Atalanta och EUTM.⁷²

EUCAP, som även ska innehålla militära komponenter, har två huvudsakliga uppgifter. För det första ska insatsen stärka kapaciteten till havs i samarbetsländerna som vid sidan av Somalia är Djibouti, Kenya, Tanzania, Mocambique, Seychellerna, Mauritius och Jemen. Insatsen kommer att anpassas

⁶⁸ Det tidigare arbetsnamnet var Regional Maritime Capacity Building, RMCB.

⁶⁹ European Union External Action (2012). *The EU fight against piracy in the Horn of Africa*, februari 2012; European Union External Action. *Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean*, 2012.

⁷⁰ European External Action Service (2012). *The EU fight against piracy in the Horn of Africa*; European Strategic Defence Review (2011). *New CSDP mission (RMCB) to strengthen maritime capacities in the Horn of Africa*, 12 december 2011.

⁷¹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁷² Intervjuer Nairobi, maj 2012.

utifrån de olika ländernas specifika behov och personal kommer att utbildas på sina arbetsplatser eller på *Djibouti Regional Training Centre*.

För det andra syftar insatsen till att stärka rättssektorn i Somalia genom att bygga upp en kustpolis i regionerna Puntland, Somaliland och Galmudug. Vidare kommer domare att utbildas och skyddas i Puntland för att möjliggöra lagföring av pirater. EU:s insats kommer att innebära rådgivning i frågor som rör säkerhet till havs vilket inkluderar både juridiska, politiska och operativa frågor. Utbildning och utrustning kommer också att ges för att stärka förmågan att upprätthålla lag och ordning till havs.⁷³

I Somalia kommer EU emellertid inte att utbilda kustbevakare såsom i grannländerna eftersom risken anses för stor att en sjögående kapacitet skulle kunna tas över av kriminell verksamhet. Kustpolisen kommer således att vara baserad i land. Utbildningen kommer inledningsvis inte heller att kunna genomföras på plats i Somaliland och Puntland på grund av bristen på infrastruktur, utan förläggs till Djibouti.⁷⁴

Bland EU:s medlemsstater finns ett brett stöd för insatsen och det förutsätts inte bli några problem att tillsätta tjänsterna. Samtliga medlemsländer som intervjuats planerar att bidra och det understryks att den här typen av utbildningsmission är tilltalande för många EU-länder. Både militär och civil kompetens kommer att efterfrågas för utbildning av kustbevakning. Här påtalas EU:s mångfald som en särskild styrka där ett EU-land med passande organisation för sin kustbevakning kan matchas mot mottagarlandets behov.⁷⁵

Det kommer att krävas komplettering med bilateralt stöd, både i form av personal och av materiel, för att klara av EUCAP:s ambitioner. EU har därför välkomnat deltagande av både tredje land och näringslivet.⁷⁶ Eftersom stora materielinvesteringar efterfrågas är det viktigt att EUCAP inte blir ett medel för att dumpa begagnad materiel från västvärlden i östra Afrika. Frågan om både kompetens och finansiell kapacitet för underhåll liksom tillgång till reservdelar kommer därför att bli en central fråga för insatsens hållbarhet.⁷⁷

Tjänstemän från CMPD i Bryssel har konsulterat regeringarna i regionen inför utarbetandet av konceptet för EUCAP. EU har sökt undvika att presentera en färdig lösning. Istället har CMPD eftersträvat att länderna tar fram nationella strategier för utvecklingen av sin marina förmåga som EUCAP sedan ska kunna stödja. Det framgår dock under flera av intervjuerna att det lokala ägarskapet för

⁷³ European Strategic Defence Review (2011). *New CSDP mission (RMCB) to strengthen maritime capacities in the Horn of Africa*; European External Action Service (2012) *The EU fight against piracy in the Horn of Africa*.

⁷⁴ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ KUSP plus 9-möte, 15 februari 2012.

⁷⁷ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

EUCAP inte alltid är starkt och att vissa länder är öppet skeptiska eller kritiska. Bland annat handlar det om att länderna inte alltid ser exempelvis piratverksamheten på Indiska oceanen som ett problem för det egna landet, att länder kan ha andra prioriteringar inom kapacitetsutveckling eller att materiel efterfrågas snarare än utbildning.⁷⁸

Flera respondenter påtalar att EU måste motivera länderna till deltagande i EUCAP. Detta kan göras genom att kommissionen, utrikestjänsten och EUSR skapar incitament anpassade efter de enskilda länderna. Här finns således ett tillfälle för EU att använda hela bredden av sina resurser. En av de viktigaste uppgifterna för insatschefen förutses även bli att resa runt i regionen och upprätthålla intresset hos mottagarländerna att medverka.⁷⁹

3.2.4 Stöd till AMISOM

Sedan 2007 leder AU den fredsfrämjande insatsen AMISOM i Somalia som har mandat från FN:s säkerhetsråd att stödja Somalias övergångsinstitutioner. AMISOM har hittills bestått av styrkor från Uganda, Burundi och Djibouti med Uganda som den största truppbidragaren. Under våren 2012 har de kenyanska soldaterna som gick in i Somalia hösten 2011 integrerats i AMISOM vilket utökar AU:s styrkor från 12 000 till omkring 17 000⁸⁰ personer.⁸¹

EU stödjer AMISOM finansiellt genom den Afrikanska fredsfaciliteten (*African Peace Facility*, APF). Detta är EU:s främsta instrument för att stödja fred och säkerhet i Afrika vid sidan av medlemsländernas bilaterala stöd. APF finansieras via den Europeiska utvecklingsfonden (*European Development Fund*, EDF).⁸² Under perioden 2004-2013 uppgår APF till en miljard euro och ska finansiera afrikanskt ledda fredsfrämjande insatser, stöd till den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen samt dialog mellan EU och Afrika i frågor om fred och säkerhet.⁸³ Sedan 2007 har EU bidragit med 325 miljoner euro till AMISOM, vilket täcker kostnader för bland annat löner och ersättningar, sjukvård, boende, fordonsbränsle och kommunikationsutrustning.⁸⁴ EU:s stöd ses dock inte som

⁷⁸ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

⁷⁹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

⁸⁰ Uppgifterna om hur många de kenyanska styrkorna är går isär. Siffrorna varierar från ca 2000 till de 4600 soldater Kenya angett.

⁸¹ FN:s säkerhetsråd har gett mandat för en styrka på 17 731 personer. Ombati, Cyrus (2012). *Kenyan troops in Somalia to join AMISOM next week*, Standard, <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000053711&cid=4&ttl=Kenyan%20troops%20in%20Somalia%20to%20join%20Amisom%20next%20week> (hämtad 2012-06-08).

⁸² Intervju Bryssel, april 2012.

⁸³ European Commission. *The EU increases its support to peace and security in Somalia*, Press release, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/articles/pdf/pr20120306_newfunding_amisom.pdf (hämtad 2012-06-08).

⁸⁴ Ibid; European Union (2012). *Declaration to the European parliament by Commissioner Piebalgs on behalf of HR Catherine Ashton*, 15 mars 2012.

oproblematiskt av alla då det innebär att EU blir till en part i konflikten. Detta blir särskilt problematiskt då civila drabbas eller dödas under AMISOM:s operationer.⁸⁵

EU är inte den enda finansiären av AMISOM utan insatsen stöds även av FN och bilaterala givare. Uppskattningsvis utgör EU:s, FN:s respektive bilaterala givares stöd cirka en tredjedel var av kostnaden för AMISOM. Samarbetet med FN i denna fråga fungerar enligt uppgift väl. Däremot har EU svårt att få insyn i det bilaterala stöd som ges, vilket försvårar givarsamordningen.⁸⁶

I och med den betydande utökningen av antalet soldater i AMISOM 2012 och FN:s säkerhetsresolution 2036 (2012) som utvidgade mandatet, har EU utlovat ytterligare 100 miljoner euro till insatsen. Denna summa skulle dock bara täcka de ökade omkostnaderna fram till årsskiftet 2012/2013. Därefter behövs ytterligare finansiering för 2013.⁸⁷ Många av EU:s medlemsstater är därför angelägna om att det inte är EU ensamt som ska bära den utökade finansiella bördan. Både kommissionen och enskilda medlemsstater har uttryckligen uppmanat det övriga internationella samfundet att öka sitt finansiella bidrag till AMISOM. EU har även bett AU att vara mer aktivt för att hitta alternativ finansiering.⁸⁸

3.2.5 Stabilitetsinstrumentet

Stabilitetsinstrumentet (*Instrument for Stability*, IfS), skapades 2007 för att kunna möta globala utmaningar inom områdena säkerhet och utveckling. IfS ska ses som ett komplement till andra mer geografiskt inriktade instrument. Programmen som instrumentet finansierar ska fokusera på konfliktförebyggande arbete, politisk stabilitet efter konflikt, stöd till tidig återuppbyggnad efter en naturkatastrof, skydd mot massförstörelsevapen samt kapacitetsbyggnad inom områdena gränsöverskridande hot och krishantering.⁸⁹

IfS finansierar ett program som fokuserar på kritiska sjöfartsleder, *Critical Maritime Routes Programme* (MARSIC). Programmet inriktar sig mot de västra delarna av Indiska oceanen och stödjer kapacitetsbyggnad hos bland annat

⁸⁵ Intervju Nairobi, maj 2012; Se också Amnesty International (2009). *Somalia: Allegations of AU force firing on civilians need investigating*, Press release, 5 februari 2009.

⁸⁶ Intervju Bryssel, april 2012.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Se t.ex. European Union External Action (2012). *Statement by EU Commission President Barroso following a meeting with Somali PM Abdiweli Mohamed Ali*, Bryssel, 21 februari 2012, www.europa-eu-un.org/articles/en/article_11870_en.htm, (hämtad 2012-06-08.; och "KUSP-möte plus 9" den 15 februari 2012.

⁸⁹ European Commission. *The Instrument for Stability*, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm (hämtad 2012-05-24).

kustbevakning och sjöfartsadministration i Somalia, Jemen och Djibouti.⁹⁰ MARSIC stödjer också *Djibouti Code of Conduct* (DCoC) som syftar till att skapa ett ramverk för informationsdelning och samarbete för att minska antalet piratattacker. Stabilitetsinstrumentet har också, tillsammans med FN:s kontor mot narkotika och brottslighet (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC), skapat ett program för att stödja rättegångar mot misstänkta pirater. Inom ramen för denna verksamhet finansieras projekt i Kenya och på Seychellerna och Mauritius.⁹¹ Stabilitetsinstrumentet stödjer således ett antal projekt som kan ses som ett komplement till operation Atalanta och så småningom EUCAP Nestor.

3.3 Utvecklingssamarbete

EU är världens största givare till Somalia. Mellan 2008-2013 ger EU omkring 415 miljoner euro till utvecklingsprojekt i Somalia i syfte att etablera fred och säkerhet, bekämpa fattigdom samt främja ekonomisk utveckling.⁹² Utvecklingssamarbetet hanteras av Generaldirektoratet för utveckling och samarbete (DEVCO) som ansvarar för både utformning av riktlinjer och genomförande. EEAS roll i utvecklingssamarbetet är att ge den strategiska inriktningen för hur mycket bistånd som fördelas till varje mottagarland. EEAS följer även löpande kommissionens implementering av biståndet. Förutom projekt i egen regi implementeras EU:s bistånd genom FN:s olika organ samt internationella och lokala icke-statliga organisationer.

Som en del i en ökad givarkoordinering har FN och Världsbanken lett en gemensam behovsinventering för utvecklingssamarbetet med Somalia. Denna har sedan legat till grund för ett återuppbyggnads- och utvecklingsprogram (*Somali Reconstruction and Development Programme*, RDP).⁹³ RDP utgör det huvudsakliga ramverket för internationellt stöd till Somalia inom vilket EU har valt att stödja vissa områden. EU:s utvecklingssamarbete med Somalia (*Somalia Special Support Programme*) delas in i tre sektorer: (1) samhällsstyre och rättsstatsuppbyggnad; (2) utbildning; och (3) ekonomisk tillväxt och

⁹⁰ European Union External Action. *Building Regional Maritime Capacities*, http://eeas.europa.eu/piracy/regional_maritime_capacities_en.htm (hämtad 2012-05-24).

⁹¹ European Commission (2011). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2010 Annual Report on the Instrument for Stability*, COM(2011) 494 Final, s. 6-7.

⁹² European Commission. *Somalia. EU Joint Strategy Paper for the Period 2008-2013*, s. 6, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_so_csp10_en.pdf (hämtad 2012-06-08).

⁹³ United Nations and World Bank (2007). *Somali Reconstruction and Development Programme: Deepening Peace and Reducing Poverty*.

livsmedelssäkerhet. Utöver dessa prioriterade sektorer engagerar sig EU även inom exempelvis hälsosektorn, vatten och sanitet.⁹⁴

EU:s stöd till samhällsstyre syftar till att skapa minimiförutsättningar för en fungerande stat som kan förse sina medborgare med fred, säkerhet och grundläggande samhällstjänster. Samarbetet omfattar stöd till institutionsbyggande, försoning, rättsstatsuppbyggnad, mänskliga rättigheter och civila samhället. Exempel på insatser är stöd till genomförande av demokratiska val i Somaliland, utbildning av poliser, åklagare och domare, etablering av juristutbildningar i Somaliland och Puntland, rättshjälp till brottsoffer, demobilisering och återintegrering av tidigare barnsoldater, stöd till fri media samt stöd till civila samhällets deltagande i fredsbyggande.⁹⁵

EU kanaliserar mycket av sitt stöd inom rättsstatsuppbyggnad till FN:s utvecklingsfond (*United Nations Development Programme*, UNDP) och finansierar mer än hälften av FN-organets rättsstatsprogram för Somalia. I Somaliland och Puntland stöds bland annat polisreform medan det i södra och centrala Somalia handlar om att skapa en polis. Hittills har 6 200 poliser utbildats och avlönas av EU.⁹⁶

Genomförandet av utvecklingssamarbetet är inte okomplicerat. Både genomförande och behovet av att kunna följa upp insatser kräver en rimlig säkerhetssituation. Konsekvensen blir att EU:s utvecklingssamarbete främst kanaliseras till Somaliland och Puntland, därefter till området runt huvudstaden Mogadishu. Minst resurser går till södra Somalia mot gränsen till Kenya där säkerhetssituationen är som svårast.⁹⁷ I sin biståndsstrategi för Somalia uppmärksammar EU att olika delar av landet befinner sig i olika faser av statsbyggnad. Därmed finns det inte en modell för stöd till institutionsbyggnad utan angreppssättet måste vara flexibelt. Stödet ges också till både den centrala regeringen och till regionala och lokala nivåer i enlighet med EU:s tvådelade strategi.⁹⁸

3.4 Humanitärt bistånd

EU konstaterar att det krävs långsiktiga lösningar för att åstadkomma hållbara livsvillkor för befolkningen i Somalia. Bland annat betonas behovet av att angripa de underliggande orsakerna till de väpnade konflikterna och den

⁹⁴ European Union External Action. *Development Cooperation*, http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/eu_somalia/development_cooperation (hämtad 2012-03-21).

⁹⁵ European Commission (2012). *Fact Sheet Somalia*, februari 2012.

⁹⁶ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

⁹⁷ European Commission (2012). *Somalia – EC Development Programme, Ongoing multiannual Projects as at January 2012*, karta, januari 2012.

⁹⁸ European Commission. *Somalia. EU Joint Strategy Paper for the Period 2008-2013*, s. 19.

återkommande torkan som ger upphov till livsmedelsbrist.⁹⁹ Samtidigt måste dock de akuta humanitära behoven mötas med kortsiktiga insatser. Trots en något förbättrad situation under slutet av 2011 beräknar EU-kommissionen att en tredjedel av Somalias befolkning är beroende av humanitärt stöd för sin överlevnad.¹⁰⁰

EU:s humanitära stöd ges genom kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (*Humanitarian Aid and Civil Protection*, ECHO). I själva genomförandet tar ECHO hjälp av icke-statliga organisationer såsom Röda korset/Röda halvmånen och FN-organ.¹⁰¹ Grunden för det humanitära biståndet är att det är behovsstyrt och opartiskt. I Somalia kanaliseras det till människor som drabbats av torka och konflikt, till internflyktingar och flyktingar.¹⁰² Humanitärt stöd ges till de flesta delar av Somalia men har haft fokus på de centrala och södra delarna där den humanitära krisen varit som störst.

Utgångspunkten för humanitära insatser är vanligtvis att de utförs under en begränsad tid för att möta de omedelbart akuta behoven. Till Somalia har ECHO emellertid gett stöd i snart 15 år. Sedan 1998 har ECHO bistått Afrikas horn med humanitärt bistånd motsvarande 760 miljoner euro varav 181 miljoner under 2011. För 2012 har kommissionen avsatt 102 miljoner euro för humanitära insatser på Afrikas horn varav 40 miljoner euro för Somalia.¹⁰³ Biståndet är främst inriktat på akut livsmedelsförsörjning, vatten, sanitet, hälsovård och skydd. Under 2011 gavs 48 procent av medlen till livsmedelssäkerhet i främst södra och centrala Somalia.¹⁰⁴

Svårigheterna för humanitära organisationer att utföra sitt arbete i Somalia är avsevärda. Avsaknaden av en fungerande regering och det svåra säkerhetsläget innebär stora problem för hjälpen att nå de behövande. Sedan 2008 har al-Shabab förbjudit ett trettiotal organisationer från att verka i al-Shababkontrollerade områden. Det innebär att hjälpen inte kan fördelas enbart utifrån människors behov, utan genomförandet styrs i stor utsträckning av vilka områden hjälporganisationerna tillåts verka i. I praktiken innebär det att ECHO:s stöd främst når TFG-kontrollerade områden samt Somaliland och Puntland.¹⁰⁵

⁹⁹ Council of the European Union (2011). *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s. 2.

¹⁰⁰ European Commission (2012). *Fact sheet: Humanitarian Aid and Civil Protection - Somalia*.

¹⁰¹ Europeiska unionen. *Humanitärt bistånd och civilskydd*, http://europa.eu/pol/hum/index_sv.htm (hämtad 2012-03-21).

¹⁰² Council of the European Union (2011) *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s. 7.

¹⁰³ European Commission (2012). *Horn of Africa Drought. Covering Kenya, Ethiopia, Somalia and Djibouti*; Delegation of the European Union to the Republic of Kenya – Somalia Unit. *Humanitarian Aid*,

http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/eu_somalia/humanitarian_aid/index_en.htm, (hämtad 2012-03-21; Council of the European Union (2011). *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s.

1.

¹⁰⁴ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹⁰⁵ Ibid.

Utvecklingstrenden är enligt ECHO att det blir svårare och en allt större utmaning att utföra humanitärt hjälparbete i Somalia.¹⁰⁶ Biståndsarbetare har även blivit till måltavlor i konflikten. Detta har lett till att insatser leds på distans från lugnare områden i norra Somalia eller från grannlandet Kenya medan det riskfyllda fältarbetet utförs av personer med somaliskt ursprung.¹⁰⁷ Ett annat problem är att uppföljning, kontroll och ansvarsutkrävande av verksamheten i fält är oerhört svår, ibland omöjlig. Det är exempelvis inte känt huruvida icke-statliga organisationer behöver betala al-Shabab för att få verka i deras områden. Det är också svårt för ECHO att veta om den humanitära hjälpen når sitt mål att lindra nöd och rädda liv. Däremot konstateras det att al-Shabab har god kännedom om vilka som finansierar vad i Somalia och att det hittills funnits stor acceptans för ECHO som humanitär aktör, trots att EU politiskt och militärt stödjer deras motståndare.¹⁰⁸

Sammanfattningsvis kan det sägas att EU arbetar med en rad olika instrument gentemot Somalia vilket ger stor potential för en bred ansats. I nästa kapitel analyseras EU:s samlade ansats utifrån den bakgrund och kartläggning som här getts i kapitel 2 och 3.

¹⁰⁶ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹⁰⁷ Delegation of the European Union to the Republic of Kenya – Somalia Unit. *Humanitarian Aid*; European Commission (2012). *Horn of Africa Drought. Covering Kenya, Ethiopia, Somalia and Djibouti*.

¹⁰⁸ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

4 Analys av EU:s samlade ansats gentemot Somalia

I det strategiska ramverket anges att EU ska ha en samlad ansats gentemot Afrikas horn för att bli mer synlig och för att mer effektivt kunna möta de utmaningar som regionen står inför.¹⁰⁹ Många inom såväl EU-institutionerna som bland medlemsstaterna framhåller dessutom att Somalia utgör det främsta exemplet där EU är engagerat med hela bredden av instrument och där det finns en potential att uppnå en allomfattande ansats. I detta kapitel analyseras EU:s ansats gentemot Somalia mot bakgrund av de intervjuer som genomförts och den kartläggning som gjorts i tidigare kapitel.

4.1 En samlad ansats i praktiken

Efter en genomgång av EU:s engagemang i Somalia kan det konstateras att EU har en stor bredd av instrument som hanterar de många utmaningarna i Somalia på olika sätt. Inom EU finns det också en insikt om att de olika stödformerna och insatserna inte är tillräckliga var för sig utan att de måste ses i ett sammanhang. Detta gäller i synnerhet de militära insatserna. Det finns t.ex. en stor medvetenhet om att operation Atalanta inte åtgärdar grundorsakerna till sjöröveri utan att denna insats behöver kompletteras med åtgärder för att kunna lagföra pirater, stoppa finansiella flöden, öka rederiernas säkerhetsmedvetande samt stödja ekonomisk utveckling i de berörda regionerna i Somalia.

4.1.1 Samordning i Bryssel

Kartläggningen av EU:s engagemang i Somalia visar att verksamheten vilar på en rad olika aktörer inom EU-institutionerna. På den högsta nivån har EU:s höga representant en utpekad roll som samordnare av EU:s externa agerande. Under den höga representanten har utrikestjänsten en central roll i utformningen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Genom etableringen av utrikestjänsten har de geografiskt ansvariga avdelningarna fått en tydligare roll gentemot krishanteringsstrukturerna (CMPD, EUMS och CPCC) som också ligger inom utrikestjänsten. Det är chefen för Afrikaavdelningen som har linjeansvaret för EU:s agerande gentemot länderna i Afrika.¹¹⁰ Vid intervjuerna framkommer dock att den ansvariga enheten för Afrikas horn har varit underbemannad och inte kunnat axla detta ansvar på ett tillfredsställande sätt.¹¹¹

¹⁰⁹ Council of the European Union (2011). *Council Conclusions on the Horn of Africa*, s. 8.

¹¹⁰ Intervju Stockholm, april 2012.

¹¹¹ Intervjuer Bryssel, april 2012.

Inom utrikestjänsten har även en funktion som chef för *Crisis Response and Operational Coordination* etablerats.¹¹² Innehavaren av denna tjänst aktiverade den nya funktionen *Crisis Platform* då Afrikas horn stod inför den svåra svältkatastrofen sommaren 2011. Aktiveringen sågs emellertid som onödigt av övriga aktörer inom EU som var direkt involverade i hanteringen av denna kris.¹¹³

Vid intervjuerna har det framkommit flera exempel som visar att samordningen mellan olika aktörer inom EU som arbetar med Afrikas horn har stärkts sedan Lissabonfördraget kom på plats. Den informella arbetsgrupp som EUSR sammankallade till i slutet av april 2012 lyfts fram som en positiv utveckling.¹¹⁴ Till denna var aktörer inom utrikestjänsten, de ansvariga för stabilitetsinstrumentet, ECHO och DEVCO kallade. EUSR Rondos har även genomfört resor i regionen tillsammans med chefen för Afrikaavdelningen och chefen för krishantering (se ovan).

Samtidigt påpekar respondenter att det fortfarande finns en bristande samverkan mellan de säkerhetspolitiska insatserna som hanteras inom utrikestjänsten och de utvecklingsinsatser som hanteras av kommissionen. De anser att uppdelningen mellan utrikestjänsten och DEVCO är alltför strikt när det gäller genomförandet av utvecklingssamarbetet. Kommissionen, med undantag för det humanitära biståndet, har ett betydligt längre tidsperspektiv på verksamheten än vad krishanteringsstrukturerna inom utrikestjänsten har. Detta påverkar möjligheterna till samordning och flexibilitet.¹¹⁵ En annan aspekt som lyfts fram vid intervjuerna är att EU vid varje nytt initiativ eller insats tar fram nya analyser som inte bygger på tidigare utfört arbete.¹¹⁶ Trots att Lissabonfördraget har skapat nya förutsättningar för ett samordnat agerande och en närmare koppling mellan de geografiskt ansvariga enheterna och krishanteringsstrukturerna inom utrikestjänsten, finns det således fortfarande en bristande samverkan mellan kommissionen och utrikestjänsten samt inom utrikestjänsten.

Det är dock viktigt att påpeka att det finns många positiva exempel på hur kommissionens verksamhet kompletterar EU:s säkerhetspolitiska insatser. Exempelvis har den APF finansierat upprustningen av *Jazeera Training Camp* i Mogadishu där EUTM-utbildade soldater vidareutbildas. Därutöver utgör den polisutbildning som kommissionen finansierar via UNDP ett viktigt komplement

¹¹² För ytterligare information om denna funktion se Forsström, Anna; Åhman, Teresa (2012). *EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post Lissabon*, FOI-R--3403--SE, s. 21-29.

¹¹³ Intervju Bryssel, april 2012.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Intervjuer Stockholm, april och juni 2012.

till den utbildning av de somaliska säkerhetsstyrkorna som genomförs och som kommer att genomföras inom ramen för EUTM och EUCAP Nestor.¹¹⁷

Även när det gäller hanteringen av sjöröveri förefaller det finnas en fungerande samverkan. Det finns en informell arbetsgrupp (*task force*) för sjöröveri inom såväl utrikestjänsten som inom kommissionen. Båda dessa har varit involverade i att ta fram ett förslag till handlingsplan mot sjöröveri. Regelbundna kontakter tycks även förekomma mellan de som arbetar med operation Atalanta inom krishanteringsstrukturerna och olika delar av kommissionen vars ansvarsområden påverkas av piratverksamheten, t.ex. när det gäller transporter samt maritima frågor och fiske. Inom kommissionen håller dessutom ett nytt program på att utarbetas för att stärka den lokala motståndskraften mot svältkatastrofer på Afrikas horn. Programmet kan vara ett sätt att förbättra länken mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet och ska genomföras gemensamt av DEVCO, ECHO och *Foreign Policy Instruments Service* (FPI).

Den enda del av EU-institutionerna där tjänstemännen tydligt markerar att de inte anser sig vara en del av EU:s allomfattande ansats är ECHO. De betonar att ECHO inte kan medverka till att stödja en part i konflikten, som EU och FN i de politiska rollerna gör, utan att det humanitära biståndet måste agera utifrån de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och självständighet. Enligt tjänstemännen måste ECHO därför vara vaksamt på olika politiska initiativ som tas där det humanitära biståndet beskrivs som en del av EU:s samlade ansats. Detta gäller t.ex. den aktuella diskussionen om hur EU ska kunna stödja de områden i södra och centrala Somalia där AMISOM eller TFG tar över kontrollen från al-Shabab.¹¹⁸ Samma farhågor lyfts fram av de icke-statliga organisationer som genomför ECHO:s verksamhet i fält. De går inte ut offentligt med att de finansieras av ECHO av rädsla för att sammanblandas med EU:s politiska och finansiella stöd till TFG och AMISOM. De trycker även på för att EU i större utsträckning ska kritisera AMISOM i händelse av att dess styrkor begår övergrepp mot civilbefolkningen.¹¹⁹

En central aspekt när det gäller EU:s samlade ansats är i vilken utsträckning de olika verksamheterna bedrivs i stuprör eller om det finns en fungerande samordning. Här kan det konstateras att EU:s engagemang gentemot Somalia har utvecklats gradvis nedifrån och upp snarare än utifrån en tydlig strategi uppifrån och ned. Nya initiativ har adderats till redan befintlig verksamhet utan att en övergripande strategi har funnits. Detta har säkerligen bidragit till att den gemensamma analysen av Somalia fortfarande är bristfällig. Det nya strategiska ramverket är tänkt att fylla detta gap. Om det verkligen kommer att få den rollen

¹¹⁷ Intervju Bryssel, april 2012.

¹¹⁸ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹¹⁹ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

återstår att se.¹²⁰ EU saknar också en sammanhållande funktion högst upp i hierarkin som kan inrikta hela organisationens verksamhet. Trots de förändringar som Lissabonfördraget ledde till avseende den höga representantens roll har denna inte mandat att styra kommissionen. Tidsbrist har också sannolikt bidragit till bristande samordning. En samordnande funktion på högsta strategiska nivå skulle kunna motverka det glapp som fortfarande finns mellan kommissionen och utrikestjänsten.

4.1.2 Samordning i fält

Eftersom EU inte har en delegation eller ett kontor i Somalia har en Somaliaenhet skapats inom EU-delegationen i Nairobi, Kenya. Somaliaenheten leds av EU:s representant för Somalia (som inte ska förväxlas med EUSR för Afrikas horn) och består av olika sektioner som arbetar med politiska frågor, samhällsstyre och säkerhet, landsbygdsutveckling, infrastruktur mm. Dessutom sitter politiska rådgivare för operation Atalanta, EUTM, EUSR samt i framtiden EUCAP Nestor placerade vid delegationen i Nairobi. De som arbetar med EU:s humanitära bistånd är dock inte samlokaliserade med delegationen utan ECHO:s regionalkontor i Nairobi finns tvärs över gatan från EU-delegationen.¹²¹

Enligt EU-tjänstemännen fungerar samordningen mellan EU:s olika instrument inom Somaliaenheten bra. Det hålls t.ex. dagliga säkerhetsgenomgångar där samtliga delar av enheten närvarar. Även ECHO:s representanter anser att samordningen med delegationen är tillfredsställande. EU-delegationernas utökade roll sedan Lissabonfördragets ikraftträdande att även samordna medlemsstaternas ambassadörer i fält anses också fungera relativt väl när det gäller Somalia. Det poängteras dock av handläggare inom delegationen att den utökade interna samordningen samt den samordnande rollen gentemot medlemsstaterna tar mycket tid samtidigt som delegationen inte har tillförts extra resurser för dessa uppgifter.¹²²

När det gäller samordningen mellan de tre säkerhetspolitiska insatserna betonas värdet av att alla insatser har politiska rådgivare i Nairobi. En gång i veckan genomförs ett samordningsmöte dem emellan och det framhålls att detta skulle kunna ses som ett delegerat operationscenter i fält.¹²³

Ett problem vad gäller samordningen i fält är dock avsaknaden av permanent närvaro i Mogadishu. Om inte hela delegationen går att flytta skulle åtminstone en succesiv överföring av personal kunna påbörjas. EUSR för Afrikas horn har bidragit till ett närmande till Mogadishu genom sitt aktiva resande i regionen.

¹²⁰ För en fortsatt analys av det strategiska ramverket och dess påverkan på EU:s insatser se kap. 5.1.

¹²¹ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

4.1.3 Aktivering av operationscentret

Under våren 2012 har även operationscentret i EUMS aktiverats för att samordna de tre GSFP-insatserna på Afrikas horn. De flesta respondenter är positiva till denna utveckling och förhoppningen är att operationscentret kan formalisera den samverkan som redan finns mellan operation Atalanta och EUTM, men dess viktigaste uppgift anses vara att bidra med militär expertis till den nya insatsen EUCAP Nestor.¹²⁴ Operationscentret kommer inte att utgöra en del av ledningskedjan för de berörda insatserna, men det anses kunna bidra till att överföra lärdomar, t.ex. när det gäller utbildningsfrågor, mellan de olika insatserna samt möjliggöra besparingar genom att samordna gemensamma funktioner. Personer verksamma inom krishanteringsstrukturerna har emellertid svårare att se vilken roll operationscentret kommer att kunna spela i förhållande till insatsernas redan existerande ledningskedjor och de ifrågasätter därför dess mervärde. En respondent går så långt som att säga att operationscentret till och med kan försvåra för ledning av de redande pågående insatserna.¹²⁵

De flesta inom såväl krishanteringsstrukturerna som bland medlemsstaterna anser dock att aktiveringen av operationscentret ska ses mot bakgrund av behovet av att etablera permanenta planerings- och ledningsfunktioner inom EU. De flesta medlemsstater, dock med märkbart undantag av Storbritannien, hade velat etablera mer robusta strukturer för att kunna planera och leda EU-insatser men aktiveringen av operationscentret var den kompromiss som var möjlig med hänsyn till den brittiska inställningen. Det uttrycks därför förhoppningar om att operationscentret i framtiden ska kunna få en roll även i förhållande till nya GSFP-insatser.¹²⁶

Initialt kommer operationscentret framför allt att spela en viktig roll för EUCAP Nestor. I förhållande till de andra insatserna blir centrets viktigaste roll att bidra till ökad samordning. Eftersom insatsernas ordinarie ledningsstrukturer behålls intakta blir det dock viktigt att försäkra sig om att operationscentret inte duplicerar det arbete som redan genomförs av andra.

4.2 Balansen mellan EU:s olika instrument

När det gäller frågan om EU gör rätt avvägning mellan sina olika stödformer och instrument för att kunna hantera de komplexa utmaningar Somalia står inför, har flera respondenter lyft fram resursfördelningen mellan militära och civila insatser som problematisk. De militära insatserna anses alltför kostsamma samtidigt som

¹²⁴ Intervjuer, Bryssel, april 2012.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

de endast hanterar en begränsad del av problemet, i synnerhet gäller detta operation Atalanta.¹²⁷

I stället för att patrullera med fartyg utanför Somalias kust framhålls att EU borde satsa mer resurser på att få igång en ekonomisk utveckling av kustsamhällena i Somalia så att befolkningen och i synnerhet den yngre generationen hittar alternativa försörjningssätt.¹²⁸ Till operation Atalantas försvar finns dock de som hävdar att trycket mot piratverksamheten måste upprätthållas till sjöss samtidigt som utvecklingsinsatser genomförs i land.¹²⁹ Operation Atalanta har också fått ett utökat mandat att slå mot piraternas logistikbaser på land. Detta anses vara ett sätt att köpa tid för att andra stödformer ska kunna börja ge effekt.

Dessutom kritiserar operation Atalantas eskortering av FN:s livsmedelstransporter till Somalia. Det anses vara en resurskrävande hantering av ett logistikproblem. De humanitära aktörerna inom EU är även kritiska mot den typ av livsmedelshjälp som WFP levererar. WFP anses dumpa utländska, företrädesvis amerikanska, livsmedel i Somalia istället för att stödja uppbyggnaden av en lokal marknad. WFP har också nyligen varit inblandad i en skandal i Somalia där humanitär hjälp kommit på avvägar och hamnat i fel fickor. Det framhålls emellertid att WFP efter kritik från dess givare arbetar på att reformera sin verksamhet.¹³⁰

När det gäller att övervaka internationell fiskeverksamhet anser flera respondenter att operation Atalanta skulle kunna göra mer. Det framhålls att EU i framtiden borde hjälpa Somalia att upprätta en exklusiv ekonomisk zon. En sådan skulle kunna inbringa inkomster till somaliska myndigheter genom utfärdande av fiskelicenser inom zonen.¹³¹

Det allmänna intrycket är således att Atalanta tilldelats stora resurser och inte fokuserar på hela sitt mandat. Om huvudsyftet är att skydda den globala handeln och ekonomin kan detta vara en rimlig prioritering. Är däremot EU:s huvudsyfte att bidra till fredsbyggande samt stävja den humanitära situationen i Somalia kan en omprioritering av resurser komma att behöva göras. Att skydda en humanitär verksamhet som EU egentligen inte förespråkar är inte hållbart i längden. EUCAP Nestor kan möjligtvis på sikt bidra till en omprioritering av resurser genom att andra aktörer tar över Atalantas ansvar.

EUTM kritiserar i viss utsträckning för att endast tillgodose en liten del av de somaliska säkerhetsstrukturernas behov. Medan EU fokuserar på att utbilda befäl upp till kompaninivå saknar de somaliska säkerhetsstrukturerna ledningsstrukturer på högre nivåer samt fungerande institutioner. EU är också

¹²⁷ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Intervju Nairobi, maj 2012.

beroende av samarbete med andra aktörer när det gäller att betala ut löner samt utrusta och hårbärgera de utbildade soldaterna. Om inte dessa bitar säkerställs genom samarbete med andra skulle EU kunna riskera att utbilda soldater som återgår till olika klanbaserade miliser och på så sätt bidra till en återgång till en storskalig konflikt i Somalia. Exempel på att detta hänt finns redan.

De humanitära aktörerna inom EU ifrågasätter också de resurser som EU spenderar på AMISOM. EU:s stöd kritiseras eftersom AMISOM:s militära offensiv leder till att civilbefolkningen drabbas i form av höga dödstal, övergrepp samt fördrivning från sina hem. När AMISOM expanderar till nya områden anses situationen på marken också bli mer osäker än tidigare, vilket försvårar för humanitär hjälp att nå fram.¹³² Detta beror främst på att AMISOM inte har resurser att hålla tagna områden utan måste fortsätta kampen mot al-Shabab på andra ställen.

Kritiken mot EUTM och stödet till AMISOM visar på de negativa sidoeffekter som EU:s engagemang skulle kunna bidra till om detta inte sätts in i ett större sammanhang. Det kan bli svårt för EU att svära sig fri från ansvar genom att hänvisa till att man endast bidrar till utvecklandet av de somaliska säkerhetsstyrkorna och finansiering av löner mm. till AMISOM. Detta riktade stöd behöver därför tydligare kopplas samman med andra säkerhetsstödjande och utvecklingsinriktade insatser om de på sikt ska kunna bidra till en hållbar utveckling i Somalia.

4.3 Samordning med externa aktörer

Det räcker emellertid inte med att EU har en allomfattande ansats gentemot Somalia utan EU:s arbete måste också kopplas samman med övriga aktörers engagemang i Somalia.

Internationell samordning är en central aspekt i mycket av det stöd som EU förmedlar och de GSPF-insatser som genomförs. När det gäller operation Atalanta framhålls det under intervjuerna att dess effekter förstärks genom det nära samarbetet med de övriga internationella insatserna i Adenviken.¹³³ För EUTM är ett nära samarbete med AMISOM centralt eftersom de utbildade soldaterna genomgår såväl grundläggande träning innan de förflyttas till Uganda som uppföljande träning efter EU:s utbildning under AMISOM:s ledning. Även EUCAP Nestor kommer att vara beroende av att andra länder bidrar med investeringar i infrastruktur för att komplettera EU:s utbildning.

Det finns dock en stor frustration inom givarkretsen över det internationella samfundets oförmåga att leverera konkreta resultat i Somalia. Det framförs stark

¹³² Intervju Bryssel, april 2012.

¹³³ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

kritik från både EU och enskilda länder mot FN:s bristande förmåga att uppvisa resultat. Uppfattningen är att det genomförs många möten, workshops och konferenser men att dessa sällan lett vidare till faktisk handling och förändring för befolkningen.¹³⁴ EU kan dock inte fylla den roll som FN har eftersom organisationen inte representerar hela världssamfundet. Här är det därför viktigt att EU:s kritik av FN inte blir så stark att den underminerar de ansträngningar som FN faktiskt gör.

Ett stort antal aktörer är inblandade i stödet till Somalia och den kretsen ökar i omfattning i och med det något förbättrade säkerhetsläget i delar av landet. Flera respondenter pekar på risken att det momentum som nu råder i Somalia leder till ett hastigt inflöde av givare som söker nå kortsiktiga vinster. Turkiet lyfts särskilt fram som en ny aktiv aktör.¹³⁵ Behovet av samordning är därför större än någonsin.

Idag saknas dock en gemensam samordningsmekanism för det internationella stödet till Somalia. Det finns en uppsjö olika bilaterala initiativ, organisationer och särskilda representanter. Den internationella kontaktgruppen för Somalia (ICG) anses numera utgöra en ohanterligt stor internationell konferens som hittills inte bidragit till några resultat.¹³⁶ Som ett resultat av detta har det skapats en informell arbetsgrupp i Nairobi, P3+, som inkluderar representanter för tre stater med permanent plats i FN:s säkerhetsråd - USA, Frankrike och Storbritannien – samt ett par ytterligare aktörer med stort engagemang i Somalia – Sverige, Norge och Italien samt EU. Att samordning främst sker i Nairobi långt ifrån Somalia är emellertid också en komplicerande faktor.

En stor bredd av många små initiativ på olika nivåer av samhället tycks vara den strategi som ofta förespråkas för Somalia. I realiteten är dock risken att alltför stora resurser, alltför snabbt investeras i omogna administrationer utan att det finns en samordnad givarstrategi. Bristen på samordning innebär också en risk för duplicering och för att vissa behov faller mellan stolarna. Det finns även en risk för att olika initiativ motverkar varandra och för att ingen har en helhetssyn på de sammantagna effekterna. Ett annat centralt problem är att Somalias övergångsregering spelar ut olika bilaterala givare och organisationer mot varandra. Övergångsregeringen sägs ha näst intill ingen transparens i de överenskommelser man ingår med givare och detta skapar misstro hos det internationella samfundet. Frånvaron av samordning minskar också givarsamfundets möjligheter att genom gemensamma krav och villkor sätta press på övergångsregeringen.

¹³⁴ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid.

EU:s samlade ansats har utvecklats i en positiv riktning sedan införandet av Lissabonfördraget. Det finns fler samordningsmekanismer och ett strategiskt ramverk. Arbetet kan dock fortfarande utvecklas på ett antal punkter. Samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen såväl som mellan EU och övriga aktörer kan förbättras, resursfördelningen mellan olika instrument skulle kunna ses över och riktat stöd behöver tydligare kopplas samman med andra säkerhetsstödjande och utvecklingsinriktade insatser. Detta arbete kommer dock påverkas av ett antal faktorer, vilka utgör fokus för nästkommande kapitel.

5 Faktorer som påverkar utvecklingen av EU:s insatser

EU:s insatser på Afrikas horn kommer att påverkas av utvecklingen såväl inom EU som i Somalia. Inom ramen för den här studien har betydelsen av det strategiska ramverket och EUSR för Afrikas horn, för planering och genomförande av insatserna, studerats särskilt.¹³⁷ När det gäller utvecklingen i Somalia kommer sommaren och hösten 2012 att vara avgörande för hur det internationella samfundets stöd till Somalia kommer att utformas. Stor vikt fästs vid den politiska process som pågår och som givarna kräver resulterar i en somalisk regering med större legitimitet än den nuvarande. I detta kapitel lyfts några betydelsefulla faktorer fram som påverkar utvecklingen av EU:s insatser på Afrikas horn.

5.1 Det strategiska ramverket och dess uppföljning

På ett övergripande plan kan det konstateras att det strategiska ramverket i huvudsak utgör ett försök att beskriva och samla EU:s redan pågående aktiviteter inom en gemensam ram. Det utgör inte en strategi i bemärkelsen att EU utifrån en målsättning anger vilka medel som ska användas för att nå dit eller vilka avvägningar som ska göras mellan olika instrument.

En anledning till denna avsaknad av ett strategiskt förhållningssätt som lyfts fram under intervjuerna, är att EU inte har erfarenhet av hur denna typ av policydokument bör utformas. Det betonas också att ramverket måste ses som ett resultat av att EU-institutionerna och medlemsstaterna hade svårt att komma överens om en annan typ av dokument. Samtidigt anses det som mycket positivt att EU redan har så mycket pågående verksamhet i Somalia, vilket innebär att ramverket inte riskerar att endast förbli tomma ord på ett papper.¹³⁸

Av de medlemsstater som intervjuats inom ramen för denna studie är de flesta positivt inställda till det strategiska ramverket.¹³⁹ Inifrån utrikestjänsten ifrågasätts dock huruvida medlemsstaterna vill att det strategiska ramverket ska bli ett effektivt instrument och huruvida de är villiga att bidra till dess

¹³⁷ Representanter för flera av EU:s medlemsstater har intervjuats som en del av studien men intervjuunderlaget är inte tillräckligt för att dra mer långtgående slutsatser om vart de olika länderna vill driva insatserna. Detta skulle dock vara motiverat att studera särskilt.

¹³⁸ Intervjuer Bryssel, april 2012.

¹³⁹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

genomförande. Detta skulle bl.a. innebära att de måste göra avkall på sitt nationella inflytande i relationerna med Somalia.¹⁴⁰

Mer konkret anses ramverket kunna fylla både en intern och en extern funktion. Inom EU kan ramverket användas för att skapa ett sammanhang mellan de olika aktiviteterna, se till att de olika aktörerna jobbar mot samma mål och att de olika insatserna inte motverkar varandra. I relationerna med aktörer utanför EU kan ramverket ge en politisk signal och kommunicera vilken aktör EU vill vara.¹⁴¹ Det troliga är att ramverket kommer att få större betydelse som en del av EU:s externa kommunikation snarare än att ge en tydlig inriktning för det interna arbetet.

Det betonas vid intervjuerna att ramverket, under det halvår som förflutit sedan det antogs, inte lett till någon tydlig förändring av EU:s agerande gentemot Afrikas horn och att det hittills inte har påverkat planeringen av EU:s civila och militära insatser. Den framtida inriktningen av verksamheten anses istället vara en viktig uppgift för EUSR samt de uppföljande understrategier och handlingsplaner som, enligt ramverket, ska tas fram. Under en intervju vid den ansvariga enheten inom utrikestjänsten poängteras dock att det inte kommer att tas fram handlingsplaner för alla områden utan att uppföljningen av ramverket kommer att se olika ut för olika policyområden. När det t.ex. gäller utvecklingssamarbetet kommer ramverket istället att påverka planeringen inför nästa programperiod för EDF.¹⁴² Det är också viktigt att komma ihåg att ramverket endast funnits på plats sedan november 2011 och att det kan vara för tidigt att se vilka verkliga förändringar det kommer att leda till.

Av de uppföljande aktiviteterna förefaller framtagandet av en handlingsplan mot sjöröveri ha kommit längst. Enligt utrikestjänsten har ett utkast till handlingsplan tagits fram och beretts informellt med kommissionen. Detta dokument ska innehålla ett antal handlingslinjer för EU:s fortsatta hantering av piratproblematiken och ambitionen är att dokumentet ska presenteras för medlemsstaterna under sommaren 2012.¹⁴³

Trots att det strategiska ramverket inte ger någon strategisk vägledning i den framtida planeringen av EU:s insatser är frågan vad som skulle vinnas på att försöka åstadkomma en bättre strategi. För att en sådan ska få önskad effekt krävs också att den strategiska ledningen inom EU stärks. Istället är det centralt att den samlade ansats som anges i ramverket omsätts till handling och beaktas vid utformningen av EU:s insatser och andra stödformer.

¹⁴⁰ Intervjuer Bryssel, april 2012.

¹⁴¹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹⁴² Intervjuer Bryssel, april 2012.

¹⁴³ Ibid.

5.2 EUSR:s roll

När det gäller EUSR:s roll är förväntningarna inom såväl EU-institutionerna som bland medlemsstaterna höga på vad Alexander Rondos ska åstadkomma. Vid intervjuerna betonas framförallt EUSR:s roll som politisk talesperson för EU. Det anses viktigt att han synliggör den roll som EU faktiskt spelar i regionen och ger EU ett ansikte utåt. Det poängteras också att EUSR bör vara mer närvarande i Somalia och föra dialog med nya givare i det internationella samfundet, t.ex. Förenade Arabemiraten, Qatar och Turkiet.¹⁴⁴

Några respondenter menar att EUSR även bör ha en intern roll och stärka samordningen mellan EU:s olika instrument. I slutet av april 2012 sammankallade EUSR för första gången en inofficiell arbetsgrupp (*task force*) för Afrikas horn. Det ses som positivt att EUSR på detta sätt kan samla alla berörda aktörer inom EU för en gemensam diskussion. Samtidigt poängterar många att det kommer att vara svårt för EUSR att fylla en samordnande roll internt eftersom han inte har något formellt inflytande över kommissionens verksamhet. För att förbättra samordningen mellan kommissionens finansieringsinstrument och de säkerhetspolitiska insatserna krävs dessutom kunskap om hur kommissionens olika finansieringsinstrument kan nyttjas.¹⁴⁵

I praktiken kommer EUSR:s inflytande i stor utsträckning att bero på befattningshavarens personliga egenskaper. Hittills har aktörer såväl inom EU som i det internationella samfundet ett positivt intryck av Rondos som person. Det framhålls att han har rest mycket i regionen och att han inledningsvis har fokuserat på den politiska processen i Somalia. Det anses vara en riktig prioritering givet övergångsperiodens slut i augusti 2012. Han uppges också arbeta med att ta fram ett stabiliseringsprogram inom EU för Mogadishu och de nya områden AMISOM tar kontroll över. Dessutom undersöker han möjligheterna att etablera EU-närvaro i Mogadishu.¹⁴⁶ Trots att det anges i EUSR:s mandat att han ska ge lokal politisk vägledning till GSFP-insatserna i regionen förefaller inte detta ha varit en av EUSR:s inledande prioriteringar.

Ett av få exempel på kritik mot EUSR som framkommer under intervjuerna, är att det kommer att vara omöjligt för EUSR att ta sig an alla de uppgifter som ges i mandatet med hänsyn till att han inte har någon större stab att förfoga över. Det anses också finnas en risk att EUSR kommer med idéer och framför förslag till somaliska eller internationella partners utan att de är avstämda med EU-institutionerna och medlemsstaterna.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹⁴⁵ Intervjuer Bryssel, april 2012.

¹⁴⁶ Intervjuer i Nairobi, maj 2012.

¹⁴⁷ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

Givet EUSR:s omfattande mandat och de små stödresurser han har till sitt förfogande är det viktigt att EUSR fokuserar på några prioriterade områden som faller utanför andra aktörers befogenheter. EUSR kan ha en friare roll genom att han inte har ett linjeansvar samtidigt som andra aktörer inom EU och medlemsstaterna måste lämna plats för EUSR att företräda dem. De begränsade resurserna gör också att det kommer vara svårt för EUSR att ta en såväl intern som extern samordnande roll. Detta innebär att EUSR troligtvis i första hand kommer att spela en roll i förhållandet till externa aktörer.

5.3 Den politiska processen i Somalia

I rapportens inledning nämndes den politiska process som pågår i Somalia och som bland annat syftar till att införa ett nytt parlament, regering och konstitution. Detta ska enligt politiska överenskommelser som det internationella samfundet står bakom, ha uppnåtts till den 20 augusti 2012. Eftersom processen inte är opproblematiske och övergångsregeringen tidigare förlängt sitt eget mandat, följs utvecklingen noga av EU.

Utifrån intervjuerna står det klart att ett tänkbart scenario där TFG återigen förlänger sitt mandat inte kommer att godtas av vare sig EU eller EU:s medlemsländer. Därför pågår det diskussioner om hur en sådan situation skulle hanteras av unionen. Storbritannien har varit drivande i diskussionen om eventuellt införande av sanktioner om den politiska processen försenas. Ett förslag har varit att villkora utvecklingssamarbetet med att den politiska processen först måste fullföljas men detta förslag har inte utvecklats vidare. Inom EU diskuteras nu snarare möjligheten till sanktioner mot enskilda individer som obstruerar den konstitutionella processen. I praktiken är det dock inte helt lätt att genomföra och tidigare erfarenheter har visat att EU:s medlemsländer gör olika tolkningar av den typen av sanktioner.

Hur den politiska processen utvecklas kommer att få direkta konsekvenser för EU:s engagemang i Somalia. Om processen inte fullföljs kommer i första hand EUTM att påverkas. Flera respondenter menar att en förlängning av EUTM blir omöjlig om TFG sitter kvar vid makten.¹⁴⁸ EUTM utbildar soldater till statens säkerhetsstyrkor och om regeringen inte anses legitim blir det ohållbart att stödja samma regering med utbildning av trupp. En strategisk översyn av EUTM kommer att genomföras under sommaren 2012 och resultatet av denna kommer att styra insatsens fortsatta utveckling. Publiceringen av översynen förutsätts dock avvakta den politiska utvecklingen.

Till skillnad från EUTM anses varken EUNAVFOR Atalanta eller EUCAP Nestor påverkas av den politiska processens utgång. Den förstnämnda eftersom

¹⁴⁸ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

dess direkta koppling till Somalias regering är förhållandevis svag, den senare då den främst kommer att inledas i Somalias grannländer samt med administrationerna i norr, Somaliland och Puntland.¹⁴⁹

Oavsett när de nya politiska institutionerna kommer på plats talar allt för att EU bör fortsätta med ett dubbelsidigt förhållningssätt till institutionsbyggandet i Somalia. Med andra ord, att både stödja de nationella politiska mekanismerna och de lokala administrationer som visar intresse för att ta ansvar för sitt områdes och befolknings utveckling. Varken TFG eller den framtida regering man förväntar sig, kommer ha förmåga att stabilisera hela landet. Därför blir det viktigt för EU att stödja de fickor av stabilitet som finns i Somalia och bygga vidare därifrån.

5.4 AMISOM:s offensiv

AMISOM har under senare tid varit framgångsrikt och lyckats ta kontroll över visst territorium samt försvagat al-Shabab militärt. AMISOM planerar även ytterligare militära framryckningar för att expandera sitt område. Kritik riktas dock mot att den militära planen inte åtföljs av någon politisk plan och att detta spelar al-Shabab i händerna.¹⁵⁰ Frågan hur de områden som tas över militärt ska hanteras och hur al-Shabab även ska besegras *politiskt* kommer att dominera samordningsfora framöver. Enligt våra respondenter saknar AMISOM tillräcklig civil expertis för att på egen hand skapa en politisk strategi. Samtidigt ställer sig respondenterna frågande till huruvida EU har en tydlig politisk strategi för vad man vill uppnå i Somalia.¹⁵¹

Det tas nu initiativ för att bistå de områden som nyligen blivit tillgängliga för det internationella samfundet och ett exempel är den internationella stabiliseringsfond som skapades under Storbritanniens ledning efter Londonkonferensen i mars 2012. Fonden tillkom som ett svar på att AMISOM:s utökade mandat att verka utanför Mogadishu också kräver nya resurser. Syftet med fonden är att bidra till säkerhet i de områden som AMISOM successivt tar över militärt samt att främja försoning. Det handlar även om att konsolidera den stabilitet som redan uppnåtts i Mogadishu. Tanken är att politiska och militära framgångar omedelbart ska följas av påtagliga förbättringar för befolkningen såsom öppnande av skolor, sjukhus och marknadsplatser.

Målet är att ett flertal givare ska bidra till stabiliseringsfondens finansiering av en rad riktade insatser som om de faller väl ut kan omsättas till ett större stabiliseringsprogram. De inledande projekten blir därmed ett sätt att pröva sig fram samtidigt som man ändå agerar tidigt och under stor osäkerhet. De projekt

¹⁴⁹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹⁵⁰ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

¹⁵¹ Intervjuer Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

som finansieras kommer i första hand att syfta till att skapa arbetstillfällen. I många fall kommer det att handla om att stödja verksamhet som genomförs av olika FN-organ eller av AMISOM:s civila verksamhet.¹⁵²

Att på kort tid investera kraftigt i nyligen övertagna områden innebär emellertid ett stort risktagande. Dels riskerar insatserna att legitimera tvivelaktiga lokala makthavare genom att exempelvis göra milisledare till borgmästare. Dels är förmågan att hantera och absorbera insatserna låg i omogna administrativa system. Samtidigt som den militära strategin måste kompletteras med en politisk strategi och ekonomisk utveckling, är balansgången mot felaktiga och felriktade investeringar svår.

EU måste säkerställa att de värden som tillförs de nyligen kontrollerade områdena inte blir till ytterligare bränsle i krigsekonomi eller att insatser får oförutsedda konsekvenser för den redan utsatta befolkningen. En humanitär organisation som intervjuats påtar exempelvis att det nu görs stora byggnationer i Mogadishu. Byggprojekten har inneburit tvångsförflyttning av internflyktingar som inte har några möjligheter att återvända hem.¹⁵³ Analyser av faktiska behov liksom av hur de internationella insatserna kan undvika negativa bieffekter måste föregå även snabba stabiliseringsinsatser.

5.5 Behovet av kapacitetsbyggnad av statliga institutioner

De statliga institutionernas kapacitet anses utgöra nyckeln till stabilitet i Somalia. Den enda egentliga exitstrategin för kapacitetsbyggande insatser som EUCAP Nestor, EUTM och UNDP:s polisutbildning är att den somaliska staten har egna skatteintäkter att finansiera sina myndigheters verksamhet och utveckling med. Relevanta och hållbara institutioner bör skapas och här ser flera respondenter EU som en betydelsefull givare.¹⁵⁴ De institutioner som etableras måste också anpassas efter vad som utgör ett rimligt finansiellt åtagande för Somalia i framtiden. Detta gäller inte minst dimensioneringen av de somaliska säkerhetsstyrkorna. Dessutom efterfrågar flera av de respondenter verksamma nära fältet en övergripande strategi för att undvika att okoordinerade satsningar leder till bortkastade resurser.¹⁵⁵

Inte minst finns det behov av stora satsningar inom rättssektorn där det krävs en samlad ansats som omfattar hela rättskedjan. Som ett första steg, menar vissa respondenter, krävs en genomgripande behovsinventering som kartlägger

¹⁵² Intervjuer i Bryssel och Nairobi, april och maj 2012.

¹⁵³ Intervju Nairobi, maj 2012.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

nuläget¹⁵⁶ och som kan ligga till grund för en nationell strategi som bland annat EU ansluter sig till. I synnerhet framhålls att frånvaron av statligt domstolsväsende i större delen av Somalia innebär att befolkningen är rättslös.¹⁵⁷

I stödet till kapacitetsutveckling inom säkerhetssektorn kan i synnerhet följande avvägningar identifieras som viktiga för EU att ta ställning till: utländsk kapacitet i förhållande till inhemsk; central nationell kapacitet i förhållande till lokal; samt militär kapacitet i förhållande till polisiär.

Både AMISOM och operation Atalanta utgör exempel på utländska kapaciteter som används för att upprätthålla lag och ordning, om så krävs genom våld. Som exitstrategi för AMISOM genomför EU utbildning av soldater åt övergångsregeringen inom ramen för EUTM. På samma sätt utgör EUCAP ett slags exitstrategi för Atalanta medan stöd till övergångsregeringens institutionella kapacitet och skatteintäkter utgör exitstrategi för UNDP:s polisutbildning.

Under intervjuerna betonas att AMISOM visserligen är en nödvändig insats men att den både är kostsam och tillfällig. Risken finns dessutom att den väcker starkt motstånd eftersom den består av utländsk trupp, något som är enkelt för al-Shabab att utnyttja i sin retorik. Mer betoning på uppbyggnad av den somaliska kapaciteten efterfrågas därför. Samma avvägning mellan utländsk och inhemsk kapacitet återkom när det gäller piratverksamheten utanför Somalias kust. Förslag om inrättande av specialdomstolar i andra länder kan ställas mot satsningar att bygga upp en kapacitet för lagföring i Somalia. Det senare tar visserligen längre tid men innebär uppbyggnad av en varaktig lokal förmåga.¹⁵⁸

Avvägningen mellan satsningar på den centrala nationella kapaciteten i förhållande till kapaciteten hos regionala eller andra typer av lokala administrationer har berörts tidigare. Här menar respondenterna att EU bör fortsätta arbeta både med centralregeringen och med de områden som har något slags fungerande lokal administration. Därmed förespråkas en federal ansats där inte alltför mycket läggs i händerna på TFG. EU framstår som villigt att lägga stora resurser på kapacitetsbyggnad men absorptionsförmågan i Somalia är problematisk.¹⁵⁹

Vad gäller avvägningen mellan militär respektive polisiär förmåga så kommer betoningen på polis att behöva öka ju större geografiskt område TFG och AMISOM kontrollerar. Nu när Mogadishu står under regeringens kontroll menade vissa respondenter att området är för stort för att det ska vara acceptabelt

¹⁵⁶ Den tidigare behovsinventering inom SSR som genomfördes inför EUTM anses inte uppfylla dagens behov.

¹⁵⁷ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

med endast militärt upprätthållande av säkerheten.¹⁶⁰ Vissa respondenter talade om en tänkbar utveckling av EUTM:s mandat mot att även inkludera polisutbildning. Detta framstår dock som överflödigt så länge EU ger stort stöd till UNDP:s utbildning av poliser och tycks bygga på bristande kunskaper inom krishanteringsstrukturerna om vad EU-kommissionen gör. Diskussioner pågår även om att expandera UNDP-programmet till områden som nyligen kommit under AMISOM:s kontroll. Detta behöver dock vägas mot behovet att hantera de poliser som redan utbildats.¹⁶¹

Slutligen innebär det faktum att nya områden hamnar under AMISOM och TFG:s kontroll, dels att tidigare stridande behöver integreras i TFG:s säkerhetsstyrkor, dels att en del av miliserna behöver demobiliseras, avväpnas och integreras i samhället. I Somalia finns 17-20 000 milispersoner som ansluter sig till målet att bekämpa al-Shabab. De beskrivs som allierade *mot* al-Shabab men därmed inte självklart allierade *med* TFG. Det finns också ett stort antal barnsoldater som behöver föras in under samhällets kontroll.¹⁶² Tillsammans med behoven av statlig administrativ kapacitet, stärkt rättsstat och fungerande säkerhetsstyrkor utgör detta några av de viktigaste områdena där det kommer att efterfrågas ökat stöd från EU.

5.6 Utökad närvaro i Mogadishu

I dagsläget har de flesta länder ingen officiell diplomatisk närvaro i Mogadishu utan Somalia hanteras under ambassaderna i Nairobi. Samtidigt diskuterar många organisationer och diplomatiska beskickningar hur närvaron kan stärkas. Storbritannien sägs vara på väg att flytta sin s.k. skuggambassad för Somalia till Mogadishu medan Turkiet och flera arabiska länder redan är på plats. Delar av FN:s kontor för Somalia, UNPOS, har flyttat till Mogadishu och följs av ytterligare personal under 2013. De som redan har representation i Somalia sporrar tydligt andra organisationer och stater att snarast följa efter, åtminstone på en symbolisk nivå. För vissa av EU:s medlemsstater anses det vara högt prioriterat att EU snarast får en politisk närvaro i Mogadishu, exempelvis genom ett kontor för EUSR.¹⁶³

Den utländska närvaron i Mogadishu är emellertid helt beroende av AMISOM för sin säkerhet. Det innebär att ökad representation också kräver allt större resurser från den fredsfrämjande insatsen. Bostäder och säkerhet anges som avgörande för möjligheterna till permanent närvaro i Somalia. Även de som idag är närvarande har en mycket begränsad åtkomst till staden.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Intervju Bryssel, april 2012.

¹⁶¹ Intervjuer Nairobi, maj 2012.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

Under en av intervjuerna nämndes möjligheten att etablera stärkt EU-närvaro i Mogadishu genom att en EU-styrka står för självskyddet istället för att dra på AMISOM:s resurser.¹⁶⁵ Detta verkar inte vara en diskussion som förs i någon bredare krets men skulle möjligen kunna vara en indikation på ett möjligt scenario där militära resurser från EU efterfrågas i framtiden. Om allt mer av AMISOM:s resurser tas i anspråk för skydd av den ökande internationella närvaron kan en situation uppstå där man antingen måste öka antalet soldater i den fredsfrämjande insatsen eller avlasta AMISOM från vaktuppgifterna. Det skulle kunna göras antingen genom privata säkerhetsföretag eller genom skyddsstyrkor från EU-länder.

Det förs även en diskussion bland EU:s medlemsländer om inte EUTM åtminstone delvis bör flytta till Mogadishu. Ett av de länder som förespråkar detta är Frankrike medan andra ställer sig tveksamma till om det är genomförbart. Den bristande säkerheten kan göra det svårt för EU-länder att bidra till EUTM om insatsen förläggs till Mogadishu. Flera respondenter menar dock att den infrastruktur som krävs saknas vilket innebär att en flytt inte är aktuell oavsett politisk vilja.¹⁶⁶ Ett scenario där EU fortsätter att utbilda befäl och specialister i Uganda, kombinerat med en utökad närvaro i Mogadishu för att samverka med de somaliska säkerhetsstyrkorna, uppfattas som den mest sannolika utvecklingen utifrån intervjuerna.

Det finns således ett antal faktorer som kan komma att påverka utvecklingen av EU:s insatser gentemot Somalia. Internt handlar det främst om hur det strategiska ramverket och EUSR:s roll kommer att utvecklas och användas. Dessutom kan EU:s insatser inte frikopplas från utvecklingen i Somalia. Vad som händer i den politiska processen och hur säkerhetsläget utvecklas kommer att behöva tas i beaktande när EU planerar sitt fortsatta engagemang.

¹⁶⁵ Intervju Nairobi, maj 2012.

¹⁶⁶ Ibid.

6 Slutsatser och rekommendationer

6.1 Sammanfattande slutsatser

Den här studien har beskrivit och utvärderat EU:s samlade ansats gentemot Somalia. EU:s ansats omfattar i stora drag politisk dialog, krishantering i form av insatserna operation Atalanta, EUTM och EUCAP Nestor samt stöd till AMISOM och stöd genom Stabilitetsinstrumentet, utvecklingssamarbete samt humanitärt bistånd. Från ECHO framhålls dock vikten av att den humanitära verksamheten inte beskrivs som en del av en samlad ansats eftersom den styrs av humanitära principer och därmed inte ska utgöra en del av en politisk strategi.

Somalia framhålls som det främsta exemplet på en tillämpning av en bred ansats där EU utnyttjar unionens mångfald av instrument. Ansatsen har vuxit fram successivt och först i efterhand samlats inom en gemensam ram. Samordningen mellan olika aktörer inom EU har stärkts sedan Lissabonfördragets införande. Samverkan mellan de säkerhetspolitiska insatserna som hanteras inom utrikestjänsten och kommissionens utvecklingsinsatser är dock fortfarande otillräcklig. En förklaring är skillnaden i tidsperspektiv men också att den höga representanten ännu inte vunnit tillräckligt inflytande i EU-strukturen. Även om EU verkar med stor bredd menar många av studiens respondenter att balansen mellan militära och civila insatser bör justeras så att betoningen på militär krishantering minskar. Slutligen är effekten av EU:s ansats beroende av en fungerande samordning med det övriga internationella samfundet. Här har FN hittills inte lyckats fylla den nödvändiga rollen som ledande koordinator.

Vidare har i studien identifierats ett antal faktorer som påverkar utvecklingen av EU:s insatser på Afrikas horn. Vad gäller faktorer inom EU har studien särskilt undersökt betydelsen av det nya strategiska ramverket och den särskilda representanten för Afrikas horn samt hur de kan komma att påverka insatserna framöver. Ramverket handlar dock mer om att beskriva, förklara och kommunicera vilken typ av aktör EU är än att ha en tydlig inriktande roll. Ramverket har därför inte haft någon större inverkan hittills men blir förhoppningsvis viktigt när nya riktlinjer och handlingsplaner utvecklas framöver. EUSR förväntas dock få en viktig roll som politisk talesperson och representant för unionen i regionen. Vad gäller kritiska faktorer i Somalia som påverkar utvecklingen av insatserna framhålls i analysen särskilt betydelsen av den pågående politiska processen, om effekterna av AMISOM:s offensiv består eller ej, behovet av kapacitetsbyggnad av statliga institutioner samt trenden att utöka den diplomatiska närvaron i Mogadishu.

Studien har haft ett särskilt fokus på utvecklingen av de civila och militära GSFP-insatserna. Operation Atalanta innebär ett viktigt stöd för den globala sjöfarten men uppfattas inte ha en så stark relation till utvecklingen i Somalia. Riktigheten i att avsätta militära resurser för eskortering av WFP:s omdiskuterade livsmedelsbistånd ifrågasätts av flera respondenter och vikten av att kombinera Atalantas nya möjlighet att slå mot land med ökade brottsbekämpande insatser understryks. EUTM är den insats som är mest beroende av att Somalia under 2012 får en mer legitim regering. Om detta inte sker anses insatsen inte kunna förlängas. Inom EU är inställningen till EUTM mycket positiv och det finns en samsyn att insatsen bör fortsätta, om än mer inriktad på befälsutbildning och med möjlighet att flytta utbildningen av soldater till Mogadishu så snart de praktiska omständigheterna tillåter. EUCAP Nestor befinner sig fortfarande i planeringsfasen men det är tydligt att det lokala ägarskapet i regionen har brister och att detta kan bli en betydande utmaning för insatsens framgång. Viljan från EU-länder att bidra till insatsen är dock stor.

Ett återkommande budskap under de dryga trettiotal intervjuer som genomförts inom ramen för denna studie att vägen mot en lösning på situationen i Somalia kan sammanfattas som tredelad. För det första krävs en *politisk process* som skapar ett inkluderande styre med folklig representation och fungerande statliga institutioner. För det andra krävs *ekonomisk utveckling* som ger människor möjlighet att försörja sig själva och som ger ungdomar alternativ till stridande och kriminella aktiviteter. För det tredje krävs en *regional lösning* på Somalias problem där Etiopien, Kenya och Uganda tillsammans med Somalias framtida regering verkar för fred och stabilitet i Somalia. Sverige och EU bör verka inom alla dessa spår för att den samlade ansatsen ska få effekt i praktiken.

6.2 Rekommendationer

Medan AMISOM:s och Somalias nationella säkerhetsstyrkor har i uppgift att militärt övervinna al-Shabab ligger EU:s främsta roll i att stödja försoning och utveckling samt att ge kapacitetsbyggande stöd. Utifrån den analys som genomförts i tidigare kapitel ges här avslutningsvis rekommendationer om vilka frågor Sverige, inom ramen för EU, bör driva för att stärka relevansen i EU:s stöd till fred, säkerhet och utveckling i Somalia.

1. Driva utvecklingen av relevanta mekanismer för samordning inom EU

Generellt finns en stor medvetenhet om behovet av samordning mellan EU:s olika verksamheter. Däremot är mekanismerna, eller implementeringen av dessa, otillräckliga för att skapa en verkligt sammanhängande ansats för EU:s alla instrument. Överensstämmelsen i EU:s initiativ måste därför säkerställas på strategisk nivå. Idag saknas ledning på den högsta strategiska nivån för en verkligt samlad ansats inom EU. Hittills har den höga representanten inte varit

tillräckligt inflytelserik för att åstadkomma detta och det finns ingen annan aktör som har ett ben i både kommissionen och utrikestjänsten. Därför behöver den höga representantens samordnande roll stärkas.

På operativ nivå bör det snarare handla om informationsutbyte, transparens samt bred konsultation vid kritiska tidpunkter i planeringsprocesser och policyutveckling. I dagsläget är det dock alltför resurskrävande att på operativ nivå kompensera för bristande samordning på strategisk nivå. Detta betyder att fler resurser bör tillföras den operativa nivån om den ska kunna leva upp till en samordnande roll.

2. Fokusera på att omsätta EU:s strategiska ramverk till handling

Det strategiska ramverket samlar EU:s insatser men ger ingen handledning i genomförande eller inriktning för framtiden. Trots detta bör EU i fortsättningen fokusera på att åstadkomma konkreta resultat i Somalia snarare än att eftersträva en mer utvecklad strategi. Detta beror på att en sådan strategi sannolikt inte skulle leda till ökad effekt om inte den strategiska ledningen också förbättras.

Ramverket kan dock fylla en viktig funktion genom att säkerställa att EU har ett enhetligt förhållningssätt gentemot Somalia. Sverige bör därför se till att ramverket beaktas vid framtagande av nya policydokument (t.ex. vid planeringen inför en ny programperiod inom EDF eller av nya GSFP-insatser), aktivt söka kopplingar och länkar mellan insatser samt uppmärksamma EU:s medlemsstater och institutioner på dessa.

3. Tydliggöra EUSR:s roll

En ändamålsenlig användning av EU:s särskilda representant vore att han i första hand ges en extern roll som syftar till att synliggöra EU i Somalia, främja internationell samordning samt aktivt verka för att inkludera regionen kring Somalia i en långsiktig politisk lösning. Den politiska förståelsen för Somalia är avgörande för att utforma rätt insatser. Därför måste EU:s verksamhet vägledas av en ingående förståelse för vilka aktörer, processer och intressen som påverkar samhället. I detta skulle EUSR kunna spela en nyckelroll för unionen.

Förväntningarna på EUSR måste dock anpassas efter det mandat och de resurser representanten tilldelats. Ansvarsfördelningen mellan representanten och övriga aktörer inom EU behöver också tydliggöras. Sverige bör därför verka för att gränsdragningarna mellan EUSR för Afrikas horn, EUSR för Sudan, olika kommissionärer samt chefen för EU-delegationens Somaliaenhet i Nairobi tydliggörs.

4. Stödja FN i dess roll som koordinator

FN har hittills inte lyckats i rollen som samordnare av det internationella samfundet i Somalia. FN behöver stöd av EU i denna fråga och Sverige bör bidra till detta. I den internationella samordningen är det av största vikt att samtliga intressenter deltar. För att förbereda denna samordning och stödja FN i att fylla dess tänkta roll bör Sverige ha en fortsatt aktiv roll i olika mindre samarbetsfora som skapas i Nairobi och på andra håll. Detta kan åtminstone på kort sikt ge relativt stor effekt på den internationella samordningen som helhet.

5. Förbereda hur den politiska processen och dess konsekvenser ska hanteras

Om det internationella samfundet accepterar, och stödjer, genomförandet av en politisk lösning den 20 augusti 2012 som bedöms möta minimikriterier men är långt ifrån tillfredställande måste konsekvenserna av det hanteras. I Sudan och Sydsudan ses idag effekterna av ett fredsavtal som genomfördes trots att en rad kritiska frågor fortfarande var olösta. Frågorna kvarstår ett år senare och har fört länderna till randen av krig. I Afghanistan pågår en liknande diskussion som i Somalia om vilka eftergifter till mer extrema politiska grupperingar som är acceptabla i förhållande till exempelvis kvinnors politiska rättigheter.

EU måste utforma en plan för hanteringen av en fortsatt problematisk politisk process i Somalia, även efter den 20 augusti 2012. Om övergångsregeringen förblir vid makten måste ett politiskt tryck på TFG vidmakthållas, exempelvis genom att riktade sanktioner införs. En misslyckad transition kan också få konsekvenser för EUTM och polisutbildningen som genomförs av UNDP och EU bör förbereda sig för hur ett avbrott i dessa insatser ska hanteras.

Tidigare internationella erfarenheter visar att varken institutioner eller stater kan reformeras utifrån. Erfarenhet visar också att lokalt ägarskap är som svårast att säkra i stater som precis genomgått väpnad konflikt. I det fortsatta arbetet måste det finnas en medvetenhet om att det bristande ägarskapet kan äventyra alla de investeringar som görs i Somalia framöver.

6. Verka i enlighet med den tvådelade strategin

Sverige bör med hänsyn till det bristande politiska ledarskapet på nationell nivå i Somalia, även fortsatt stödja EU:s tvåsidiga strategi, vilken innebär att EU både stödjer den nationella politiska nivån samt regionala administrationer och lokala initiativ. Utveckling och säkerhet behöver stödjas varhelst det har förutsättningar att uppstå i Somalia.

7. Eftersträva ökade satsningar på långsiktig kapacitetsbyggnad i Somalia

Givet den svåra säkerhetssituationen i Somalia har det hittills varit rimligt att avsätta omfattande resurser till militärt säkerhetsskapande. Nu är det dock läge att investera i att bygga långsiktig inhemsk kapacitet inom de somaliska institutionerna. Detta innebär att EU och Sverige bör omfördela resurser från exempelvis AMISOM och operation Atalanta till EUTM, polisutbildning inom UNDP, EUCAP samt annat stöd till institutionsbyggnad. Om de bakomliggande orsakerna till Somalias problem ska kunna lösas behöver institutionsbyggande också kompletteras med initiativ för att få det somaliska näringslivet på fötter.

8. Se över svenskt förhållningssätt till operation Atalanta

Den internationella patrulleringen till havs för att stävja angrepp mot globala handelsflöden kommer att behöva fortsätta framöver. Framgången av att rederierna i ökad utsträckning följer etablerade riktlinjer samt användningen av privata säkerhetsföretag ombord tyder dock på att skyddet av transporter inte nödvändigtvis måste se ut på samma sätt under de kommande åren.

För många EU-länder, däribland Sverige, har eskorteringen av WFP:s livsmedelstransporter till Somalia angetts som motiv till operation Atalantas existens. Med tanke på hur kritiserat den typen av livsmedelsbistånd är bör dock andra motiv utgöra huvudskälen till eventuella framtida svenska bidrag till operation Atalanta.

Operation Atalantas utökade mandat att slå mot land i bekämpandet av pirater kan ge insatsen ett taktiskt övertag under de närmaste månaderna. Efter något år beräknas piraterna ha anpassat sin taktik efter de förändrade förutsättningarna. Sverige bör därmed verka för att EU intensifierar sitt brottsbekämpande arbete under denna period för att komma åt de finansiella flödena och motverka att piratverksamheten utgör en vinstgivande affärsverksamhet.

Referenser

Amnesty International (2009). *Somalia: Allegations of AU force firing on civilians need investigating*, Press release, 5 februari 2009.

Council of the European Union (2009). *Press release*, 2958th Council meeting, General Affairs and External Relations, External Relations, Bryssel, 27 juli 2009.

Council of the European Union (2009). *Press release*, 2985th Council meeting, Foreign affairs, Bryssel, 8 december 2009.

Council of the European Union (2010). *Council Decision 2010/96/CFSP of 15 February 2010 on a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces*.

Council of the European Union (2011). *Council Conclusions on the Horn of Africa*, 3124th Foreign Affairs Council meeting, Bryssel den 14 november 2011.

Council of the European Union (2011). *Council Conclusions on the Horn of Africa*, 3124th Foreign Affairs Council meeting, Bryssel den 14 november 2011, annex: *A Strategic Framework for the Horn of Africa*.

Council of the European Union (2011). *Council Decision 2011/483/CSFP of 28 July 2011 amending and extending Decision 2010/96/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces (EUTM Somalia)*.

Council of the European Union (2011). *Council Decision 2011/819/CFSP of 8 December 2011 appointing the European Union Special Representative for the Horn of Africa*.

Council of the European Union (2012). *Council extends EU counter-piracy operation Atalanta*, 23 mars 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129216.pdf (hämtad 2012-04-05).

Council of the European Union (2012). *Council Decision 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa*.

Delegation of the European Union to the Republic of Kenya – Somalia Unit. *Humanitarian Aid*, http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/eu_somalia/humanitarian_aid/index_en.htm, (hämtad 2012-03-21).

Derblom, Markus; Egnell, Robert; Nilsson, Claes (2007). *The Impact of Strategic Concepts and Approaches on the Effects-Based Approach to Operations*, FOI-R--2395--SE.

Elowson, Camilla (2009). *The Joint Africa-EU Strategy: A study of the Peace and Security Partnership*, FOI-R--2736--SE.

EUNAVFOR Somalia (2012). *EU Naval Force Delivers Blow Against Somali Pirates On Shoreline*, 15 maj 2012, <http://www.eunavfor.eu/2012/05/eu-naval-force-delivers-blow-against-somali-pirates-on-shoreline/> (hämtad 2012-06-03).

European Commission. *Somalia. EU Joint Strategy Paper for the Period 2008-2013*,

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_so_csp10_en.pdf (hämtad 2012-06-08).

European Commission. *The EU increases its support to peace and security in Somalia*, Press release, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/articles/pdf/pr20120306_newfunding_amisom.pdf (hämtad 2012-06-08).

European Commission. *The Instrument for Stability*, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm (hämtad 2012-05-24).

European Commission (2011). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2010 Annual Report on the Instrument for Stability*, COM (2011) 494 Final.

European Commission (2012). *Fact sheet: Humanitarian Aid and Civil Protection - Somalia*, februari 2012.

European Commission (2012). *Fact Sheet Somalia*, februari 2012.

European Commission (2012). *Horn of Africa Drought. Covering Kenya, Ethiopia, Somalia and Djibouti*, mars 2012.

European Commission (2012). *Somalia – EC Development Programme, Ongoing multiannual Projects as at January 2012*, karta, januari 2012.

European Strategic Defence Review (2011). *New CSDP mission (RMCB) to strengthen maritime capacities in the Horn of Africa*, 12 december 2011.

European Union (2012). *Declaration to the European parliament by Commissioner Piebalgs on behalf of HR Catherine Ashton*, 15 mars 2012.

European Union External Action. *Building Regional Maritime Capacities*, http://eeas.europa.eu/piracy/regional_maritime_capacities_en.htm (hämtad 2012-05-24).

European Union External Action. *Development Cooperation*, http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/eu_somalia/development_cooperation (hämtad 2012-03-21).

European Union External Action. *EU relations with Somalia*, http://eeas.europa.eu/somalia/index_en.htm (hämtad 2012-03-22).

European Union External Action. *Judicial international cooperation to end impunity*, http://eeas.europa.eu/piracy/judicial_cooperation_en.htm (hämtad 2012-03-22).

European Union External Action. *Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean*, 2012.

European Union External Action (2012). *EU military mission to contribute to the training of the Somali Security Forces*, 26 mars 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/Fact%20sheet%20EUTM%20-%20EN_March%202012.pdf (hämtad 2012-06-08).

European Union External Action (2012). *Factsheet EU Maritime Operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta)*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/120530_Factsheet_EUNAVFOR_Somalia_v40.pdf (hämtad 2012-06-04).

European Union External Action (2012). *Statement by EU Commission President Barroso following a meeting with Somali PM Abdiweli Mohamed Ali*, Bryssel, 21 februari 2012, www.europa-eu-un.org/articles/en/article_11870_en.htm, (hämtad 2012-06-08).

European Union External Action (2012). *The EU fight against piracy in the Horn of Africa*, februari 2012.

Europeiska unionen. *Humanitärt bistånd och civilskydd*, http://europa.eu/pol/hum/index_sv.htm (hämtad 2012-03-21).

Forsström, Anna; Åhman, Teresa (2012). *EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post Lissabon*, FOI-R--3403--SE, s. 21-29.

Hagström Frisell, Eva (2011). *EU- en krishanteringsaktör i förändring*, FOI-R--3190--SE.

Hagström Frisell, Eva (2011). *Planering och ledning av EU:s krishanteringsinsatser – en analys av olika alternativ*, FOI Memo 573.

Helly, Damien. (2009). EU NAVFOR Somalia, i Grevi, Giovanni; Helly, Damien; och Keohane, Daniel (red.) (2009) *European Security and Defence Policy – The first 10 years (1999-2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies.

Hull, Cecilia; Derblom, Markus (2011). *Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner*, FOI-R--3195--SE.

Hull, Cecilia; Skeppström, Emma; Sörenson, Karl (2011). *Patchwork for Peace? Capabilities for Peace and Security in Eastern Africa*, FOI-R--3048--SE.

Human Rights Watch (2012). *World Report 2012: Somalia*, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/somalia_2012.pdf, (2012-06-18).

International Crisis Group (2011). *Somalia: The Transitional Government on Life Support*, Africa Report No. 170, 21 februari 2011.

International Crisis Group (2012). *Somalia: An Opportunity that Should Not Be Missed*, Africa Briefing, No. 87, 22 februari 2012.

KUSP plus 9-möte, 15 februari 2012.

Oksamytna, Kseniya (2011). *The European Union Training Mission in Somalia and the Limits of Liberal Peacebuilding: Can EUTM Contribute to Sustainable and Inclusive Peace?*, i *The International Spectator*, Vol. 46, No. 4, december 2011, 97-113.

Oksamytna, Kseniya (2011). *The European Union Training Mission in Somalia: Lessons Learnt for EU Security Sector Reform*, IAI Working Papers 1116, juni 2011.

Ombati, Cyrus (2012). *Kenyan troops in Somalia to join AMISOM next week*, Standard, <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000053711&cid=4&ttl=Kenyan%20troops%20in%20Somalia%20to%20join%20Amisom%20next%20week> (hämtad 2012-06-08).

Sörenson, Karl. (2011). *Wrong Hands on Deck? Combating Piracy & Building Maritime Security in Eastern Africa*, FOI-R--3228--SE.

UNDP. *Human Development Reports*, <http://hdr.undp.org/en/statistics> (2012-0618).

United Nations and World Bank (2007). *Somali Reconstruction and Development Programme: Deepening Peace and Reducing Poverty*.

United Nations Security Council (2009). *S/RES/1872 (2009)*.

Uppsala Conflict Data Program, UCDP. *Conflict Encyclopedia: Somalia*, http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=141®ionSelect=1-Northern_Africa# (hämtad 2012-03-21).

Weber, Annette. (2009). EU Naval Operation in the Gulf of Aden (EUNAVFOR Atalanta): Problem Unsolved, Piracy Increasing, Causes remain, i Asseburg, Muriel; Kempin, Ronja (red.) (2009) *The EU as a strategic actor in the Realm of Security and Defence?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Intervjuer

AMISOM, Nairobi, 9 maj 2012.
CMPD 1, Bryssel, 25 april 2012.
CMPD 2, Bryssel, 25 april 2012.
CMPD 3, Bryssel, 25 april 2012.
EU-delegationen 1, Nairobi, 7 maj 2012.
EU-delegationen 2, Nairobi, 8 maj 2012.
EU-delegationen 3, Nairobi, 8 maj 2012.
EU-kommissionen, DEVCO, Bryssel, 25 april 2012.
EU-kommissionen, ECHO 1, Bryssel, 24 april 2012.
EU-kommissionen, ECHO 2, Nairobi, 8 maj 2012.
EUMS 1, Bryssel, 25 april 2012.
EUMS 2, Bryssel, 25 april 2012.
EUMS 3, Bryssel, 25 april 2012.
EUMS 4, Bryssel, 26 april 2012.
Frankrikes EU-representation, Bryssel, 24 april 2012.
Försvarsdepartementet, Stockholm, 4 april 2012.
Irlands EU-representation, Bryssel, 24 april 2012.
ISS, Nairobi, 10 maj 2012.
Italiens ambassad, Nairobi, 9 maj 2012.
Italiens EU-representation, Bryssel, 24 april 2012.
NGO, Nairobi, 7 maj 2012.
Oberoende analytiker, Nairobi, 10 maj 2012.
Storbritanniens ambassad, Nairobi, 7 maj 2012.
Storbritanniens EU-representation, Bryssel, 24 april 2012.
Sveriges ambassad, Nairobi, 8 maj 2012.
Sveriges EU-representation, Bryssel, 24 april 2012.
Tysklands EU-representation, Bryssel, 24 april 2012.
UNPOS 1, Nairobi, 8 maj 2012.

UNPOS 2, Nairobi, 9 maj 2012.

USA:s ambassad, Nairobi, 7 maj 2012.

Utrikesdepartementet 1, Stockholm, 17 april 2012.

Utrikesdepartementet 2, Stockholm, 12 juni 2012.

Utrikestjänsten, Bryssel, 26 april 2012.