

Efter att under 20 års tid ha betraktats som ett demokratiskt föredöme i regionen, befinner sig Mali nu i en territoriell och konstitutionell kris som hotar global fred och säkerhet. ECOWAS planerar för en militär intervention i norra Mali för att återupprätta den maliska staten och driva väpnade ockupanter från makten. I den här rapporten studeras de politiska och militära förutsättningarna för en intervention.

Inledningsvis identifieras de i dagsläget mest centrala utmaningarna för fred och säkerhet i Mali samt vilka åtgärder som planeras. Därefter analyseras ECOWAS planering för militär intervention och organisationens möjligheter att sätta upp en insats i Mali. Vidare studeras förutsättningarna för EU att stödja Malis armé med kapacitetsbyggnad. Avslutningsvis presenteras fyra tänkbara militära scenarier för 2013.



Ur askan i elden - Förutsättningar för intervention i norra Mali

Magdalena Tham Lindell

Ur askan i elden

Förutsättningar för intervention i norra Mali

Magdalena Tham Lindell

Magdalena Tham Lindell

Ur askan i elden

Förutsättningar för intervention i norra Mali

Titel	Ur askan i elden. Förutsättningar för intervention i norra Mali
Title	Conditions for Intervention in Northern Mali
Rapportnr/Report no	FOI-R--3506--SE
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	62 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A18006
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Framsidesbild / Cover photo: Scanpix/Ap/Harouna Traoré (2012-10-11)

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 analysera de politiska och militära förutsättningarna för militär intervention i norra Mali under de kommande månaderna. Analysen svarar på följande frågeställningar:

- Vilka är de i dagsläget mest centrala utmaningarna för fred och säkerhet i Mali?
- Vilka huvudsakliga lösningar diskuteras och planeras?
- Hur ser ECOWAS planering för militär intervention ut?
- Vilka möjligheter har ECOWAS att sätta upp en insats i Mali?
- Hur ser möjligheterna ut för EU att stödja Malis armé med kapacitetsbyggnad?

Nyckelord: Afrika, afrikansk säkerhet, Sahel, Mali, ECOWAS, AU, Afrikanska unionen, EU, Europeiska unionen, FN, Förenta nationerna, AQIM, AQMI, al-Qaida, militär intervention, fredsfrämjande insats, fredsframtvingande insats

Summary

The purpose of this study is to analyse the political and military conditions for military intervention in northern Mali during the forthcoming months. The analysis addresses the following research questions:

- Which are the current challenges to peace and security in Mali?
- Which are the main solutions that are discussed and planned?
- What does ECOWAS' planning for military intervention look like?
- What possibilities do ECOWAS have to deploy a peace support operation to Mali?
- What are the possibilities for the European Union to support the Malian army in terms of capacity building?

Keywords: Africa, African security, Sahel, Mali, ECOWAS, AU, African Union, EU, European Union, UN, United Nations, AQIM, military intervention, Peace Support Operation

Innehållsförteckning

Förkortningar	6
1 Bakgrund	9
1.1 Syfte och frågeställningar	9
1.2 Metod, material och disposition	10
2 Centrala utmaningar för upprätthållande av fred och säkerhet	13
2.1 Norra Mali kontrolleras av väpnade islamister	14
2.2 Allvarlig humanitär situation	15
2.3 Långvarigt politiskt missnöje med regeringen	16
2.4 Svaga och instabila politiska institutioner	17
2.5 Säkerhetsstyrkornas bristande förmåga	19
2.6 Instabil armé	20
3 Sannolika åtgärder och potentiella konsekvenser	23
3.1 Genomförande av demokratiska val	23
3.2 Medling och politiska förhandlingar	24
3.3 Stöd till övergångsinstitutionerna	25
3.4 Reform och utbildning av säkerhetsstyrkorna	26
3.5 Militär intervention	26
4 ECOWAS planering för militär intervention	31
4.1 Planeringsprocess	31
5 ECOWAS möjligheter att sätta upp en insats	35
5.1 ECOWAS Standby Force	35
5.2 Förmåga till insats	36
6 EU:s planering för kapacitetsbyggande stöd	43
6.1 EU:s analys av handlingsalternativ	43
6.2 Mot en "EU Training Mission Mali"	45
6.3 Utmaningar för en utbildningsinsats	46
7 Sammanfattande slutsatser	49
Referenser	53

Förkortningar

AFRICOM	United States Africa Command
AMISOM	African Union Mission in Somalia
ASF	African Standby Force
AQIM	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb
AU	Afrikanska unionen
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CMC	Crisis Management Concept
CNRDRE	Comité national de redressement de la démocratie et la restauration de l'Etat
CONOPS	Concept of Operations
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESF	ECOWAS Standby Force
EU	Europeiska unionen
EUCAP	European Union Capacity Building
EUTM	European Union Training Mission
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
ICG	International Crisis Group
IDS	Institute of Development Studies
Micema	Mission de la CEDEAO au Mali
MNLA	Mouvement nationale pour la libération de l'Azawad
MUJAO	Mouvement pour l'unité et le jihad en Afrique de l'Ouest
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UPDF	Uganda People's Defence Force



Karta över Mali med orter som nämns i rapporten.

1 Bakgrund

Malis valspråk är «*Un peuple, un but, une foi* »¹ men under det senaste året har splittringen mellan norr och söder, mellan statliga institutioner och mellan religiösa tolkningar slitit sönder den maliska staten. Efter att under tjugo års tid ha betraktats som ett demokratiskt föredöme i regionen, befinner sig Mali nu i en territoriell och konstitutionell kris som hotar regionens säkerhet och stabilitet. Krisen är så allvarlig att den av FN:s säkerhetsråd bedömts utgöra ett hot mot global fred och säkerhet. Den regionala samarbetsorganisationen ECOWAS har agerat med en bredd av diplomatiska, politiska och ekonomiska instrument men anser att det även krävs en militär intervention för att tränga tillbaka de grupper som inte visar sig villiga till en förhandlingslösning.

Sedan ECOWAS i juni 2012 ställde en begäran till FN:s säkerhetsråd om ett fredsframtvängande mandat för en militär intervention i norra Mali, har ett flertal relaterade politiska processer pågått parallellt. För det första har ECOWAS lett ett arbete med att ta fram ett underlag till FN:s säkerhetsråd. För det andra har diplomatiska insatser gjorts för att förmå Malis regering att formellt begära internationellt stöd. För det tredje har andra länder och organisationer analyserat sina möjligheter att stödja en eventuell ECOWAS-intervention. Slutligen har Malis grannländer uppvaktats av både ECOWAS och enskilda stater för att säkra stöd för en militär intervention.

1.1 Syfte och frågeställningar

Den här studien genomförs på uppdrag av Forsvarsdepartementet inom ramen för FOI:s studier i afrikansk säkerhet. Rapporten utgör programmets fjärde publikation² under 2012 gällande händelseutvecklingen i Sahelregionen.

Studiens syfte är att analysera de politiska och militära förutsättningarna för militär intervention i norra Mali under de kommande månaderna. Analysen har i dialog med uppdragsgivaren avgränsats till fem frågeställningar av särskilt intresse:

- Vilka är de i dagsläget mest centrala utmaningarna för fred och säkerhet i Mali?
- Vilka huvudsakliga lösningar diskuteras och planeras?

¹ Svensk översättning: *Ett folk, ett mål, en tro*.

² Tidigare publicerade analyser är: Jakobsson & Eriksson, *Sahel – En säkerhetspolitisk mosaik*, FOI-R--3446--SE, juni 2012; Jakobsson & Eriksson, *Al-Qaida au Maghreb islamique – en aktörsanalys*, FOI Memo 3957, september 2012; samt Tham Lindell, *Fred och säkerhet i Mali – vägen framåt*, FOI Memo 4156, oktober 2012, i vilken vissa delar av denna rapports analys sammanfattats.

- Hur ser ECOWAS planering för militär intervention ut?
- Vilka möjligheter har ECOWAS att sätta upp en insats i Mali?
- Hur ser möjligheterna ut för EU att stödja Malis armé med kapacitetsbyggnad?

Svaren på dessa frågeställningar ger sammantaget en bild av de övergripande förutsättningarna för intervention i norra Mali under 2013.

1.2 Metod, material och disposition

I den här studien görs en säkerhetspolitisk analys av förutsättningarna för en militär intervention. Det innebär att den militära planeringen behöver sättas in i sitt politiska och samhälleliga sammanhang. Analysens första steg är därför att utifrån en genomgång av litteratur och rapportering från Mali under 2012, identifiera de frågor som i dagsläget utgör de främsta utmaningarna för fred och säkerhet i Mali. Dessa sammanfattas i **kapitel 2**.

I **kapitel 3** redogörs för de huvudsakliga typer av lösningar som det internationella samfundet diskuterar för att lösa Malis akuta kris. I efterföljande kapitel fördjupas analysen av de handlingsalternativ som har särskilt intresse för rapportens uppdragsgivare.

Det gäller för det första ECOWAS planering för militär intervention som beskrivs i **kapitel 4**, och organisationens möjligheter att sätta upp en insats i Mali som diskuteras i **kapitel 5**. För det andra gäller det förutsättningarna för EU att genomföra en utbildningsinsats riktad till Malis armé. Detta beskrivs i **kapitel 6** och fokuserar på utmaningarna i Mali, inte på EU:s kapacitet att bidra. Slutligen sammanfattas i **kapitel 7** den genomförda analysen och fyra tänkbara militära scenarier för 2013 presenteras.

Händelseutvecklingen i Mali har varit dramatisk under 2012 och studien har genomförts samtidigt som intensiva politiska processer pågått på nationell, regional och internationell nivå. Det innebär att förekomsten av relevanta forskningsstudier har varit minimal och studien har heller inte medgett resor till regionen. Utgångspunkten för studien har istället varit officiella dokument från ECOWAS, AU, FN och EU, politisk rapportering, politiska tal och uttalanden, analyser från säkerhetspolitiska forskningsinstitut i Afrika och Europa, tidigare rapporter från FOI samt en omfattande genomgång av internationella tidskrifter. För att möjliggöra en bred användning av analysen bygger studien på öppna källor med de begränsningar det innebär vad gäller exempelvis detaljer i den militära planeringen eller militära motståndares resurser.

För att fördjupa diskussionen om förutsättningarna för militär intervention har delar av analysen genomförts med hjälp av en referensgrupp på FOI. Detta gäller avsnitten om utmaningar och risker med militär intervention, genomförande av

en militär utbildningsinsats samt möjliga militära scenarier. Gruppen har bidragit med en stor bredd av sakkunskap inom områdena militär förmåga, fredsfrämjande insatser och säkerhetspolitik. Detta har varit värdefullt för att bland annat relatera de militära utmaningarna i Mali till erfarenheter från insatser i andra länder.³

³ Referensgruppen har bestått av Markus Derblom, Jan Frelin, Fredrik Lindvall och Claes Nilsson vid FOI Försvarsanalys och till dessa riktar författaren ett stort tack. Författaren svarar dock ensam för slutsatserna i rapporten.

2 Centrala utmaningar för upprätthållande av fred och säkerhet

Den 17 januari 2012 gjorde tuaregrebeller i den nordligaste delen av Mali uppror mot regeringen och drev både den maliska armén och annan statlig närvaro på flykt. Två månader senare genomförde en grupp officerare från Malis armé en statskupp riktad mot den demokratiskt valde presidenten Amadou Toumani Touré. Bakgrunden var bland annat ett stort missnöje inom armén med hur regeringen hanterat tuaregupproret samt arméns bristfälliga resurser. Konsekvensen blev att de planerade presidentvalen ställdes in och att en militärjunta tog över makten. En för kuppmaakarna oförutsedd konsekvens blev även att rebellerna utnyttjade den maliska statens kollaps till att utropa en självständig stat i norra Mali – Azawad – den 6 april 2012. Den politiska gruppering, MNLA, som låg bakom självständighetsförklaringen blev emellertid snabbt marginaliserad och territoriet delades upp mellan i huvudsak tre islamistiska rörelser – AQIM, MUJAO och Ansar Dine. Genom medling av den regionala samarbetsorganisationen ECOWAS gick militärjuntan med på att överlämna makten till en civil övergångsregering i april 2012.⁴

Mali har därmed att hantera två parallella kriser – en territoriell och en konstitutionell. I det här kapitlet redogörs för de i dagsläget mest centrala utmaningarna för fred och säkerhet i Mali för att beskriva en eventuell militär interventions politiska och militära sammanhang. I denna analys har sex viktiga omständigheter identifierats genom en genomgång av forskningsrapporter, internationella tidskrifter och diplomatisk rapportering:

1. *Norra Mali kontrolleras av väpnade islamister*
2. *Allvarlig humanitär situation*
3. *Långvarigt politiskt missnöje med regeringen*
4. *Svaga och instabila politiska institutioner*
5. *Säkerhetsstyrkorna saknar förmåga*
6. *Instabil armé*

⁴ För en mer ingående beskrivning av händelseutvecklingen i Mali under våren 2012 samt dess bakgrund, se tidigare FOI-rapporter: Jakobsson & Eriksson, *Sahel – en säkerhetspolitisk mosaik*, FOI-R--3446--SE, juni 2012 samt Jakobsson & Eriksson, *Al-Qaida au Maghreb islamique – en aktörsanalys*, FOI Memo 3957, september 2012.

2.1 Norra Mali kontrolleras av väpnade islamister

Sedan våren 2012 kontrolleras norra Mali av väpnade maliska och utländska islamister och terroriströrelser som samverkar med organiserad brottslighet, bland annat nätverk för narkotikasmuggling. Detta utgör ett hot mot både mänsklig, nationell, regional och global säkerhet.

Malis regering hade redan före ockupationen en svag representation i de norra delarna av landet. I dagsläget har regeringen ingen som helst närvaro och befolkningen är i praktiken rättslös. Fruktsvärda övergrepp mot de mänskliga rättigheterna rapporteras. Införandet av sharialagar har inneburit att människor avrättats eller dömts till straff som amputering eller kroppsbesträffningar. Vidare sker rekrytering av barnsoldater. Religiösa extremister har även förstört kulturella och religiösa monument som klassificerats som världsarv av UNESCO.⁵

Situationen utgör även ett hot mot övriga Mali och mot den närmaste regionen. Även om de väpnade grupperingarna hittills har koncentrerat sig på att konsolidera sin kontroll över området i norr så kan inte ytterligare militära framryckningar uteslutas. Medan den politiska grupperingen MNLA:s eftersträvar stat Azawad slutar vid en given breddgrad, finns inga sådana geografiska begränsningar för de grupper som vill införa sharialagar. I september 2012 intog islamister staden Douentza och utvidgade därmed sitt område söderut. Därmed återstår endast garnisonsstaden Mopti på vägen mot huvudstaden Bamako (se s. 7). Malis armé förutsätts inte kunna försvara någon av städerna mot ett militärt hot. Gränserna mot Malis grannländer är alltför porösa och utbredningen av både väpnade islamistiska grupper och kriminella nätverk kan ske mer eller mindre obehindrat.⁶

Ockupationen innebär slutligen ett hot mot global fred och säkerhet främst genom risken för terrorattentat både i Mali, regionen och i andra delar av världen. Det sker nu ett inflöde av individer även från andra delar av Afrika och övriga världen, som är motiverade till en väpnad religiös kamp. Ju längre tid grupperna ostört kan rekrytera, utbilda och söka finansiering för terroristverksamhet, desto större hot mot omvärlden. Det är detta som gör att

⁵ T.ex. Human Rights Watch, *Mali: Islamist Armed Groups Spread Fear in North*, 25 september 2012; Council of the European Union, Press Release 3183rd Council meeting, Foreign Affairs, Bryssel den 23 juli 2012, 12800/1/12 REV 1; ISS, Martin Ewi, *World Leaders Divided as Terrorists Devour Mali*, 5 oktober 2012.

⁶ Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012.

aktörer som ECOWAS, EU, Frankrike och USA bedömer ett agerande mot de väpnade islamisterna som så brådslande.⁷

Under den tid som förflutit sedan det väpnade upproret i början av 2012, tyder allt på att de väpnade grupperna har utnyttjat den statliga frånvaron till att successivt stärka sitt grepp om territoriet och befolkningen. Eftersom gruppernas agendor – både vad gäller införande av en självständig stat och av sharia – har haft svag folklig legitimitet, har flera grupper ansträngt sig för att vinna befolkningens tilltro. Samtidigt som staten helt övergivit befolkningen har människor, av islamister lockats att återvända till sina hemorter efter flykt, med löften om inkomstmöjligheter, gratis vatten och el samt sänkta priser på livsmedel. Utifrån den extrema fattigdom som råder kan de väpnade grupperna sannolikt öka sitt stöd hos befolkningen över tid om de förmår leverera säkerhet och inkomstmöjligheter.⁸

2.2 Allvarlig humanitär situation

Norra Mali är präglad av en extrem fattigdom och svåra levnadsförhållanden. Undernäring, dålig hälsa och brist på rent vatten utgör stora problem sedan tidigare. Humanitära organisationer varnade för en hotande livsmedelskris redan före ockupationen, vilken har medfört ökade flyktingströmmar och försämrade möjligheter att distribuera hjälp. En redan ansträngd humanitär situation har därmed kraftigt förvärrats under de senaste månaderna. Över 300 000 personer beräknas ha flytt från norra Mali. 90 % lever i södra Mali, medan andra har tagit sin tillflykt till grannländerna som redan lider av livsmedelsbrist.⁹

Ockupationen har även medfört allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna såsom utomrättsliga avrättningar, sexuella övergrepp och kroppsstraff. Föräldrar betalas i sammanhanget omfattande belopp för att avstå sina barn till islamisternas väpnade verksamhet. Samtidigt har skolor stängts eftersom de ansetts stå för indoktrinering från västvärlden.¹⁰

⁷ The New York Times, *Why Mali Matters*, 4 september 2012; U.S. Department of State, utrikesminister Hillary Clinton: *Remarks at a UN secretary General Meeting on the Sahel*, 26 september 2012; Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012.

⁸ IRIN, *Mali: Islamists lure back northerners*, 18 oktober 2012; Reuters, *Analysis: Mali leadership limbo holds up military action plan*, 27 september 2012; Africa Research Bulletin, *AQLIM the Puppet Masters?*, vol. 49, nr. 7, s. 19353, juli 2012.

⁹ Civil-Military Fusion Centre Mediterranean Basin Team, *A Political, Security and Humanitarian Crisis: Northern Mali*, juli 2012.

¹⁰ Human Rights Watch, *Mali: Islamist Armed Groups Spread Fear in North*, 25 september 2012; The Guardian, *Islamists in Mali recruit, pay for child soldiers*, 3 oktober 2012; All Africa, *Mali: Crisis Blights Children's Lives, More Aid Needed – Agencies*, 30 augusti 2012.

2.3 Långvarigt politiskt missnöje med regeringen

Just nu står den akuta situationen i norra Mali och det hot den utgör mot omvärlden i fokus internationellt. Oavsett eventuella kortsiktiga lösningar på ockupationen eller den humanitära situationen, så kommer orsakerna till det politiska missnöje som finns i norr att kvarstå. Historiskt sett har integrationen mellan den södra och norra delen av landet varit begränsad och skillnaderna har förstärkts efter självständigheten 1960 genom fortsatt marginalisering av norr.¹¹

Huvudstaden ligger långt söderut i landet och statens närvaro i norr har varit begränsad och i vissa områden icke-existerande. Detta gäller oavsett om det är statens politiska, ekonomiska, sociala eller säkerhetsmässiga närvaro som åsyftas. Enligt ICG finns det djupa ekonomiska och sociala skillnader mellan norr och söder. Det visar sig bland annat i graden av tillgång till utbildning och hälsa i olika regioner men också i grundläggande infrastruktur som vägar och brunnar.¹²

Det här innebär att det finns legitima socio-ekonomiska krav på regeringen i Bamako. Under de 50 år som förflutit sedan självständigheten har problemen mellan norr och söder aldrig fått en tillfredställande lösning. En följd av befolkningens frustration är de hittills fem väpnade tuareguppror¹³ som skett under samma period. MNLA:s självständighetsförklaring i april 2012 ska ses i det sammanhanget.

Staten har också ignorerat riskerna med förekomsten av organiserad brottslighet i norra Mali och etableringen under senare år av utländska islamister. Detta inkluderar exempelvis AQIM som bidragit till ökad osäkerhet och minskad turism genom sin kidnappningsverksamhet. Enligt IDS fungerar symbiosen mellan kriminella nätverk och väpnade islamister så att narkotikasmugglare hjälper AQIM att få tag i fordon, kommunikationsutrustning, vapen och ammunition. AQIM kan i sin tur erbjuda säkerhet till narkotikatransporter genom Sahel.¹⁴

¹¹ ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012.

¹² IDS, Kalilou Sidibé, *Security Management in Northern Mali: Criminal Networks and Conflict Resolution Mechanisms*, Research Report, vol. 2012, nr. 77, augusti 2012; ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012; Le Monde Diplomatique, Philippe Leymarie, *Comment Sahel est devenu une poudrière*, april 2012.

¹³ 1962-64, 1990, 1994-95, 2006 samt 2012.

¹⁴ ICG, *Mali: remettre l'ordre au Sud*, 7 augusti 2012; IDS, Kalilou Sidibé, *Security Management in Northern Mali: Criminal Networks and Conflict Resolution Mechanisms*, Research Report, vol. 2012, nr. 77, s. 39-41, augusti 2012.

2.4 Svaga och instabila politiska institutioner

Mali har tidigare beskrivits som en stabil demokrati. I efterhand har det dock blivit tydligt att förekomsten av fri media och regelbundna val i stor utsträckning dämpat omvärldens intresse för att uppmärksamma demokratiska tillkortakommanden.¹⁵ Våren 2012 sattes den maliska demokratin ur spel när en grupp officerare genomförde en militärkupp, avsatte den demokratiskt valde presidenten och tog makten under namnet CNRDRE¹⁶. Även om militärjuntan sedan dess, tack vare medling av ECOWAS, överlämnat makten till en civil övergångsregering kvarstår två problem vid sidan av de svagheter staten uppvisade redan i utgångsläget: att Mali idag saknar en demokratiskt vald regering och att den tidigare militärjuntan fortfarande har inflytande över de politiska institutionerna.

Under de senaste åren har det funnits en uppfattning både inom säkerhetsstyrkorna och inom befolkningen i stort att det finns starka band mellan den politiska och militära eliten i landet samt den organiserade brottsligheten. I slutet av Tourés presidentperiod hade han tappat mycket av sin legitimitet på grund av den utbredda korruption som tilläts fortgå på högsta politiska nivå. Dessutom fanns inget förtroende för rättsstaten: domare gick att köpa och polisen utgjorde ett bristfälligt skydd för befolkningen.

Armén fick möta det väpnade upproret utan tillräckligt med vapen, ammunition eller utrustning. Samtidigt fanns uppfattningen i breda folklager och inom armén att det politiska och militära ledarskapet berikade sig själva. Kontrasten till soldaterna som utan lön förväntades riskera livet för staten blev för stor och en militärkupp genomfördes. Det är också mot denna bakgrund som det inledande folkliga stödet eller åtminstone acceptansen för kuppen ska ses.¹⁷

Under trycket av omedelbart införda sanktioner och MNLA:s utropande av en självständig stat i norra Mali, lyckades ECOWAS förmå militären att stiga åt sidan efter bara ett par veckor. ECOWAS missnöje med övergångsregeringen var dock stort och under sommaren 2012 ställde samarbetsorganisationen ett absolut krav på att en nationell samlingsregering måste inrättas – annars skulle Mali uteslutas ur organisationen. En andra övergångsregering bildades därför den 20 augusti 2012 där 13 av de 31 ministrarna var nya och de största politiska blocken var representerade.¹⁸

¹⁵ ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012.

¹⁶ Le comité national de redressement de la démocratie et la restauration de l'Etat.

¹⁷ ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012; The World Today, *Mayhem in Mali*, s. 32-33, augusti och september 2012.

¹⁸ Africa Research Bulletin, *Mali. New Government*, vol. 49, nr. 8, s. 19375, augusti 2012; ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012.

Samtliga ministrar behövde ställa sig bakom regeringens två principer: Malis territoriella integritet och statens sekulära karaktär. Två politiska prioriteringar dominerar övergångsregeringens agenda, dels att återupprätta Malis territoriella integritet, dels att genomföra demokratiska val.¹⁹

Malis politiska institutioner är emellertid fortsatt instabila. Regeringen skakas av interna strider och de politiska koalitioner är osäkra. Vem som innehar den egentliga makten är oklart liksom styrkeförhållandet mellan interimspresident Dioncounda Traoré, interimspremiärminister Cheick Modibo Diarra och den tidigare juntaledaren Amadou Haya Sanogo. Den svaga kompromissregeringen och den impopulära presidenten ger inte Mali den politiska ledning som en lösning av krisen kräver.²⁰

Militärens inblandning i politiken fortgår. EU beklagade i juli att militärjuntan i praktiken inte upplöstes.²¹ I den nya regeringen ses fem ministrar som nära llerade till Sanogo, däribland försvarsministern och säkerhetsministern. Sanogo har ingen formell roll men träffar interimspresidenten regelbundet, söker påverka politiska beslut och bestämmer i praktiken över armén.²²

Konsekvenserna av denna institutionella bräcklighet är att den maliska staten hittills inte har visat förmåga att ange en tydlig plan för vare sig övergången till demokrati eller en lösning på den territoriella krisen i norr. Dessutom finns det inhemska aktörer som gynnas av status quo i termer av makt och inkomster. Sammantaget innebär detta en risk för ett politiskt dödläge under de närmaste månaderna. Avsaknaden av en legitim politisk företrädare för Mali innebär även svårigheter för det internationella samfundet som behöver en tydlig motpart om stöd till hanteringen av kriserna ska kunna ges.²³

En annan konsekvens är den ekonomiska kris som även södra delen av landet befinner sig i. Inflödet av flyktingar från norr till Bamako där många har släktingar innebär en ökad försörjningsbörda. Samtidigt har staten svårt att klara löneutbetalningar till statsanställda sedan de flesta samarbetsparter i och med statskuppen dragit tillbaka det utvecklingsbistånd som kanaliseras via staten.

¹⁹ Voice of America, *Islamists Excluded from New Malian Unity Government*, 21 augusti 2012.

²⁰ ICG, *Mali: remettre de l'ordre au Sud*, 7 augusti 2012; ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012; IRIN, *Africa English Reports, Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012 ; Africa Research Bulletin, *Mali. New Government*, vol. 49, nr. 8, s. 19375, augusti 2012.

²¹ Council of the European Union, Press Release 3183rd Council meeting, Foreign Affairs, Bryssel den 23 juli 2012, 12800/1/12 REV 1.

²² Africa Research Bulletin, *Mali. New Government*, vol. 49, nr. 8, s. 19375, augusti 2012; Jeune Afrique, *Qui dirige à Bamako?*, nr. 2696, 9-15 september 2012.

²³ ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012; Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012.

Minskade offentliga och privata investeringar har lett till att många små och medelstora företag har fått stänga igen. Den ekonomiska krisen är så allvarlig att den riskerar att leda till folkliga protester och upplopp som kan underminera övergångsinstitutionerna än mer.²⁴

2.5 Säkerhetsstyrkornas bristande förmåga

Armén tvingades till omedelbar reträtt när separatiser och islamister tog till vapen i de norra provinserna i januari 2012. Ammunitionen tog snabbt slut och soldater togs till fånga av motståndarna. Efter reträtten tog soldater sin tillflykt till södra delen av landet samt till Niger, Burkina Faso och Mauretanien. Vissa gick till och med över till de väpnade islamisterna.²⁵ Exakt hur många som kvarstår av de 7 500 soldater som före 2012 års händelser ingick i Malis väpnade styrkor är därmed osäkert.²⁶

Oavsett numerär pekar dock de bedömningar som gjorts av bland annat ECOWAS, EU och USA entydigt på att Malis säkerhetsstyrkor saknar förmåga att utföra ens de mest grundläggande uppgifter. Den bristande förmågan till territoriellt försvar visades återigen när ytterligare en stad togs av islamister så sent som i september 2012 utan att Malis armé kom till den lokala milisens undsättning.²⁷ Att det finns en medvetenhet om bristerna även hos Malis civila maktbärare visas av interimspresident Traorés uttalande att armén behöver bli:

*”reequipped, morally rearmed, put on a war footing and most of all reconciled with itself.”*²⁸

Armén har inte förmått skydda statens institutioner. När övergångspresidenten Traoré angreps fysiskt av en folkmassa som trängt in i presidentpalatset i maj, gjorde varken soldater eller poliser något för att skydda hans liv. I norr misslyckades armén med att skydda befolkningen. I och med statskuppen har

²⁴ ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012.

²⁵ Journal of International Peace Operations, Herman J Cohen, *What a Difference a Coup Makes*, vol. 7, nr. 6, maj-juni 2012; Voice of America, *US Backs African Intervention Force in Mali*, 1 oktober 2012.

²⁶ Av de 7500 ingick 7000 i armén, 400 i flygvapnet och 100 i marinen. Marinen utgör en del av armén och har flodpatrullering som sin uppgift. Janes, Mali, 27 april 2012.

²⁷ ECOWAS analys har refererats i Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012; EU:s syn framgår bl.a. i: Council of the European Union, Press Release 3183rd Council meeting, Foreign Affairs, Bryssel den 23 juli 2012, 12800/1/12 REV 1; Johnnie Carson, Deputy Secretary of State for African Affairs, US State Department citeras i: Africa Research Bulletin, *AQLIM the Puppet Masters?*, vol. 49, nr. 7, s. 19353, juli 2012; Africa Research Bulletin, *Strategic Town Falls to Islamists*, vol. 49, nr. 9, s. 19425, september 2012.

²⁸ Africa Research Bulletin, *Strategic Town Falls to Islamists*, vol. 49, nr. 8, s. 19425, september 2012.

delar av armén även utgjort ett direkt hot mot befolkningen i huvudstaden. Journalister och tidigare politiker har förts bort, affärer och restauranger har plundrats och fordon har stulits. Styrkorna saknar disciplin och professionalitet. Flera allvarliga incidenter, bland annat utomrättsliga avrättningar, väcker frågor om styrkornas respekt för både nationell och internationell rätt.²⁹

I dagsläget finns det inte en samlad ledning för armén. Ledningskedjan har brutit samman och soldater agerar på egen hand. Den centrala ledningen utgörs idag av de tidigare kuppmakarna under ledning av Sanogo, men juntan sägs inte bestå av eliten inom armén vilket innebär att betydande militär kompetens fjärmats från inflytande.³⁰ Både EU och USA beskriver en armé som fallit samman och som är i akut behov av omorganisation och utbildning.³¹

Viljan hos armén att genomföra en militär offensiv i norr är låg. Trots att stoltheten och tilltron till den egna förmågan är hög, har militären ännu inte vare sig planerat eller på andra sätt förberett ett återtagande av den norra delen av landet. Den låga viljan förklaras med att rekryteringen av personal under lång tid präglats av nepotism och korruption. Militären domineras kraftigt av personer från södra delen av landet vilket också tros påverka viljan att riskera livet för befolkningen i norr. Vidare saknar armén utrustning för att kunna genomföra en militär offensiv. Armén bedömdes vara undermåligt utrustad redan innan hälften av arméns utrustning lämnades kvar i det ockuperade området.³²

2.6 Instabil armé

Malis försvarsmakt saknar inte bara förmåga att utföra sina uppgifter. Armén är också instabil och splittrad i fraktioner vilket utgör ett akut säkerhetshot mot landets statliga institutioner. Dessutom står armén i praktiken inte under de civila institutionernas kontroll och för en egen politik vid sidan av övergångsregeringen.

²⁹ ICG, *Mali: remettre de l'ordre au Sud*, 7 augusti 2012; ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012; IRIN, *Africa English Reports, Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012; Amnesty International, *Mali. Civilians bear the brunt of the conflict*, Amnesty International Publications, 2012; Africa Research Bulletin, *Strategic Town Falls to Islamists*, vol. 49, nr. 9, s. 19425, september 2012.

³⁰ Africa Confidential, *Come if you must*, vol. 53, nr. 20, 5 oktober 2012; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012.

³¹ Voice of America, *US Backs African Intervention Force in Mali*, 1 oktober 2012.

³² Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012; Reuters, *Analysis: Mali leadership limbo holds up military action plan*, 27 september 2012; ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012; Africa Research Bulletin, *AQLIM the Puppet Masters?*, vol. 49, nr. 7, s. 19353, juli 2012; US Library of Congress, Federal Research Division, *Country Profile: Mali*, s. 18, januari 2005.

Inom armén finns flera grupperingar vars relationer präglas av allvarliga konflikter. De som genomförde statskuppen representerar inte hela armén och Sanogos och hans närmaste officerares agerande efter statskuppen har skapat ytterligare spänningar. Den sista april 2012 uppstod sammandrabbningar med dödlig utgång mellan olika delar av de väpnade styrkorna. Den vanligast förekommande förklaringen till det som skedde är att de som tidigare utgjort presidentgardet försökte genomföra en motkupp.³³

De presidenttrogna gick förlorande ur striden och ett femtiotal soldater som deltagit i det förmodade försöket till motkupp, hölls därefter illegalt på militärförläggningen i Kati där Sanogo har sitt säte. Enligt *Amnesty International* utsattes flera av dessa för bland annat tortyr och sexuella övergrepp. Detta skedde helt utanför rättssystemet och har sannolikt inte minskat schismerna inom armén.³⁴

Den politiska kontrollen över de väpnade styrkorna är begränsad. Sanogo har ingen formell titel men representerar de delar av armén som kontrollerar de militära maktmedlen. Sanogos högkvarter beskrivs som kärnan i det som finns kvar av den maliska armén och dess utrustning, och utgör ett maktcenter som de civila institutionerna inte rör över. Även om Sanogo övertygats om behovet av att inte utåt framstå som politisk maktbärande är bedömningen att han fortfarande försöker påverka viktiga politiska beslut.³⁵

Det kan i dagsläget inte uteslutas att ytterligare en statskupp skulle kunna genomföras av delar av armén under de närmaste månaderna. Rykten har förekommit att ett sådant kuppförsök redan har avväjts under hösten 2012 vilket även obekräftat säger något om det osäkra läget.³⁶

³³ ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012 ; ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, s. 25, 18 juli 2012.

³⁴ ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, s. 25, 18 juli 2012; Amnesty International, Public Statement, *Mali : The military junta continues to impose the law*, 22 juni 2012; Amnesty International, *Mali : Investigate disappearances, killings and torture of Junta opponents*, 31 juli 2012.

³⁵ ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012; Jeune Afrique, *Qui dirige à Bamako?*, nr. 2696, 9-15 september 2012.

³⁶ ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012 ; Africa Research Bulletin, *Strategic Town Falls to Islamists*, vol. 49, nr. 9, s. 19426, september 2012.

3 Sannolika åtgärder och potentiella konsekvenser

För att hantera de utmaningar som beskrivits i kapitel 2 diskuterar det internationella samfundet ett antal åtgärder. Dessa kan delas in i fem huvudsakliga spår:

1. *Genomförande av demokratiska val*
2. *Medling och politiska förhandlingar*
3. *Stöd till övergångsinstitutionerna*
4. *Reform och utbildning av säkerhetsstyrkor*
5. *Militär intervention*

I det här kapitlet redogörs kortfattat dels för hur dessa åtgärder förväntas bidra till en lösning på Malis kriser, dels vilka risker som finns med respektive alternativ.

3.1 Genomförande av demokratiska val

Genom ECOWAS medling efter militärkuppen skedde överenskommelsen att val skulle hållas inom ett år räknat från april 2012. I nuläget betonar omvärlden att val måste hållas under det första kvartalet 2013 och bland annat USA har ställt tydliga krav på att tidsfristen hålls. Skälet är att det endast är en demokratiskt vald regering som kan ha den legitimitet som krävs för att nå en förhandlingslösning på situationen i norr. En demokratiskt vald regering ses därför som en grundläggande förutsättning för att möjliggöra både en kortsiktig och långsiktig lösning på konflikten. Relaterat till de utmaningar som redovisats i kapitel 2 skulle genomförande av demokratiska val syfta till att stärka landets politiska institutioner, mildra den ekonomiska krisen genom att utvecklingssamarbetet kan återupptas samt på sikt lägga grund för en lösning på det politiska missnöjet i norr.³⁷

Vissa element inom den maliska staten har dock uppfattningen att norra Mali måste återintegreras i staten innan val kan hållas. Ett val skulle annars legitimera Malis delning och utgöra ett steg mot två separata stater. Afrikanska unionens (AU) ordförande är inne på samma linje och förutspår därför val först mot slutet av 2013. Andra menar att merparten av befolkningen i norr, som endast utgör

³⁷ Jeune Afrique, *A Bamako, la communauté internationale affiche sa 'solidarité' avec le Mali*, 20 oktober 2012 ; U.S. Department of State, utrikesminister Hillary Clinton: *Remarks at a UN secretary General Meeting on the Sahel*, 26 september 2012.

10% av landets befolkning, har flytt. Därför skulle de kunna delta i valet genom att rösta i söder eller i grannländernas flyktingläger.³⁸

En risk med genomförande av val skulle kunna vara att det utmanar de som tillskansat sig makt och inkomster genom övergångsarrangemangen liksom det militära etablissemang som i nuläget har betydligt mer makt än konstitutionen tillåter. Beroende på valresultatet kan alltså en statskupp från delar av armén vara en risk att beakta.

Trots starka krav från omvärlden på att val måste hållas i början av 2013 hade övergångsregeringen i november 2012 inte presenterat någon plan för genomförande.

3.2 Medling och politiska förhandlingar

Det råder internationell konsensus om att politiska och diplomatiska förhandlingar krävs för en lösning på ockupationen av norra Mali. I ett andra steg krävs åtgärder för att tillgodose de politiska krav på utveckling som finns hos befolkningen i norr. Nyckeln i förhandlingarna anses vara att genom dialogförsök separera ”icke-terrorister” från ”terrorister” och därmed klargöra vilka grupper som det går att förhandla med och vilka som måste bekämpas militärt. Med ett militärt hot i ryggen anses medlingsinsatserna bli mer effektiva eftersom trycket ökar på parterna i norr.³⁹

Mali har skickat medlare till norr, bland annat Mahmoud Dicko som är ordförande i Malis höga islamiska råd. Medlarna har konstaterat att både ockupanter och den ockuperade befolkningen vill ha fred men att det faktum att AQIM och MUJAO domineras av utlänningar som inte känner landet försvårar en dialog. En annan svårighet är mångfalden av grupper och att dessa har olika krav.⁴⁰

ECOWAS har omfattande erfarenhet av medlingsinsatser inom sin medlemskrets och utsåg våren 2012 Burkina Fasos president Blaise Compaoré till medlare. Konkreta resultat av denna medling har dock dröjt. Compaoré har kritiserats hårt för att ta initiativ på egen hand utan att rådgöra med övergångsregeringen och för

³⁸ Voice of America, *US Backs African Intervention Force in Mali*, 1 oktober 2012; Jeune Afrique, *Nkosazana Dlamini-Zuma « Il faut négocier jusqu'à la dernière limite »*, nr. 2706, 18-24 november 2012 ; Reuters, *Analysis: Mali leadership limbo holds up military action plan*, 27 september 2012.

³⁹ U.S. AFRICOM Public Affairs, Transcript: *Ham Discusses Situation in Mali at Press Conference in Algiers*, 3 oktober 2012; Jeune Afrique, *Blaise Compaoré «Je n'ai pas changé »*, s. 28, nr. 2700, 7-13 oktober 2012.

⁴⁰ Jeune Afrique, *Imam médiateur*, nr. 2692-2693, augusti 2012; IRIN, *Africa English Reports, Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012; ISS, David Zounmenou, *Is a Military Intervention in Mali a Realistic Option?*, 5 oktober 2012.

bristande transparens i övrigt. Med egna intressen och relationer i regionen har han svårt att framstå som en neutral mellanhand.⁴¹

ECOWAS utgångspunkt är att Malis territoriella integritet och statens sekulära karaktär inte är förhandlingsbara. Det kan vara en anledning till att MNLA i början på oktober 2012 gav upp den tidigare utropade självständigheten för Azawad. MNLA har också efterfrågat dialog med regeringen och sagt sig villig att förhandla fram en politisk lösning på konflikten. Detta skulle sannolikt, ur MNLA:s perspektiv, kunna röra sig om exempelvis ökad autonomi i de norra regionerna inom ramen för den maliska staten. MNLA är dock i dagsläget själva marginaliserade och har sitt ledarskap i exil.⁴²

Ansar Dine, som är en av de tre huvudsakliga väpnade grupperingarna i norr, har också visat sig villigt att inleda dialog. Ansar Dine eftersträvar inte självständighet men kräver införande av sharialagar. Detta har inte accepterats av ECOWAS medlare, vilken även kräver att Ansar Dine bryter med AQIM. Under medlingssamtal i november 2012 uppgav Ansar Dine att gruppen var villig att ge upp kravet på införande av sharia i hela Mali (dock inte vad gäller Kidal-regionen) och att bryta med terroriströrelser. Det senare kan dock vara svårt att uppfylla eftersom relationen till AQIM beskrivs som "symbiotisk".⁴³

Allianser mellan de olika väpnade grupperna ingås och bryts kontinuerligt. Dessutom finns interna slitningar inom grupperna som ibland resulterar i att nya grupperingar bryter sig loss under nytt namn.⁴⁴ Om antalet fiender som i slutänden behöver mötas med vapen kan minskas underlättar det för en militär insats. Däremot ökar splittring komplexiteten i de politiska förhandlingarna och kan göra det svårare att tillgodose alla olika krav i ett fredsavtal.

3.3 Stöd till övergångsinstitutionerna

Givarsamfundet efterfrågar en nationell färdplan för hur den konstitutionella respektive den territoriella krisen ska lösas. En sådan plan skulle utgöra grund för utformningen av stöd till Mali. De senaste månaderna har dock visat att

⁴¹ ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012; Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012; IRIN, *Africa English Reports*, *Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012.

⁴² ISS, David Zounmenou, *Is a Military Intervention in Mali a Realistic Option?*, 5 oktober 2012; Courrier International, *Mali: La rébellion touareg renonce à la sécession*, 10 oktober 2012; Magharebia, *MNLA calls for Mali dialogue*, 30 september 2012; Africa Research Bulletin, *AQLIM the Puppet Masters?*, vol. 49, nr. 7, s. 19353, juli 2012.

⁴³ ISS, David Zounmenou, *Is a Military Intervention in Mali a Realistic Option?*, 5 oktober 2012; Jeune Afrique, *Mali: Ansar Eddine renonce à appliquer la charia, sauf à Kidal*, 14 november 2012; Jeune Afrique, *Crise malienne: Ansar Eddine change son fusil d'épaule*, 15 november 2012.

⁴⁴ ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, s. 34, 18 juli 2012.

interimsregeringen inte är kapabel att ta fram en sådan plan. Befolkningens förtroende för interimsregeringen är lågt och dessutom minskande. I väntan på demokratiska val behöver Malis övergångsinstitutioner stödjas och stärkas så att landet har något slags politisk ledning som kan driva transitionsprocessen. Risken med att stödja den tillfälliga regeringskonstruktionen är dock att legitimitet ges till en administration som varken är demokratiskt vald eller helt civilt styrd. Ökad kraft och legitimitet kan även öka intresset hos Malis maktbärande för status quo.

Den ekonomiska krisen i södra Mali behöver också hanteras och därför övervägs olika möjligheter att successivt återuppta utvecklingssamarbetet. En fördjupad ekonomisk kris skulle kunna leda till social oro och angrepp på de redan svaga övergångsinstitutionerna.⁴⁵

3.4 Reform och utbildning av säkerhetsstyrkorna

En annan prioritet för lösningen på Malis kris är reform och utbildning av säkerhetsstyrkorna. Detta skulle dels syfta till att ge säkerhetsstyrkorna den förmåga som idag saknas, dels säkerställa att militären underställs demokratiska institutioner.⁴⁶ Utmaningar och risker med denna åtgärd diskuteras i avsnitt 6.3.

3.5 Militär intervention

För att återupprätta staten i norra Mali är det sannolikt att det i något skede behöver användas militära medel för att bekämpa de väpnade grupper som inte är villiga till politiska förhandlingar. Dessutom har ECOWAS identifierat att ett militärt hot behövs för att skapa incitament för ockupanterna att ingå politiska kompromisser. I det här avsnittet nämns kortfattat några utmaningar som studiens referensgrupp identifierat att en militär offensiv ledd av ECOWAS skulle ställas inför samt vilka risker en sådan insats skulle medföra.

Den ockuperade delen av Mali motsvarar en yta stor som Frankrike och gränsar mot Mauretanien, Algeriet och Niger. Norra Mali delas in i tre regioner med Timbuktu, Gao och Kidal som regionhuvudstäder. Det finns enstaka vägar mellan dessa städer respektive från städerna och söderut. I övrigt saknas fasta markkommunikationer. Terrängen domineras av sand och sten. Stora krav kommer att ställas på logistiken som ska försörja eventuella förband med

⁴⁵ ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012; korrespondens med Utrikesdepartementet 2012-11-28.

⁴⁶ ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012.

trupptransporter, vatten, livsmedel, ammunition, drivmedel och annan utrustning. ECOWAS styrkor saknar dessutom erfarenhet av strid i ökenmiljö.⁴⁷

Vid sidan av spekulationer om den militära fiendens förmåga och styrka är det ont om säkerställda uppgifter om de väpnade islamister ECOWAS kan komma att möta. Ockupanterna uppskattas i öppna källor till 3000-4000 personer med en möjlighet att nå uppemot 6000 stridande om inflödet av anhängare från andra delar av världen tillåts fortsätta. Av dessa beräknas 400-1200 individer utgöra den inre cirkeln av hängivna extremister vars hårda kärna kan uppgå till 40 personer.⁴⁸ Om uppgifterna stämmer om antalet stridande utgör det en militär utmaning för den trupp på 3300 personer ECOWAS planerar att sätta in tillsammans med 5000 soldater från Mali.⁴⁹ I sådana fall kommer sannolikt de stridandes – på båda sidor – utbildningsnivå och taktiska kompetens ha stor betydelse för vem som blir mest framgångsrik.

Bedömare tycks eniga om att de väpnade islamisternas främsta styrka är deras höga mobilitet. De rör sig med fyrhjulsdrivna fordon genom städer och öken, relativt välutrustade med finkalibriga vapen, främst kulsprutor, kulsprutepistoler och automatkarbiner men även med pansarskott och granatkastare. Däremot uppges ammunition utgöra en bristvara och sannolikt är de också sårbara när det gäller drivmedelsförsörjning. Ett annat övertag kan utgöras av islamisternas motivation, deras beredvillighet att ta stora förluster och därmed kunna ta större risker. Dessutom finns risk att civilbefolkningen utnyttjas som skydd eller gisslan.⁵⁰

Före ockupationen uppgick befolkningen i norr till 400 000 invånare varav merparten nu drivits på flykt. Nomadbefolkning rör sig över 2/3 av området. Att skilja ockupanter från civilbefolkning påtalas som en särskild svårighet. Under de senaste åren har AQIM kommit att ersätta staten på vissa platser. Väpnade islamister och separatister är integrerade i befolkningen genom giftermål och affärsförbindelser. Sett till den historiska konflikten mellan tuaregbefolkning och stat i flera Sahelländer finns en risk att ett väpnat angrepp uppfattas som ett

⁴⁷ Le Monde, Jean-Jacques Roche (ISAD), *Mali: Les trois pièges de la guerre limitée*, 17 oktober 2012; IRIN, Africa English Reports, *Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012 ; IDS, Kalilou Sidibé, *Security Management in Northern Mali: Criminal Networks and Conflict Resolution Mechanisms*, Research Report, vol. 2012, nr. 77, s. 13; s. 19, augusti 2012.

⁴⁸ Jeune Afrique, *Nord-Mali: des centaines d'islamistes débarquent à Gao et Tombouctou*, 22 oktober 2012 ; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012 ; L'Express, *Mali – Le côté obscur de la force*, 3 oktober 2012; Le Figaro, *Mali: la France en pointe contre Aqmi*, 24 september 2012; The New York Times, *The Whiff of Conflict Grows in Mali*, 23 oktober 2012. Jeune Afrique, *La guerre à reculons*, nr. 2706, 18-24 november 2012.

⁴⁹ Jeune Afrique, *La guerre à reculons*, nr. 2706, 18-24 november 2012.

⁵⁰ Jeune Afrique, *Mali : de quelles forces disposent les jihadistes ?*, 12 november 2012; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; IRIN, Africa English Reports, *Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012; Le Monde, Jean-Jacques Roche (ISAD), *Mali: Les trois pièges de la guerre limitée*, 17 oktober 2012.

angrepp på tuareger som sådana. Detta skulle kunna leda till starka reaktioner från tuareger i den vidare regionen.⁵¹

Kravet på att ECOWAS insats ska stödja Malis armé i dess genomförande medför svårigheter. ECOWAS har i sin egen analys underkänt arméns förmåga och uttrycker oro över att dess deltagande kan försena återtagandet av de norra regionerna. Dessutom komplicerar det ledningskedjan i en redan multinationell insats. Insatsen kan också behöva samverka med de olika frivilliga miliser som finns i Mali och vars förmåga och respekt för mänskliga rättigheter är ifrågasatt.⁵² Dessutom finns i Mali ett både politiskt och militärt motstånd mot ECOWAS operativa inblandning. Tidskriften *Africa Confidential* som tagit del av ECOWAS analys sammanfattar Malis armé på följande sätt:

*"Its lack of capacity to fight the jihadists seems to be rivalled only by its injured pride if anyone proposes to do so."*⁵³

Den största utmaningen för en militär intervention torde dock vara den långsiktiga säkerheten i norr. Om en internationell styrka ska kunna lämna Mali utan att säkerhetsproblemen omedelbart återuppstår måste en fungerande lokal säkerhetsstruktur komma på plats. Den måste anpassas efter Malis resurser, beakta de geografiska förutsättningarna samt utformas i samverkan med grannländerna som behöver bidra med sin del av gränsövervakningen. Någon sådan långsiktig plan har ännu inte utformats av övergångsregeringen och därmed finns inte heller någon s.k. exit-strategi för den ECOWAS-styrka som planerar för sex månaders närvaro.⁵⁴

Det finns stora risker med att låta situationen i norra Mali fortgå. Ju längre tid som går, desto mer etablerade blir de väpnade grupperna. Deras möjligheter att förbereda motstånd mot en intervenerande styrka ökar, liksom utrymmet att plundra städer innan de eventuellt måste lämnas. Vidare befästs områdets karaktär av nav för terrorism och kriminalitet där befolkningen utelämnas åt fortsatt rättslöshet.⁵⁵

Samtidigt finns givetvis betydande risker med en militär intervention. En uppenbar fara är att den humanitära situationen förvärras. Risken är att insatsen leder till civila förluster och ökade flyktingströmmar. I förlängningen innebär det att befolkningens säkerhet minskar istället för att förbättras. Dessutom skulle ett

⁵¹ Bl.a. IDS, Kalilou Sidibé, *Security Management in Northern Mali: Criminal Networks and Conflict Resolution Mechanisms*, Research Report, vol. 2012, nr. 77, augusti 2012, s. 19; samtala med diplomater och forskare, november 2012.

⁵² *Africa Confidential*, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012; *L'Express*, *Mali – Le côté obscur de la force*, 3 oktober 2012; *Africa Confidential*, *Come if you must*, vol. 53, nr. 20, 5 oktober 2012; *L'Express*, *Mali – Le côté obscur de la force*, 3 oktober 2012.

⁵³ *Africa Confidential*, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012.

⁵⁴ BBC, *West Africa bloc Ecowas agrees to deploy troops to Mali*, 11 november 2012.

⁵⁵ ISS, Martin Ewi, *World Leaders Divided as Terrorists Devour Mali*, 5 oktober 2012.

eventuellt utdraget inbördeskrig ytterligare rasera befolkningens ekonomiska och sociala livsvillkor.

En militär intervention ökar risken för terrorattentat både i Mali, regionen och i länder som stödjer interventionen. Flera grupper har redan uttalat konkreta hot om vedergällning, bland annat genom avrättning av fransk gisslan i det fall Frankrike stöder ett militärt återtagande.⁵⁶ Det finns även en rädsla för självmordsattentat, något regionen är föga rustad mot.⁵⁷ En intervention kommer att sätta internationellt fokus på AQIM och andra terroristgrupper. Risken är att detta helt överskuggar befolkningens legitima politiska krav på att få del av utveckling och demokratiskt inflytande. De inrikespolitiska problem som präglat hela Malis självständighetstid kan därmed komma att skymmas av frågan om terrorbekämpning.

I följande kapitel kommer två av de handlingsalternativ som beskrivits i det här kapitlet att studeras mer ingående – militär intervention respektive reform och utbildning av säkerhetsstyrkorna. I kapitel 4 redogörs för ECOWAS planering inför en militär intervention och i kapitel 5 för organisationens möjligheter att skicka fredsfrämjande trupp till Mali. I kapitel 6 diskuteras möjligheterna för EU att stödja reform och utbildning av Malis armé.

⁵⁶ The Wall Street Journal, *U.S. Ties Libya Attack to 'Powder Keg' in Mali*, 26 september 2012; Reuters, *Analysis: Mali leadership limbo holds up military action plan*, 27 september 2012; Jeune Afrique, *Aqmi: une guerre dans le nord du Mali sera 'l'arrêt de mort' des otages français*, 20 oktober 2012; Jeune Afrique, *Mali rebels threaten France over intervention*, 14 oktober 2012; Africa Research Bulletin, *AQLIM the Puppet Masters?*, vol. 49, nr. 7, s. 19353, juli 2012.

⁵⁷ Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; L'Express, *Le djihad du « Barbu rouge »*, 3 oktober 2012; ICG, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012.

4 ECOWAS planering för militär intervention

ECOWAS är en mellanstatlig regional organisation med femton medlemsländer⁵⁸, däribland Mali, i Västafrika. Organisationen som grundades 1975 har sitt säte i Abuja, Nigeria och utgör en av de starkare regionala samarbetsorganisationerna på den afrikanska kontinenten. Huvudsyftet är att främja regionens ekonomiska tillväxt och utveckling men samarbetet inom området fred och säkerhet har utvecklats allt mer.⁵⁹

ECOWAS har under hela 2012 spelat en aktiv roll i Mali genom att försöka främja en återgång till demokrati och en enad malisk stat. Organisationen har bland annat använt sig av sanktioner, medling, politiska påtryckningar och erbjudande om militärt stöd. I det här kapitlet beskrivs översiktligt ECOWAS planering för militär intervention i norra Mali.

4.1 Planeringsprocess

ECOWAS markerade tidigt att en militär intervention till stöd för Malis regering var ett möjligt scenario och att organisationen kunde erbjuda drygt 3000 soldater till en sådan insats. Den bristande förmågan hos Malis övergångsregering samt motstånd hos den maliska armén mot extern militär inblandning, innebar dock att en officiell förfrågan om stöd från Mali dröjde. Först den 1 september 2012 skickade Malis interimsresident en formell begäran till ECOWAS om stöd inom tre områden:

1. Säkerställa övergångsinstitutionernas säkerhet
2. Omorganisation och utrustning av Malis försvarsmakt
3. Återupprättande av Malis territoriella integritet⁶⁰

Den 23 september 2012 kom Mali och ECOWAS överens om hur insatsen *Mission de la CEDEAO au Mali*⁶¹ (Micema) ska sättas upp i olika steg. Överenskommelsen tillåter att Micema etablerar närvaro och ett högkvarter i södra Mali, något som tidigare utgjort en knäckfråga. Närvaron ska dock inte inkludera trupp utan enbart polisiärt skydd av Micemas operativa högkvarter. Under september 2012 vände sig också Mali formellt till FN:s generalsekreterare

⁵⁸ Benin, Burkina Faso, Elfenbenskusten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone och Togo.

⁵⁹ Elowson & MacDermott, s. 13-14.

⁶⁰ Refereras i FN:s säkerhetsråds resolution 2071, 12 oktober 2012.

⁶¹ Svensk översättning: *ECOWAS insats i Mali*.

med begäran om ett mandat från FN:s säkerhetsråd, under FN-stadgans kapitel VII, för en internationell militär insats i landet.⁶²

Redan den 5 juli 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2056 som slog fast att situationen i norra Mali utgjorde ett hot mot global fred och säkerhet och uppmanade ECOWAS att inkomma med ett mer utarbetat underlag för FN att ta ställning till. Bland annat ska flera av säkerhetsrådsmedlemmarna ha ansett att kostnaden för insatsen var för hög, tidtabellen för långsam och att humanitära frågor inte beaktats tillräckligt. Däremot förefaller det hela tiden ha funnits bred konsensus om att vägen framåt är en afrikansk styrka med mandat från FN, byggd på modellen för AU:s insats AMISOM i Somalia.⁶³

Även om Malis begäran om militärt stöd från ECOWAS var en viktig formell förutsättning för ett mandat, fortsatte processen att dra ut på tiden. Ett centralt problem var att ECOWAS inte kan agera, vare sig i planering eller genomförande, utan stöd från det internationella samfundet. Samtidigt har omvärlden önskat att ECOWAS tydligt ska ta ledningen för insatsplaneringen. Detta ledde till ett dödsläge som FN hoppades bryta genom resolution 2071 den 12 oktober 2012.⁶⁴

I resolutionen gavs FN:s generalsekreterare i uppdrag att inom 45 dagar ge rekommendationer till säkerhetsrådet avseende en internationell militär insats i Mali. Rekommendationerna skulle bygga på konsultationer med samtliga parter och bland annat omfatta operativ militär planering, en bedömning av kapaciteten att mobilisera och sätta in trupp samt en budget. Säkerhetsrådet betonade även vikten av än större samverkan mellan ECOWAS och organisationer som FN, AU och EU såväl som med enskilda stater.⁶⁵ Resolutionen innebar inget nytt i sak men tidsfristen innebar ett ökat politiskt tryck på Mali, ECOWAS och AU att konkretisera den planering som initierats av ECOWAS nästan ett halvår tidigare.

Den 19 oktober 2012 genomfördes ett högnivåmöte i Bamako under gemensam ledning av FN, AU och ECOWAS. På mötet enades parterna om ett strategiskt koncept för lösningen på Malis kris som sedan formellt antogs av AU:s Freds- och säkerhetsråd (*Peace and Security Council*) den 24 oktober 2012 med avsikt att föra det vidare till FN:s säkerhetsråd.⁶⁶

⁶² AFP, *West Africa troops to support Mali 'on the ground'*, 24 september 2012; Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012.

⁶³ FN:s säkerhetsråds resolution 2056, 5 juli 2012; Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012.

⁶⁴ The Washington Post, *France to push for UN resolution to encourage political and military response to Mali crisis*, 4 oktober 2012.

⁶⁵ FN:s resolution 2071, 12 oktober 2012.

⁶⁶ African Union, Peace and Security Council, möte nr. 339 på ministernivå, PSC/MIN/COMM.2(CCCXXXIX), *Communiqué*, 24 oktober 2012, s. 3.

Strategiskt koncept

Det strategiska konceptet beskriver ECOWAS övergripande ansats för att bidra till lösningen av Malis kris. Dessutom utgör konceptet det övergripande politiska ramverket för Micemas operativa planering. Målet för ECOWAS är att bidra till att skapa nödvändiga förutsättningar för Mali som en stabil demokratisk stat. För att nå målet ska insatser göras över en stor bredd av områden, från stöd till en demokratisk utveckling till försvarsreform, bekämpning av organiserad brottslighet och humanitärt bistånd.

Dokumentet har en övergripande politisk karaktär och saknar specificering av hur ambitionerna ska konkretiseras i handling. En eventuell militär truppinsats faller under punkten: *återupprättande av statens auktoritet och bevarande av Malis nationella enhet och territoriella integritet*. Det strategiska koncept som AU har offentliggjort ger dock ingen närmare inriktning för den militära planeringen.⁶⁷

Operativt koncept

Redan sommaren 2012 fanns en övergripande plan för Micema. Därefter har den utvecklats inom ECOWAS i dialog med bland annat Mali, FN, AU, EU samt enskilda länder som Frankrike. I månadsskiftet oktober/ november 2012 genomfördes ytterligare en konferens för att färdigställa det operativa konceptet, *Concept of Operations (CONOPS)*, för ECOWAS insats i Mali. Detta för att i enlighet med säkerhetsrådsresolution 2071, förse FN:s generalsekreterare med ett utvecklat underlag senast den 15 november 2012.⁶⁸

Den första fasen skulle ursprungligen innebära att ECOWAS bistod Mali med säkerheten för övergångsinstitutionerna. Interimsregeringen har dock, sannolikt efter synpunkter från försvars- och säkerhetsstyrkorna, ändrat uppfattning och menar nu att landet förmår detta på egen hand. Det innebär att den första fasen utgörs av att ECOWAS etablerar ett högkvarter i närheten av huvudstaden och planerar genomförandet av nästföljande fas. Under den andra fasen ska ECOWAS bidra till omorganisation av Malis armé samt genomföra gemensam militär planering med Mali inför den tredje fasen. Den innebär i sin tur att ECOWAS agerar militärt tillsammans med Malis styrkor för att söka återupprätta en enad stat.⁶⁹

⁶⁷ African Union, Peace and Security Council, PSC/PR/3.(CCCXXXIX), *Report of the Chairperson of the Commission on the Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali and other Related Aspects*, bilaga: *Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali*, s. 2; 9; 24, oktober 2012.

⁶⁸ Ibid., s. 4.

⁶⁹ Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012.

Malis interimspresident har begärt fem bataljoner från ECOWAS. Mali har dock motsatt sig utländsk truppnärvaro i södra delen av landet och därför endast tillåtit närvaro av ECOWAS bataljoner från och med frontlinjen. Därifrån ska de sedan successivt användas i norr för att stå för säkerheten i de städer som återtagits. Flera länder kommer att bidra med polisiära enheter som ska stå för insatsens säkerhet. Det förutsätts att Micema kommer att utgöra måltavla för terrorattentat.

Ett operativt högkvarter samt en logistikpool placeras enligt planen i Bamako. Motståndet hos Malis övergångsregering mot truppnärvaro i söder har efter internationella påtryckningar minskat under hösten 2012. En möjlighet är därför att ECOWAS styrkor placeras dels i Koulikoro sex mil från huvudstaden, dels i Sévaré som ligger utanför garnisonsstaden Mopti (se karta, s. 7). Sévaré utgör numera den maliska arméns mest nordliga bas. Där finns 2000 soldater som både utpekats som mer sammanhållna och kapabla än andra militära enheter, och som är prioriterade i omstruktureringen av armén. ECOWAS har dock haft problem att ens få besöka anläggningen som del av sina förberedelser.⁷⁰

⁷⁰ Jeune Afrique, *Qui dirige à Bamako?*, nr. 2696, 9-15 september 2012; AFP, *West Africa troops to support Mali 'on the ground'*, 24 september 2012; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; L'Express, *Mali – Le côté obscur de la force*, 3 oktober 2012; AFP, *West Africa troops to support Mali 'on the ground'*, 24 september 2012; France24, *Mali agrees ECOWAS military deployment plan*, 23 september 2012.

5 ECOWAS möjligheter att sätta upp en insats

I det här kapitlet förs ett resonemang kring ECOWAS möjligheter att sätta upp en insats i Mali. Avsnittet inleds med en redogörelse för *ECOWAS Standby Force* (ESF) och hur dess insatsförmåga tidigare bedömts. Därefter diskuteras några centrala faktorer som påverkar ECOWAS möjligheter till insats i det aktuella fallet: medlemsstaternas vilja att bidra, intresset från länder utanför medlemskretsen att ge stöd, utsikterna för samverkan med Malis statliga institutioner samt en tänkbar tidplan.

5.1 ECOWAS Standby Force

FOI har tidigare publicerat en analys av ECOWAS förmåga inom området fred och säkerhet.⁷¹ Inget tyder på att några avgörande förändringar av förmågan har skett sedan dess vilket innebär att FOI:s värdering från 2010 bedöms stå sig. Därmed utgör den tidigare studien det huvudsakliga underlaget för beskrivningen i detta avsnitt.

ECOWAS ingår i den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen (*African Peace and Security Architecture, APSA*) och ansvarar för en av de regionala beredskapsstyrkorna som tillsammans utgör den kontinentala styrkan *African Standby Force*. ECOWAS har möjlighet att sätta in sin styrka i beredskap på två olika sätt. Antingen som *ECOWAS Standby Force* (ESF) i en ECOWAS-intervention i ett av sina medlemsländer, eller som en del av *African Standby Force* (ASF) i en AU-mission. I fallet Mali handlar det om att sätta in delar av ESF.

Likt övriga afrikanska regionala styrkor i beredskap är ESF vare sig en stående eller samlokaliserad styrka. Istället utgörs ESF av på förhand identifierade enheter i medlemsländernas försvarsmakter som ska ha utbildats, övats och utrustats för att vara redo att sättas in. Det är ECOWAS *Mediation and Security Council* som begär truppbidrag från medlemsstaterna. ESF delas upp i en *Task Force* och en *Main Force*. Den förra uppgår till omkring 2500 och den senare till 2300 man. Till detta tillkommer polisenheter, en civil komponent samt observatörer vilket sammanräknat motsvarar ungefär 6500 personer. Samtliga anmälda bidrag till *Task Force* uppges ha genomgått den utbildning och övning som krävs för certifiering. När FOI genomförde sin analys 2010 hade *Main Force* inte kommit lika långt.

⁷¹ Elowson & MacDermott, *ECOWAS Capabilities in Peace and Security. A Scoping Study of Progress and Challenges*, FOI-R--3114--SE, december 2010.

ESF:s *Concept of Operations* omfattar en tidsperiod på sex månader vilket indikerar att styrkan inte är tänkt för långvariga uppdrag utan att någon annan styrka, exempelvis en FN-styrka, måste ersätta ESF efter högst ett halvår. I slutet av 2011 ansåg ECOWAS att 80 % av ESF:s planerade kapacitet hade uppnåtts. Den polisiära komponenten bedömdes ha kommit halvvägs och den civila komponenten var inte alls utvecklad.⁷²

ESF ska kunna sättas in utifrån sex scenarier. I fallet Mali är det sannolikt scenario 5– *Peacekeeping force for complex multidimensional peacekeeping missions, including those involving low level spoilers* – som är mest aktuellt.⁷³ Deployeringstiden för hela styrkan anges i det fallet till 90 dagar medan den militära delen ska kunna vara på plats inom 30 dagar.

Även om ECOWAS är en av de mest utvecklade regionala organisationerna i Afrika kännetecknas organisationen av stor kapacitetsbrist samt vakanser på viktiga poster. Många givare är beredda att stödja ECOWAS utveckling av kapaciteter inom fred och säkerhet men organisationen har haft svårt att absorbera det erbjudna biståndet.⁷⁴

ECOWAS har tidigare genomfört fredsfrämjande insatser i Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau och Elfenbenskusten. Flera av insatserna har varit mångåriga. Vad gäller den militära förmågan har styrkorna under dessa insatser bland annat haft problem med ledningsstruktur, samordning och logistik. Anklagelser mot de fredsfrämjande styrkorna om korruption och övergrepp mot de mänskliga rättigheterna har också förekommit.⁷⁵

5.2 Förmåga till insats

Ramverket för ESF har ännu inte implementerats fullt ut. I tidigare bedömningar har därför styrkans förmåga att sättas in ifrågasatts. Mer positiva bedömare har ansett det genomförbart men inte genom att följa de specifika procedurer som överenskommits. Exempelvis skulle en fredsfrämjande insats sannolikt även omfatta enheter som inte har anmälts till styrkeregistret på förhand eller certifierats genom övning. Det har också uteslutits att ESF kan deployera inom de 14 dagar som utfästs i det mest krävande scenariot. Organisationen har

⁷² Samtal med Utrikesdepartementet, 2012-09-26.

⁷³ Scenario 4 utgörs av en fredsbevarande styrka under FN-stadgans kapitel VI. Scenario 6 är en intervention i händelse av t.ex. folkmord där det internationella samfundet inte agerar tillräckligt. I detta scenario är deployeringstiden 14 dagar, en snabbinsatsförmåga som ECOWAS hittills inte prioriterat att utveckla.

⁷⁴ Elowsson & MacDermott, s. 9-10.

⁷⁵ Ibid., s. 33-35.

alltjämt problem att sätta upp förband och fullt operativ ska styrkan inte vara förrän 2015.⁷⁶

ECOWAS menar att organisationen har förmåga att mobilisera den trupp som utlovats och att sätta upp en insats i Mali inom två månader. Det finns dock en rad allvarliga frågetecken kring ECOWAS förmåga att planera och genomföra en insats. Trots ett flertal högnivåmöten och militära planeringsmöten hade ECOWAS fortfarande ingen plan för hur insatsen skulle sättas upp i slutet av oktober 2012. ECOWAS har särskilt uppmärksammat sina bristande resurser ifråga om logistik, transporter och utrustning. ESF saknar exempelvis förmåga till strategiska lufttransporter och Malis geografi innebär att flyg är avgörande för transport av trupp och utrustning. ECOWAS har under hela processen uppgett att insatsen är beroende av omfattande logistiskt stöd från omvärlden. Det gäller även finansieringen. Flera ECOWAS-länder har använt tidigare fredsfrämjande insatser som ett sätt att finansiera sina försvarsmakter.

Tidigare insatser har visat att ECOWAS har problem med interoperabiliteten. Medlemsländernas många olika språk försvårar ledning. Olika länder har med sig olika utrustning vilket i sin tur ställer krav på en stor bredd av reservdelar. I synnerhet ställer detta till problem för ingenjörsbataljonen.⁷⁷

Deltagande

Vad som slutligen utgör ECOWAS förmåga avgörs av medlemsstaternas bidrag. Inledningsvis uppgav de flesta av de 15 medlemmarna att de tänkte delta i en eventuell intervention. Sedan dess har länder som Elfenbenskusten och Liberia dragit tillbaka sina erbjudanden med hänvisning till inhemska säkerhetsproblem.⁷⁸ Tidigare uppgavs att **Niger**, **Nigeria** och **Togo** skulle stå för de huvudsakliga resurserna. Länderna har uppgett att de är beredda att bidra med omkring 600 personer var (500 avsedda för en infanteribataljon samt 100 till en polisstyrka). Ytterligare tre länder – **Benin**, **Burkina Faso** och **Senegal** – har utlovat varsin enhet på 100-500 personer. Även **Ghana** som har stor erfarenhet av att delta i fredsfrämjande insatser, räknas till truppbidragarna. Uppgifterna har dock varierat under hösten 2012, både vad gäller bidragande länder och vilken typ av resurser de ska bidra med. Det planerade och faktiska deltagandet kommer

⁷⁶ Elowson & MacDermott, s. 55; Le Monde, Roland Marchal (CERI), *Au-delà d'une action, attelons-nous aux problèmes économiques et sociaux de cette zone*, 16 oktober 2012.

⁷⁷ Jeune Afrique, *Blaise Compaoré »Je n'ai pas changé«*, s. 28, nr. 2700, 7-13 oktober 2012; The New York Times, *The Whiff of Conflict Grows in Mali*, 23 oktober 2012; Elowson & MacDermott, s. 11; s. 56.

⁷⁸ Elfenbenskusten är just nu ordförandeland i ECOWAS och president Outtara leder formellt den planerade interventionen. Presidenten hotas dock av styrkor lojala med den 2011 störtade presidenten Gbagbo. Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012.

sannolikt även att förändras över tid i och med att flertalet bidragande länder har egen säkerhetsproblematik att hantera.⁷⁹

Externt stöd

För att kompensera organisationens egna begränsningar söker ECOWAS mobilisera trupp från ytterligare länder i regionen liksom logistiskt och finansiellt stöd från länder som Frankrike och USA.

Det görs multi- och bilaterala försök att engagera andra länder i regionen i en intervention. **Tchad** är ett land som kan vara villigt att bidra. Dess armé bedöms ha en relativt god militär förmåga som omfattar både vana vid strid i ökenmiljö och flygresurser såsom bombflygplan och attackhelikoptrar. Å andra sidan väcks frågor om styrkornas villighet att inordna sig under annans befäl.⁸⁰

Mauretanien är grannland till Mali men ingår inte i ECOWAS. Hittills tycks den politiska bedömningen i Mauretanien vara att det är mer prioriterat att kontrollera det egna territoriet än att ge sig in i Mali. Ett sätt att ändå stödja Micema skulle vara att Mauretanien säkerställer kontrollen av den långa gränsen mot Mali så att väpnade islamister inte kan söka skydd i den mauretanska öken.⁸¹

AQIM, som nu är en av de dominerande grupperna i norra Mali och som är terroriststämplad, har sitt ursprung i **Algeriet** och dess inrikespolitiska motsättningar.⁸² Algeriet, en resursstark militärmakt, betraktas som en nyckelaktör i lösningen på både kort och lång sikt. Gränsen mellan Algeriet och Mali är porös och genom den gränsöverskridande handeln försörjs de väpnade grupperna i Mali med bland annat vapen, drivmedel och livsmedel. Samtidigt som Algeriet positionerat sig som ledare i den regionala terrorismbekämpningen, finns också anklagelser om att Algeriet har intresse av fortsatt oövakade gränser. I synnerhet har Algeriet ett intresse av att problemen i norra Mali inte drivs in i det egna landet som en konsekvens av en militär offensiv. Algeriet riskerar att drabbas av ett inflöde av både militanta islamister och flyktingar.⁸³

⁷⁹ Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; Al Jazeera, *ECOWAS agrees to Mali intervention force*, 11 november 2012.

⁸⁰ Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; Le Figaro, *Mali: la France en pointe contre Aqmi*, 24 september 2012.

⁸¹ Africa Research Bulletin, *Mali. Mediation Progress?*, vol. 49, nr. 6, s. 19317, juni 2012; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012.

⁸² För mer om bakgrunden till AQIM se Jakobsson & Eriksson, *Al-Qaida au Maghreb islamique – en aktörsanalys*, FOI Memo 3957, 2012.

⁸³ Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012.

Under de senaste månaderna har Algeriet betonat förhandlingsspåret och beskrivits som motståndare till en militär offensiv i Mali. Algeriets regering utfärdade i augusti 2012 förhållningsregler för utländskt flyg för att minska risken för att algeriskt territorium och luftrum utnyttjas till stöd för en insats. Samtidigt har Algeriets utrikesminister betonat att Algeriet anser det legitimt att använda alla medel, inklusive våld, för att eliminera säkerhetsshotet i Sahel. Algeriets roll fortsätter att vara oklar och motsägelsefull samtidigt som landet, var sig det förhåller sig passivt eller aktivt till situationen i grannlandet, inte kan undgå att spela en central roll.⁸⁴

Frankrike har utlovat logistiskt stöd till insatsen i enlighet med ECOWAS förfrågan. Ett sådant stöd kommer sannolikt till stor del att handla om att stödja ECOWAS med underrättelseinhämtning, kommunikation, satellitbilder och flygtransporter. Inom begreppet logistik kan även utrustning såsom vapen rymmas. Det är möjligt att Frankrike vid sidan av EU:s planerade insats, bidrar bilateralt till utbildning och rådgivning av Malis säkerhetsstyrkor och kanske även till ECOWAS trupp. Frankrike flyttar resurser från Afghanistan till Västafrika, däribland drönare som kan användas för övervakning och informationsinhämtning. Enligt uppgift har Frankrike, till skillnad från USA, dock inte några beväpnade drönare.⁸⁵

Företrädare för Frankrike har vid åtskilliga tillfällen betonat att det inte kommer att vara aktuellt med fransk trupp på marken. Sedan ett par år tillbaka finns det emellertid åtminstone 80 medlemmar av franska specialstyrkor som rör sig mellan Mauretanien, Niger och Burkina Faso. Dessa ska ha tillgång till attackhelikoptrar. Deras uppdrag gäller den franska gisslan som är tillfångatagen av AQIM. I dagsläget uppgår den gisslan till sju personer. Sedan 2010 har specialstyrkan genomfört fritagningsförsök vid tre tillfällen. Att denna styrka inte räknas som fransk trupp på marken har att göra med att den inte är tänkt att delta i generella militära operationer i norra Mali men frågan är hur noggrann gränsdragning som görs framöver.⁸⁶

Inledningsvis ansåg **USA** att genomförande av demokratiska val måste föregå en militär offensiv. Genomförbarheten i en militär intervention ifrågasattes också utifrån de amerikanska erfarenheterna från Irak och Afghanistan. Efter attacken

⁸⁴ Marianne, *Mali. Une guerre française?*, 6 oktober 2012; Africa Research Bulletin, *Sahel. EUCAP Deploys*, vol. 49, nr. 8, s. 19396, augusti 2012; Magharebia, *Algeria clarifies position on Mali*, 15 oktober 2012.

⁸⁵ Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; Marianne, *Mali. Une guerre française?*, 6 oktober 2012; The Associated Press, *AP Exclusive: France to send drones to Mali region*, 23 oktober 2012.

⁸⁶ Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012 ; Le Monde Diplomatique, *Défense en ligne – Les blogs du Diplo*, Philippe Leymarie, *Laurent Fabius, le grand "facilitateur"*, 25 september 2012; Jeune Afrique, *Mali: le dernier otage français enlevé par le Mujao apparaît dans une vidéo sur internet*, 26 november 2012.

mot USA:s konsulat i Benghazi, Libyen i september 2012 förefaller dock USA prioritera terroristhotet från Mali. Utrikesminister Clinton menar att AQIM använder Mali som fristad för att angripa närliggande stater och underminera den demokratiska transitionen i Nordafrika.⁸⁷

USA deltar i ECOWAS militära planering och förväntas bidra med rådgivning och underrättelser. Enligt den högste befälhavaren för AFRICOM, USA:s Afrikakommando, ser USA över alla möjligheter att stödja en lösning i Mali. Det enda alternativ som inte övervägs är amerikansk militär närvaro på marken i norra Mali. Det utesluter med andra ord inte att USA skulle kunna genomföra drönarattacker. Diskussionerna om detta har ökat efter attacken i Benghazi och USA har tidigare använt beväpnade drönare för att eliminera ledare inom al-Qaida eller dess allierade i länder som Pakistan och Jemen. Den typen av riktade angrepp skulle kunna bli aktuella i Mali.⁸⁸

Utöver enskilda stater spelar **EU, FN och AU** viktiga roller i stödet till ECOWAS militära planering och genomförande. Utrikestjänsten inom **EU** har i oktober lämnat en rad förslag till EU:s utrikesministrar om hur ECOWAS skulle kunna stödjas under insatsens olika faser. Det skulle kunna handla om stöd i planering men även direkt stöd till själva genomförandet såsom strategisk lufttransport, underrättelser eller logistik. EU skulle även kunna bidra med rådgivare till ECOWAS högkvarter.⁸⁹

Samverkan

Som redan har konstaterats i kapitel 2 saknar Malis armé förmåga att på egen hand återta den norra delen av landet. Stöd utifrån är således helt avgörande för ett militärt agerande. Det innebär dock inte att insättande av ECOWAS-trupp i Mali är en okontroversiell fråga för Malis styrande. Ytterligare en utmaning för insatsen är därmed samverkan med Malis övergångsinstitutioner och i synnerhet armén. Bakgrunden till det militära ledarskiktets motstånd är att ECOWAS omedelbart fördömde deras statskupp samt införde sanktioner. Dessutom har de inte uppskattat ECOWAS styrning av övergångsinstitutionerna eller medlingen av Compaoré som uppfattas som pro-tuaregisk. ECOWAS har å sin sida

⁸⁷ Africa Confidential, *Intervention Plan Revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012; Al Jazeera, *Mali's PM calls for foreign intervention*, 27 september 2012.

⁸⁸ ICG, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012, s. 8; U.S. AFRICOM Public Affairs, Transcript: *Ham Discusses Situation in Mali at Press Conference in Algiers*, 3 oktober 2012; The Telegraph, *US 'to deploy drones to launch air strikes against al-Qaeda in Mali'*, 2 oktober 2012; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; The Washington Post, *White House secret meetings examine al-Qaeda threat in North Africa*, 2 oktober 2012.

⁸⁹ Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012, s. 13.

konstaterat att armén utgör ett hot mot övergångsprocessen och har beslutat att införa riktade sanktioner mot individer och grupper som försvårar implementeringen av ECOWAS plan.⁹⁰

Förslaget att placera trupp i huvudstaden uppfattades också av de tidigare kuppmakarna som ett sätt att stärka interimspresidenten på den tidigare juntaledaren Sanogos bekostnad. Malis armé ville från början hålla utländsk trupp borta från Bamako och begränsa ECOWAS roll till logistik och utbildning. Oklarheterna om vem som har störst tyngd i Malis politiska beslutsprocesser kan också försvåra ECOWAS samverkan med den regering insatsen ska stödja. Även om majoriteten av den maliska befolkningen uppfattas vara för en militär intervention finns det en risk att delar av befolkningen i huvudstaden förhåller sig fientliga till ECOWAS närvaro. Detta främst beroende på att ECOWAS kan ses som stödjande ett illa omtyckt politiskt etablissemang.⁹¹

Tidplan

ECOWAS anger att de kan sätta upp en insats i Mali inom två månader. De flesta bedömare beräknar tiden till mellan tre och sex månader med risk för att det kan ta upp till ett år för ECOWAS att stå redo för intervention. I den plan som överlämnades av ECOWAS till FN:s säkerhetsråd sommaren 2012 föreslogs deployeringen av Micema inledas i södra Mali under oktober och november 2012. En stridsberedd styrka skulle sedan kunna stå redo i januari 2013 och en militär intervention inledas månaden efter. Denna tidplan förutsatte emellertid ett mandat från FN under sommaren 2012, något som fortfarande saknades i november månad.⁹²

⁹⁰ Afrique Jet, *Army: ECOWAS may re-impose sanctions on Mali's military*, 12 september 2012.

⁹¹ Africa Confidential, *Come if you must*, vol. 53, nr. 20, 5 oktober 2012; IRIN, *Africa English Reports, Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012; ISS, Abdelkader Abderrahmane, *Why Military Intervention in Mali Would be a Mistake*, 6 oktober 2012; The World Today, *Mayhem in Mali*, s. 32-33, augusti och september 2012; Jeune Afrique, *Mali: une manifestation hostile à une intervention militaire étrangère réunit 2000 personnes*, 18 oktober 2012.

⁹² Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012; Jeune Afrique, *Qui dirige à Bamako?*, nr. 2696, 9-15 september 2012; AFP, *West Africa troops to support Mali 'on the ground'*, 24 september 2012; IRIS, Philippe Hugon, *La reconquête du Nord Mali suppose trois conditions*, 16 oktober 2012; Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, 5 oktober 2012; Le Monde Diplomatique, *Défense en ligne – Les blogs du Diplo*, Philippe Leymarie, *Laurent Fabius, le grand "facilitateur"*, 25 september 2012; Reuters, *Analysis: Mali leadership limbo holds up military action plan*, 27 september 2012.

6 EU:s planering för kapacitetsbyggande stöd

Europeiska unionens politik gentemot Sahelregionen utgår från unionens Sahelstrategi som initierades under det franska ordförandeskapet 2008, drevs vidare under det svenska ordförandeskapet 2009, och antogs hösten 2011. Strategin syftar till att länka samman frågor om säkerhet och utveckling och är indelad i fyra huvudsakliga områden: utveckling och god samhällsstyrning, diplomatiska och politiska åtgärder, säkerhet och rättssäkerhet samt kampen mot extremism och radikalisering.⁹³

I Mali har EU:s insatser inriktats på området utveckling och god samhällsstyrning samt en mindre del till säkerhet och rättssäkerhet. Utvecklingen i norra Mali har varit prioriterad, bland annat genom satsningar på vägbyggen. Utöver detta har humanitärt bistånd implementerats, främst via FN-organ. Efter statskuppen i Mali i april 2012 har EU, liksom Sverige, frusit sitt utvecklingssamarbete med Malis statliga institutioner.⁹⁴

6.1 EU:s analys av handlingsalternativ

Vid det Europeiska rådets möte i Bryssel i juli 2012 ombads EU:s höga representant för utrikesfrågor och Kommissionen att ta fram förslag på hur EU:s stöd för att lösa den aktuella situationen i Mali skulle kunna utformas.⁹⁵ I oktober tog EU:s utrikesministrar del av Utrikestjänstens analys. Bedömningen var att situationen i Mali utgör ett hot inte bara mot regional stabilitet utan också mot EU:s och dess medlemsstaters säkerhet och intressen. Situationen anses även utgöra ett hot mot EU:s övergripande säkerhet genom att öka hotet mot EU-medborgares fysiska säkerhet både i Sahelregionen och i Europa. Enligt Utrikestjänsten har europeiska säkerhetstjänster redan avvärjt försök till angrepp på europeisk mark. Situationen hotar även EU:s strategiska intressen beträffande tillgång till energi.⁹⁶ Här förmodas Utrikestjänsten syfta på uranbrytningen i Niger som har stor betydelse för Frankrikes energiförsörjning.

EU:s politiska målsättningar i Mali formuleras i tre punkter:

1. Återskapa och upprätthålla konstitutionell ordning i Mali efter det att fria och öppna val har hållits

⁹³ Jakobsson & Eriksson, 2012, s. 43-44.

⁹⁴ Ibid., s. 45; Samtal med Utrikesdepartementet 2012-09-26.

⁹⁵ Council of the European Union, Press Release 3183rd Council meeting, Foreign Affairs, Bryssel den 23 juli 2012, 12800/1/12 REV 1.

⁹⁶ Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012, s. 11.

2. Utsträcka statens auktoritet till hela landet och främja fred och försoning mellan befolkningsgrupper
3. Utplåna terroristhot och organiserad brottslighet.⁹⁷

En central utmaning för EU:s möjligheter att ge stöd uppges vara att Malis regering saknar en färdplan för återgången till konstitutionell demokrati liksom för hanteringen av landets kriser. Utrikestjänsten pekar i sin analys på nödvändigheten av en sådan färdplan för att EU ska kunna ge stöd till regeringen. EU förespråkar även genomförande av demokratiska val oavsett lösning, eller brist på lösning, på situationen i den norra delen av landet. EU har uttalat sig redo att införa riktade sanktioner mot de som fortsätter att hota den demokratiska övergångsprocessen eller fred och säkerhet i Mali.⁹⁸

Utrikestjänsten anger i sitt underlag aktiviteter inom följande fyra områden för EU:s medlemsstater att ta ställning till:

1. Att stödja återskapandet av en effektiv regering i Bamako och södra Mali
2. Att förbättra den internationella samordningen av stöd till Mali
3. Att hantera säkerhetssituationen
4. Att stödja stabilisering och återuppbyggnad av ekonomin och institutionerna i Mali.⁹⁹

För den här studien är det tredje området, hantering av säkerhetssituationen, av särskilt intresse. Inom detta ryms samarbete med ECOWAS, AU och FN för att ta fram ett strategiskt koncept samt ett operativt koncept för att möjliggöra ett kapitel VII-mandat från FN:s säkerhetsråd för en militär intervention. Här återfinns även ett förslag till att utveckla ett krishanteringskoncept (CMC) för en säkerhetspolitisk insats inriktad på reform av säkerhetsstyrkorna i Mali. Ett annat förslag är att analysera möjligheten att utvidga EUCAP Sahel¹⁰⁰ från Niger till Mauretanien och möjligen i ett andra steg, till Mali.¹⁰¹

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Council of the European Union, Press Release 3183rd Council meeting, Foreign Affairs, Bryssel den 23 juli 2012, 12800/1/12 REV 1.

⁹⁹ Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012.

¹⁰⁰ Insatsen EUCAP Sahel inleddes sommaren 2012 och är baserad i Nigers huvudstad Niamey med förbindelseofficerare i Bamako och Mauretaniens huvudstad Nouakchott. Insatsen är till att börja med tvåårig och omfattar 50 utsända och 30 lokalanställda. Syftet är att stärka Nigers förmåga att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet.

¹⁰¹ Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012, s. 8.

Utrikestjänstens förslag innebär att insatser inom säkerhetsområdet genomförs i flera faser. Den omedelbara prioriteten är att förhindra en fortsatt försämring av säkerhetssituationen. Detta vill Utrikestjänsten åstadkomma genom att EU dels ger stöd till återuppbyggnad av Malis armé, dels stödjer ECOWAS insats i Mali. I en andra fas när grundläggande säkerhet etablerats och staten återfått kontrollen över hela landet, föreslås fokus ligga på att bygga upp Malis förmåga att bekämpa organiserad brottslighet och terrorism. I ett senare skede föreslås EU även stödja statens återetablering i norr i termer av bland annat upprättande av rättsstaten, service till medborgarna samt investeringar i infrastruktur. Vidare ses behov av satsningar inom reform av säkerhetssektorn, avvapning och återintegrering av tidigare stridande samt konfliktlösning och medling.¹⁰²

6.2 Mot en "EU Training Mission Mali"

Under det intensiva arbetet med att undersöka olika möjligheter till stöd har EU-institutionerna haft kontakt med Malis interimregering och ECOWAS under hösten 2012. När Utrikestjänsten besökte Mali i september framförde övergångsregeringen att en av deras främsta prioriteringar inom området säkerhet är att omorganisera och utbilda Malis armé.¹⁰³ Den formella förfrågan som skickades till EU från Malis president och premiärminister i september 2012 gällde också stöd till omorganisation och utbildning av landets armé.¹⁰⁴ Detta är ett område där EU har erfarenhet, inte minst genom *EU Training Mission* (EUTM) för Somalias regeringsstyrkor. Hösten 2012 är detta det säkerhetspolitiska stöd som EU främst överväger.

I Utrikestjänstens underlag skisseras tre olika varianter av en utbildningsinsats med fokus på Malis armé:

1. *Utbildning av armén*

Det första alternativet är inriktat på utbildning av armén i syfte att öka dess operativa förmåga inklusive förmågan till väpnad strid. Detta skulle göras genom att skapa nya sammansatta stridsgrupper (infanteri, pansar, artilleri och ingenjörer) i synnerhet inom funktionen ledning, verkan och logistik.

2. *Utbildning och omstrukturering av arméns ledning*

Utöver det som ingår i alternativ 1 skulle EU i denna option även stödja omorganisationen av Malis armé genom att militärrådgivare från EU stödjer utvecklingen av ledning för armén.

¹⁰² Ibid., s. 11-12.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012, s. 10.

3. Utbildning och rådgivning för armén

Utöver det som ingår i optionerna 1 och 2, skulle EU längre fram även kunna ge rådgivande stöd till de enheter som utbildats. Det skulle innebära att mobila team sätts in tillsammans med de maliska enheterna och personal skulle placeras även på det operativa högkvarteret.

Det första alternativet har utpekats som det mest prioriterade av Malis regering, EU överväger dock i första hand den andra optionen som vid sidan av utbildning av soldater även omfattar förändrad ledningsstruktur. Under slutet av hösten 2012 pågick arbete inom EU med att ta fram en plan, ett krishanteringskoncept, för en sådan utbildningsinsats.¹⁰⁵

6.3 Utmaningar för en utbildningsinsats

Under avsnitt 2.5 och 2.6 har tillståndet i armén beskrivits. Behovet av en reformerad styrka framstår både som stort och akut och åtminstone EU och ECOWAS har pågående planering för att bidra till utbildningsinsatser. Sedan 2010 bedriver EU en utbildningsmission för de somaliska regeringsstyrkorna, EUTM, i Uganda. Sverige är ett av de länder som bidrar med instruktörer. FOI har under hösten 2012 genomfört en uppföljning av EUTM¹⁰⁶ och baserat på dessa erfarenheter diskuteras i det här avsnittet några av de utmaningar som EU kommer att behöva hantera när en utbildningsinsats i Mali initieras.

För det första kommer EU behöva enas inte bara med Mali utan även med internationella partners om målet för insatsen. Erfarenheterna från EUTM visar att detta kan vara svårt. I Malis fall kan det finnas olika uppfattningar om huruvida målet endast är att få armén tillräckligt på fötter för att delta i en militär insats i norr eller om det handlar om en mer genomgripande reform av styrkorna. För Sveriges del skulle sannolikt det förstnämnda inte vara en tillräcklig motivering politiskt för ett engagemang i en utbildningsinsats. I ett andra steg behövs en överenskommelse om kursplanens innehåll. Det är troligt att Malis armé i första hand efterfrågar förbättrad effektivitet och utrustning. Samtidigt är värderingar och beteende minst lika viktigt för en väpnad styrka i en demokrati.

EU kommer sannolikt inte att vara den enda bidragande aktören i utbildningsinsatser riktade mot Malis armé. Därför blir en annan viktig fråga arbetsfördelningen mellan EU och partners såsom ECOWAS, AU, FN samt enskilda länder. Vidare måste en överenskommelse om kostnadsfördelningen ske. Kostnaderna består inte endast av själva utbildningens genomförande utan

¹⁰⁵ Africa Confidential, *Regional confrontation looms*, vol. 53, nr. 21, 19 oktober 2012.

¹⁰⁶ Som grund för resonemanget i detta avsnitt ligger en föredragning av Claes Nilsson och Johan Norberg (FOI) på Forsvarsdepartementet 2012-10-18 samt en intern workshop med studiens referensgrupp 2012-11-13.

en insats kommer även ställa krav på finansiering av infrastruktur för utbildning, övning, utrustning, transporter samt löner.

Tidigare erfarenheter av stöd till reform av säkerhetssektorn visar att viljan hos den mottagande parten är avgörande för att nå resultat. När det gäller Malis armé förekommer uppgifter om att den motsätter sig utländsk militär närvaro i huvudstaden. Dessutom finns starka antikoloniala stämningar som kan bidra till ett motstånd mot en EU-insats i det fall Frankrike upplevs ligga bakom. Viljan hos arméledningen och de enskilda soldaterna till att genomgå utbildning anordnad av utländska parter kommer att vara en avgörande fråga för framgång och mycket tyder på att detta kan vara problematiskt i Mali. Den tidigare juntaledaren Sanogo har dessutom utsetts till en av de ansvariga inom den maliska staten för reformen av försvars- och säkerhetsstyrkorna.¹⁰⁷

För att säkerställa att insatsen blir hållbar behövs en plan för hela insatsen och för en insats som är långsiktig. Utbildningsinsatser kan uppfattas som små och avgränsade åtaganden men visar sig större och mer komplicerade med tiden. Insatsen behöver inledas med en detaljerad behovsinventering både vad gäller utbildning och utrustning. En sådan analys behöver även omfatta relationerna inom armén och mellan armén och andra institutioner och säkerhetsaktörer.

En insats i Mali måste även omfatta stärkande av de civila institutioner som ska utöva kontroll över de väpnade styrkorna. Att enbart öka förmågan hos de väpnade styrkorna och inte hos de demokratiska översynsorganen kan öka det hot som försvarsstyrkorna redan idag utgör mot den maliska demokratin.

Ett annat problem för en insats att hantera är urvalet av soldater och befäl. På sikt måste rekryteringsprocesserna förändras så att armén blir representativ för hela samhället och inkluderar soldater och befäl från alla befolkningsgrupper och landets samtliga regioner. Idag domineras armén av individer från söder och om snedfördelningen inte åtgärdas, kommer armén förstärka den låga graden av integration mellan norr och söder. Ett felaktigt urval kan i värsta fall bli konflikt drivande om en befolkningsgrupp eller region ser de framväxande säkerhetsstyrkorna som ett hot.

Efter utbildningen uppstår en annan central fråga, nämligen vilken ledningsstruktur de utbildade förbanden integreras i. För att få till stånd en reformerad armé är det centralt att hela organisationen utbildas. Detta kräver omfattande resurser. Inom EUTM har c:a 150 instruktörer utbildat knappt 3000 soldater, underbefäl, specialister och instruktörer på 2,5 år. Dessa siffror inkluderar dock de som utbildats av Ugandas armé (UPDF) i samverkan med EUTM. I Mali planeras 5000 soldater från Mali behöva utbildas inför en militär offensiv.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Jeune Afrique, *Qui dirige à Bamako?*, nr. 2696, 9-15 september 2012.

¹⁰⁸ Jeune Afrique, *La guerre à reculons*, nr. 2706, 18-24 november 2012.

En annan fråga som är avgörande för insatsens bärkraft är en plan för vem som långsiktigt ska betala ut löner till soldaterna. Den armé som utbildas måste vara möjlig för den maliska staten att finansiera på lång sikt. Om soldater utbildas och utrustas och sedan inte får regelbundna löneutbetalningar skapas grund för korruption och ökad instabilitet i landet.

Slutligen krävs ett tidsperspektiv och en uthållighet på 10-15 år om insatsen ska bidra till en verklig reform. Även kortsiktigt krävs ett något längre tidsperspektiv än de två till tre månader som nämnts av ECOWAS för utbildning av trupp inför en militär insats.¹⁰⁹ Sex månader får ses som ett minimum om soldater ska utbildas för att kunna strida i grupp. Även under goda förhållanden är det svårt att på ett halvår utbilda dugliga infanteribataljoner.

Förutom utmaningen att nå goda resultat och säkerställa insatsens uthållighet finns åtminstone två stora risker med en utbildningsinsats i Mali. För det första riskerar EU att investera i en odemokratisk regering och ökar dess kapacitet och möjligen även dess legitimitet. Förutom att regeringen saknar folklig förankring är dess respekt för demokratiska spelregler och mänskliga rättigheter osäker.

För det andra ska EU samverka med en armé där delar har gjort sig skyldiga till allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Även här riskerar EU att ge legitimitet till en institution som inte entydigt vilar på demokratisk grund. Frågan är också vilket ansvar EU får om soldater efter att ha utbildats och utrustats av unionen begår övergrepp mot befolkningen. Möjligheterna till uppföljning av utbildad trupp och befäl blir därför viktig.

¹⁰⁹ Jeune Afrique, *Blaise Compaoré »Je n'ai pas changé«*, s. 28, nr. 2700, 7-13 oktober 2012.

7 Sammanfattande slutsatser

I den här rapporten har de politiska och militära förutsättningarna för intervention i norra Mali analyserats genom ett urval av fem aspekter. Inledningsvis gjordes en redogörelse för vilka de främsta utmaningarna för fred och säkerhet är i Mali samt vilka typer av lösningar som dominerar den internationella debatten. Vidare har ECOWAS övergripande planering för intervention samt möjligheter att sätta upp en insats i Mali studerats liksom förutsättningarna för EU att stödja en reform av Malis armé.

Att norra Mali ockuperats av väpnade islamister och att den humanitära situationen är kritisk är det som främst fått internationell uppmärksamhet. Bakgrunden till krisen är emellertid komplex och får inte reduceras till en fråga om terrorister. För en långsiktig lösning måste de lokala konfliktorsakerna hanteras och relationen mellan norra och södra Mali förbättras. Den oerhörda fattigdomen utgör en central förklaringsfaktor till den händelseutveckling i Mali som beskrivits i studien.

Malis övergångsregering är i behov av stöd för att driva transitionsprocessen framåt. Demokratiska val behöver genomföras så att en legitim demokratisk regering tar över uppgiften att finna en lösning på landets kris. En sådan lösning kräver dels en strategi för hur de befolkningsgrupper som upplever sig marginaliserade integreras och får del av landets sociala och ekonomiska utveckling. Dels krävs en reform av säkerhetssektorn, både vad gäller landets försvars- och säkerhetsstyrkor och rättssektorn i sin helhet. Vidare behöver Mali stöd att hantera de omfattande problem med korruption och kriminalitet som underminerat statens legitimitet. Andra viktiga prioriteringar för omvärlden är att stödja de dialoginitiativ som pågår med ockupanterna i norr och att förmå Malis grannländer att delta i den långsiktiga lösningen.

ECOWAS förmåga att genomföra militär planering och förbereda en insats har visat avsevärda brister. Organisationens kapacitet att så småningom genomföra en insats är begränsad och ECOWAS kan inte utgöra den verkliga kärnan i en större militär offensiv. Micema är helt beroende av det stöd insatsen kan få utifrån, dels i form av truppbidrag från andra länder i regionen, dels i form av stöd med logistik, inte minst lufttransporter, underrättelser, utbildning och rådgivning från länder i västvärlden. I och med att Malis armé i dagsläget helt saknar förutsättningar att leda ett militärt återtagande tyder det mesta på att en militär insats i norra Mali både kommer att dröja och vara helt beroende av militärt deltagande från länder utanför ECOWAS medlemskrets.

EU planerar för en utbildningsinsats inriktad på Malis armé som ska utbilda soldater och reformera ledningssystemet. Studien visar att detta svarar mot faktiska behov inom de väpnade styrkorna och att utbildning och omorganisation utgör en förutsättning för arméns deltagande i en insats. Vidare är en reform av

säkerhetssektorn central för ett långsiktigt stabilt och demokratiskt Mali. De utmaningar som en sådan insats skulle innebära för EU är dock omfattande. Den viktigaste frågan för unionen att ta ställning till är förutsättningarna att uppnå hållbara resultat och i vilken mån EU är berett att investera i en armé som fallit sönder och som inte står under demokratisk kontroll. Liknande legitimitetsproblem har funnits när EU stött uppbyggnaden av Somalias tidigare övergångsregerings¹¹⁰ styrkor liksom stöd till den afghanska regeringens säkerhetsstyrkor. Båda dessa problematiska motparter har dock haft större formell legitimitet än Malis interimregering.

Sammanfattningsvis kräver lösningen av Malis pågående kris en bredd av diplomatiska, politiska, ekonomiska och militära insatser samt ett långsiktigt och uthålligt internationellt engagemang. I den här studien har de militära aspekterna studerats särskilt. Om, och i sådana fall hur, militära resurser kan komma att användas är fortfarande osäkert. Därför ges avslutningsvis fyra militära scenarier som är tänkbara alternativ för användning av det militära verktyget under 2013. Samtliga förutsätter ett fredsframtvingande mandat från FN:s säkerhetsråd.

1. Hot om våld för att öka förhandlingsviljan hos motparterna

Som redan nämnts behövs hotet om en militär offensiv mot de väpnade grupperna i norr för att motivera dem att delta i förhandlingar. Hittills har de grupper som kontrollerar de norra provinserna inte haft någon anledning att kompromissa eftersom de varken utmanats politiskt eller militärt. Under den intensifierade militära planeringen under hösten 2012 framkom det för första gången att en grupp som Ansar Dine var villiga till eftergifter och MNLA gav upp sitt krav på självständighet. Hotet om militärt våld har därmed redan påverkat den diplomatiska och politiska dialogen i konstruktiv riktning.

Ett möjligt scenario är att hotet om militär intervention från ECOWAS, inklusive en militär deployering, ökar trycket på de väpnade grupperna så pass mycket att de flesta parter blir villiga att ingå i en politisk uppgörelse. Det reducerade väpnade motstånd som därefter kvarstår kräver i det här scenariot inte längre en storskalig militär offensiv. Därmed behöver aldrig ECOWAS förmåga till intervention utsättas för omfattande prövning. För att en sådan utveckling överhuvudtaget ska kunna uppnås måste emellertid hotet kombineras med en faktisk förmåga till insats.

¹¹⁰ *Transitional Federal Government*, en övergångsregering vars mandat gick ut den 20 augusti 2012.

2. Riktade anti-terrorinsatser istället för, eller i kombination med, militär intervention

Samtidigt som ECOWAS planering ser ut att handla om en öppen militär offensiv pågår diskussion om huruvida det inte är riktade angrepp som krävs för att få effekt. Sett till terrängen i norra Mali är det små rörliga förband med understöd av helikoptrar och flyg för transport och eldunderstöd som skulle vara mest användbara. USA, Frankrike och Storbritannien är exempel på länder som har specialförband med den typen av kompetens. Vid USA:s invasion av Irak hade specialförbanden stor betydelse och nyckelpersoner har dödats med hjälp av obemannat flyg i bland annat Afghanistan. I samband med Natos FN-sanktionerade flygangrepp mot Libyen 2011 agerade flera länder bilateralt i skuggan av mandatet. På ett liknande sätt skulle en ECOWAS-insats med fredsframtvingande mandat från FN kunna komma att öppna för bilateralt agerande där ECOWAS blir ett slags internationell fasad.

Ett möjligt scenario är då att västländer genomför begränsade men betydelsefulla attacker som får vågskålen att tippa till regeringssidans fördel. En tänkbar väg skulle vara att slå mot såväl nyckelpersoner som nyckelförmågor: beväpnade terränggående fordon, rebellernas underhåll (främst drivmedel) samt förmågan att upprätthålla kommunikation.

I ett andra steg skulle Malis armé med stöd av ECOWAS och dess partners kunna hantera återstående väpnat motstånd med marktrupp, i synnerhet i städerna som blir insatsens huvudmål. ECOWAS skulle därefter kunna få en fredsbevarande roll och upprätthålla säkerheten i de återtagna städerna. Detta scenario skulle, i förhållande till en större militär offensiv, bättre stämma överens med ECOWAS egentliga militära förmåga.

3. ECOWAS-ledd intervention med symboliskt deltagande av Malis regeringsstyrkor

Ytterligare en möjlighet är att ECOWAS genomför en militär intervention under våren 2013 med omfattande stöd från västvärlden. I ett sådant scenario skulle Malis armé inte kunna spela mer än en symbolisk roll. Även ECOWAS förmåga att genomföra en sådan militär intervention är tveksam och utfallet av ett sådant scenario skulle helt bero på västländers roll i operationen.

Om en illa förberedd insats genomförs utan tillräcklig förmåga finns risk för utdragna lågintensiva strider. Detta kan leda till att en lokalt baserad motståndsrörelse mot de intervenerande styrkorna etableras. När väl en väpnad kamp slagit rot i ett samhälle, tenderar motåtgärderna bli än mer långvariga och kostsamma. Det internationella samfundet bör därför undvika att initiera en militär offensiv som inte har mycket goda utsikter att lyckas.

4. Utbildning av Malis armé följt av en de facto gemensam intervention av ECOWAS, Mali m.fl.

Slutligen finns möjligheten till en långsammare händelseutveckling. I ett sådant scenario skulle Malis armé och ECOWAS först få tid att bygga upp sin förmåga. Utbildning och omorganisation av den maliska armén genomförs samtidigt som bland annat en logistikkedja och styrkornas mobilitet utvecklas. Malis armé skulle i ett sådant upplägg kunna ha till uppgift att rensa motståndsfästen och bebyggelse medan ECOWAS soldater skulle kunna upprätthålla säkerheten i de områden som säkrats. Ett sådant scenario där Malis armé och ECOWAS är de faktiska utförarna av en militär offensiv kan rimligen bli verklighet tidigast om ett år. Även då skulle emellertid insatsen vara helt beroende av bredare stöd från regionen och västvärlden.

Referenser

Officiella dokument

African Union, Peace and Security Council, Draft Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali, Annex I, 24 oktober 2012.

African Union, Peace and Security Council, möte nr. 339 på ministernivå, PSC/MIN/COMM.2(CCCXXXIX), *Communiqué*, 24 oktober 2012.

African Union, Peace and Security Council, PSC/PR/3.(CCCXXXIX), Report of the Chairperson of the Commission on the Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali and other Related Aspects, bilaga: Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali, 24 oktober 2012.

ECOWAS, *ECOWAS Statement on the Situation in the North of Mali*, Abuja, 19 mars 2012.

ECOWAS, *ECOWAS Statement on the Disturbances in Bamako, Mali*, Abuja, 21 mars 2012.

ECOWAS, *Extraordinary Summit of ECOWAS Heads of State and Government*, Abidjan, 27 mars 2012.

ECOWAS, *Emergency Mini-Summit of ECOWAS Heads of State and Government on the Situation in Mali*, Abidjan, 29 mars 2012.

ECOWAS, *ECOWAS Commission Declaration Following the Declaration of Independence of Northern Mali by the MNLA*, 6 april 2012.

ECOWAS, *Statement by H.E. Alassane Ouattara, Chairman of the Authority of ECOWAS Heads of State and Government on the Positive Development of the Political Situation in Mali*, Abidjan, 6 april 2012.

ECOWAS, *Extraordinary Summit of ECOWAS Heads of State and Government – Final Communiqué*, Abidjan, 26 april 2012.

ECOWAS, *Extraordinary Summit of ECOWAS Heads of State and Government – Final Communiqué*, Dakar, 3 maj 2012.

ECOWAS, *Communiqué of the ECOWAS Commission on the Situation in Mali*, Lomé, 6 juni 2012.

ECOWAS, *Final Communiqué*, 2nd Meeting of the Regional Contact Group on Mali, Ouagadougou, 7 juli 2012.

ECOWAS, Brev till FN:s generalsekreterare: *Further Information to UNSC About the ECOWAS Strategy for Troop Deployment to Mali*, ECW/REL/10/PEC/50/kye, 2 augusti 2012.

ECOWAS, Salamatou Hussaini Suleiman (Commissioner in Charge of Political Affairs, Peace and Security, ECOWAS), *Update on the Situation in Mali*, vid FN:s säkerhetsråds möte nr. 6820, New York, 8 augusti 2012.

ECOWAS, *ECOWAS Statement on the Formation of Government of National Unity in Mali*, 21 augusti 2012.

Council of the European Union, Press Release 3183rd Council meeting, Foreign Affairs, Bryssel, 23 juli 2012, 12800/1/12 REV 1.

Council of the EU General Secretariat, Political and Security Committee, *Note to the PSC. Subject: Comprehensive Approach to Mali: Options Paper*, EEAS 107/12, 2 oktober 2012.

Council of the European Union, *Council conclusions on Mali*, 3199th Foreign Affairs Council meeting, Bryssel, www.consilium.europa.eu, 19 november 2012.

European Union, Factsheet: *The European Union and the Sahel*, www.consilium.europa.eu, 14 november 2012.

The Support and Follow-up Group on the Situation in Mali, Meeting in Bamako, Mali, *Conclusions*, 19 oktober 2012.

United Nations, The Secretary General, *Remarks to the Security Council on Mali*, New York, 8 augusti 2012.

United Nations Security Council, SC/10698, *Security Council Calls for 'Road Map' for Restoration of Constitutional Order in Mali, Unanimously Adopting Resolution 2056 (2012)*, 5 juli 2012.

United Nations Security Council, SC/10789, *Adopting Resolution 2071 (2012), Security Council demands that armed groups cease human rights abuses, humanitarian violations in Northern Mali*, 12 oktober 2012.

U.S. Department of State, utrikesminister Hillary Clinton: *Remarks at a UN secretary General Meeting on the Sahel*, 26 september 2012.

U.S. AFRICOM Public Affairs, Transcript: *Ham Discusses Situation in Mali at Press Conference in Algiers*, www.africom.mil, 3 oktober 2012.

Rapporter

Amnesty International, *Mali. Civilians bear the brunt of the conflict*, Amnesty International Publications, 2012.

Amnesty International, *Mali: Five Months of Crisis. Armed Rebellion and Military Coup*, maj 2012.

Amnesty International, *Mali : Investigate disappearances, killings and torture of Junta opponents*, 31 juli 2012.

Amnesty International, *Mali: End horrific abuses targeting civilians amid conflict*, www.amnesty.org, 20 september 2012.

Civil-Military Fusion Centre Mediterranean Basin Team, *A Political, Security and Humanitarian Crisis: Northern Mali*, juli 2012.

Conflict Prevention and Risk Analysis, *The CPRA Daily Briefings: Mali: 41st ECOWAS Summit proposes a military response to Mali crisis*, 5 juli 2012.

Jakobsson, Erik och Mikael Eriksson, *Al-Qaida au Maghreb islamique – en aktörsanalys*, FOI Memo 3957, september 2012.

Jakobsson, Erik och Mikael Eriksson, *Sahel – En säkerhetspolitisk mosaik*, FOI-R--3446--SE, juni 2012.

Tham Lindell, Magdalena, *Fred och säkerhet i Mali – vägen framåt*, FOI Memo 4156, oktober 2012.

Elowson, Camilla och Justin MacDermott, *ECOWAS Capabilities in Peace and Security. A Scoping Study of Progress and Challenges*, FOI-R--3114--SE, december 2010.

Human Rights Watch, *Mali: Islamist Armed Groups Spread Fear in North*, 25 september 2012.

International Crisis Group, *Les deux pièges à éviter dans la recherche d'une sortie de crise au Nord-Mali*, 16 april 2012.

International Crisis Group, *Mali: Eviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, 18 juli 2012.

International Crisis Group, *Mali: pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique No 90, 24 september 2012.

International Crisis Group, *Mali: Remettre l'ordre au Sud*, www.crisisgroup.org, 7 augusti 2012.

International Crisis Group, *Restaurer l'ordre constitutionnel au Mali*, www.crisisgroup.org, 26 mars 2012.

Institute of Development Studies (IDS), Kalilou Sidibé, *Security Management in Northern Mali: Criminal Networks and Conflict Resolution Mechanisms*, Research Report, vol. 2012, nr. 77, augusti 2012.

Institute for Security Studies (ISS), Abdelkader Abderrahmane, *Why Military Intervention in Mali Would be a Mistake*, www.issafrica.org, 6 oktober 2012.

Institute for Security Studies (ISS), Martin Ewi, *World Leaders Divided as Terrorists Devour Mali*, www.issafrica.org, 5 oktober 2012.

Institute for Security Studies (ISS), David Zounmenou, *Is a Military Intervention in Mali a Realistic Option?*, 5 oktober 2012.

Janes, *Mali*, 27 april 2012.

US Library of Congress, Federal Research Division, *Country Profile: Mali*, januari 2005.

Tidskrifter

Africa Confidential, *Intervention plan revealed*, vol. 53, nr. 17, 24 augusti 2012.

Africa Confidential, *Come if you must*, vol. 53, nr. 20, 5 oktober 2012.

Africa Confidential, *Regional confrontation looms*, vol. 53, nr. 21, 19 oktober 2012.

Africa Confidential, *Soldiers get ready*, vol. 53, nr. 22, 2 november 2012.

Africa Research Bulletin, *Mali. Mediation Progress?*, vol. 49, nr. 6, juni 2012.

Africa Research Bulletin, *AQLIM the Puppet Masters?*, vol. 49, nr. 7, juli 2012.

Africa Research Bulletin, *Mali. New Government*, vol. 49, nr. 8, augusti 2012.

Africa Research Bulletin, *Sahel. EUCAP Deploys*, vol. 49, nr. 8, augusti 2012.

Africa Research Bulletin, *Strategic Town Falls to Islamists*, vol. 49, nr. 9, september 2012.

AFP - Agence France Press, *Foreign jihadists pour into northern Mali: witnesses*, 21 oktober 2012.

AFP - Agence France Press, *West Africa troops to support Mali 'on the ground'*, 24 september 2012.

AFP - Agence France Press, *Burkina Faso deploys troops to region bordering Mali*, 11 oktober 2012.

All Africa, *Mali: Understanding Northern Mali – Local Context is Everything*, <http://allafrica.com>, 28 augusti 2012.

All Africa, *Mali : Crisis Blights Children's Lives, More Aid Needed – Agencies*, <http://allafrica.com>, 30 augusti 2012.

All Africa, *Mali : Restore Democracy then Liberate the North – U.S. Official Johnnie Carson*, <http://allafrica.com>, 1 oktober 2012.

Al Jazeera, *Mali Islamist group 'kills Algerian diplomat'*, www.aljazeera.com, 2 september 2012.

Al Jazeera, *Mali's PM calls for foreign intervention*, www.aljazeera.com, 27 september 2012.

Al Jazeera, *UN urges military action plan for Mali*, www.aljazeera.com, 13 oktober 2012.

Al Jazeera, *Mali rebels threaten France over intervention*, www.aljazeera.com, 14 oktober 2012.

Al Jazeera, *African and EU leaders to hold Mali summit*, www.aljazeera.com, 19 oktober 2012.

Al Jazeera, *African leaders map strategy to pacify Mali*, www.aljazeera.com, 19 oktober 2012.

Al Jazeera, *Fighters in Mali destroy more Timbuktu tombs*, www.aljazeera.com, 19 oktober 2012.

Al Jazeera, *West Africa bloc plans Mali intervention*, www.aljazeera.com, 11 november 2012.

Al Jazeera, *ECOWAS agrees to Mali intervention force*, www.aljazeera.com, 11 november 2012.

The Associated Press (AP), *AP Exclusive: France to send drones to Mali region*, 23 oktober 2012.

BBC, *Mali crisis: 'Foreign fighters come to help Islamists'*, www.bbc.co.uk, 23 oktober 2012.

BBC, *West Africa bloc Ecowas agrees to deploy troops to Mali*, www.bbc.co.uk, 11 november 2012.

Courrier International, *Mali: La rébellion touareg renonce à la sécession*, 10 oktober 2012.

L'Express, *Mali. A Gao, les islamistes achètent des jeunes*, 27 september 2012.

L'Express, *Le djihad du « Barbu rouge »*, 3 oktober 2012.

L'Express, *Mali – Le côté obscur de la force*, 3 oktober 2012.

Le Figaro, *Mali: la France en pointe contre Aqmi*, www.lefigaro.fr, 24 september 2012.

France 24, *Mali agrees ECOWAS military deployment plan*, www.france24.com, 23 september 2012.

France 24, *Hollande says no French troops in Mali offensive*, www.france24.com, 11 oktober 2012.

The Guardian, *Rise of kidnapping by terror group is urgent threat, says US*, 2 oktober 2012.

The Guardian, *Islamists in Mali recruit, pay for child soldiers*, www.guardian.co.uk, 3 oktober 2012.

The Guardian, *Mali prepares for attack on northern insurgents*, www.guardian.co.uk, 16 oktober 2012.

IRIN, *Africa English Reports, Towards intervention in Mali*, 2 oktober 2012.

IRIN, *Mali: Islamists lure back northerners*, www.irinnews.org, 18 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Imam médiateur*, nr. 2692-2693, augusti 2012.

Jeune Afrique, *Bamako. Peur sur la ville*, nr. 2689, 22-28 juli 2012.

Jeune Afrique, *Charia. Enquête sur une psychose*, nr. 2690, juli/augusti 2012.

Jeune Afrique, *Gao, KO debout*, nr. 2690, juli/augusti 2012.

Jeune Afrique, *Qui dirige à Bamako?*, nr. 2696, 9-15 september 2012.

Jeune Afrique, *Crise au Mali : Abdou Diouf pour une intervention militaire, Africom pour une solution politique*, www.jeuneafrique.com, 1 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Mali: opération Tombouctou*, www.jeuneafrique.com, 5 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Nord-Mali : l'ONU adopte une résolution donnant 45 jours à la Cedeao pour détailler ses plans d'intervention*, www.jeuneafrique.com, 12 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Blaise Compaoré »Je n'ai pas changé«*, nr. 2700, 7-13 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Sahel. Le Mujao, principale menace?*, nr. 2700, 7-13 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Mali rebels threaten France over intervention*, www.jeuneafrique.com, 14 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Intervention au Mali: Sanogo admet la nécessité d'utiliser 'toute aide ou compétence extérieure'*, www.jeuneafrique.com, 18 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Le Mali peut récupérer ses armes en Guinée*, www.jeuneafrique.com, 18 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Mali: Mahmoud Dicko dit stop aux négociations avec le Mujao*, www.jeuneafrique.com, 18 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Mali: une manifestation hostile à une intervention militaire étrangère réunit 2000 personnes*, 18 oktober 2012.

Jeune Afrique, *A Bamako, la communauté internationale affiche sa 'solidarité' avec le Mali*, www.jeuneafrique.com, 20 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Aqmi: une guerre dans le nord du Mali sera 'l'arrêt de mort' des otages français* », www.jeuneafrique.com, 20 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Mali: la France à nouveau disposée à coopérer militairement avec le Mali*, www.jeuneafrique.com, 22 oktober 2012.

Jeune Afrique, *La comète Modibo Diarra*, nr. 2688, 15-21 juli 2012.

Jeune Afrique, *Dioncounda Traoré : 'Nous ne devons plus perdre la moindre seconde' pour agir au Nord-Mali*, www.jeuneafrique.com, 19 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Mali: la France à nouveau disposée à coopérer militairement avec le Mali*, www.jeuneafrique.com, 22 oktober 2012.

Jeune Afrique, *Nord-Mali: des centaines d'islamistes débarquent à Gao et Tombouctou*, www.jeuneafrique.com, 22 oktober 2012.

Jeune Afrique, *L'attaque des drones*, nr. 2703-2704, 28 oktober-10 november 2012.

Jeune Afrique, *Mali: de quelles forces disposent les jihadistes ?*, www.jeuneafrique.com, 12 november 2012.

Jeune Afrique, *Mali: Ansar Eddine renonce à appliquer la charia, sauf à Kidal*, www.jeuneafrique.com, 14 november 2012.

Jeune Afrique, *Crise malienne: Ansar Eddine change som fusil d'épaule*, www.jeuneafrique.com, 15 november 2012.

Jeune Afrique, *La guerre à reculons*, nr. 2706, 18-24 november 2012.

Jeune Afrique, *Nkosazana Dlamini-Zuma « Il faut négocier jusqu'à la dernière limite »*, nr. 2706, 18-24 november 2012.

Jeune Afrique, *Mali: le dernier otage français enlevé par le Mujao apparaît dans une vidéo sur internet*, www.jeuneafrique.com, 26 november 2012.

Journal of International Peace Operations, Herman J Cohen, *What a Difference a Coup Makes*, vol. 7, nr. 6, maj-juni 2012.

Leadership, *UN Members Divided Over Response to Mali Crisis*, <http://leadership.ng>, 27 september 2012.

Le Monde, Philippe Hugon (IRIS), *La reconquête du Nord Mali suppose trois conditions*, www.lemonde.fr, 16 oktober 2012.

Le Monde, Amandine Gnanguênon (IRSEM), *L'intervention est-elle un préalable au règlement d'une crise politique ?*, www.lemonde.fr, 16 oktober 2012.

Le Monde, Roland Marchal (CERI), *Au-delà d'une action, attelons-nous aux problèmes économiques et sociaux de cette zone*, www.lemonde.fr, 16 oktober 2012.

Le Monde, Jean-Jacques Roche (ISAD), *Mali : Les trois pièges de la guerre limitée*, www.lemonde.fr, 17 oktober 2012.

Le Monde Diplomatique, Philippe Leymarie, *Comment Sahel est devenu une poudrière*, april 2012.

Le Monde Diplomatique, Défense en ligne – Les blogs du Diplo, Philippe Leymarie, *Laurent Fabius, le grand "facilitateur"*, 25 september 2012.

Magharebia, *Algeria fears 'Afghanisation' of Mali*, www.magharebia.com, 28 augusti 2012.

Magharebia, *Terror arrests highlights al-Qaeda rifts*, www.magharebia.com, 31 augusti 2012.

Magharebia, *From Mashreq to Maghreb: al-Qaeda shifts focus*, www.magharebia.com, 7 september 2012.

Magharebia, *Algeria disrupts regional terror plot*, www.magharebia.com, 25 september 2012.

Magharebia, *MNLA calls for Mali dialogue*, www.magharebia.com, 30 september 2012.

Magharebia, *US, Maghreb states discuss Mali options*, www.magharebia.com, 1 oktober 2012.

Magharebia, *Mali intervention worries Mauritians*, www.magharebia.com, 4 oktober 2012.

Magharebia, *Algeria clarifies position on Mali*, www.magharebia.com, 15 oktober 2012.

Magharebia, *Algeria warns of Sahel insecurity*, www.magharebia.com, 17 oktober 2012.

Magharebia, *Droukdel loses control over AQIM*, www.magharebia.com, 19 oktober 2012.

Magharebia, *Mali military intervention plan gathers pace*, www.magharebia.com, 22 oktober 2012.

Marianne, *Mali. Une guerre française?*, 6 oktober 2012.

The New York Times, *Why Mali Matters*, www.nytimes.com, 4 september 2012.

The Middle East, *A Maghrebi Tinderbox*, 15 maj 2012.

The New York Times, *The Whiff of Conflict Grows in Mali*, www.nytimes.com, 23 oktober 2012.

Reuters, *West African body gearing up for tough fight in Mali*, www.reuters.com, 17 september 2012.

Reuters, *Analysis: Mali leadership limbo holds up military action plan*, www.reuters.com, 27 september 2012.

Stratfor, *Locals Challenge Militants in Northern Mali*, www.stratfor.com, 20 augusti 2012.

Stratfor, *Signs of a Possible Intervention in Mali*, www.stratfor.com, 23 augusti 2012.

Stratfor, *In Mali, a Splinter Militia Emerges*, www.stratfor.com, 27 september 2012.

Stratfor, *Militias in Northern Mali*, www.stratfor.com, 27 september 2012.

Stratfor, *Jihadist Groups Active in Northern Mali*, www.stratfor.com, 2 oktober 2012.

Stratfor, *Mali: Al Qaeda in the Islamic Maghreb Braces for Battle*, www.stratfor.com, 8 oktober 2012.

Stratfor, *Mali: Al Qaeda in the Islamic Maghreb's Ransom Revenue*, www.stratfor.com, 15 oktober 2012.

The Telegraph, *Mali Islamists 'increasingly repressive'*, www.telegraph.co.uk, 25 september 2012.

The Telegraph, *US 'to deploy drones to launch air strikes against al-Qaeda in Mali'*, www.telegraph.co.uk, 2 oktober 2012.

The Telegraph, *African force set for northern Mali*, www.telegraph.co.uk, 18 oktober 2012.

The Time, *Will the World Go to War to Save Mali?*, <http://world.time.com>, 17 oktober 2012.

United Nations News Centre, *Former Italian prime minister to lead UN response to crisis in Africa's Sahel region*, www.un.org, 10 oktober 2012.

United Nations News Centre, *Islamists use fear, drug money to maintain control of northern Mali – UN rights official*, www.un.org, 10 oktober 2012.

Voice of America, *Islamists Excluded from New Malian Unity Government*, www.voanews.com, 21 augusti 2012.

Voice of America, *Algeria's stance on Northern Mali Remains Ambiguous*, www.voanews.com, 17 september 2012.

Voice of America, *US Backs African Intervention Force in Mali*, www.voanews.com, 1 oktober 2012.

The Wall Street Journal, *U.S. Ties Libya Attack to 'Powder Keg' in Mali*, online.wsj.com, 26 september 2012.

The Wall Street Journal, *Few to Take on Mali Militants*, <http://online.wsj.com>, 17 oktober 2012.

The Washington Post, *AP Interview: Mali's secular Tuareg rebels splinter, new groups says independence unrealistic*, 25 september 2012.

The Washington Post, *White House secret meetings examine al-Qaeda threat in North Africa*, www.washingtonpost.com, 2 oktober 2012.

The Washington Post, *France to push for UN resolution to encourage political and military response to Mali crisis*, www.washingtonpost.com, 4 oktober 2012.

The Washington Post, *U.S. looks to effort in Somalia as model for Mali solution*, www.washingtonpost.com, 12 oktober 2012.

The Washington Post, *Guinea frees arms shipment bound for Mali, after holding them over worries of abuse*, www.washingtonpost.com, 17 oktober 2012.

What's in Blue, *Briefing and Consultations on the Sahel*, www.whatsinblue.org, 14 september 2012.

What's in Blue, *Mali Resolution*, www.whatsinblue.org, 11 oktober 2012.

The World Today, *Mayhem in Mali*, augusti och september 2012.

Övrigt

Nationalencyklopedin, *Mali*, www.ne.se, 2012-09-25

Referensgrupp för studien, Avdelningen för försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).