



# FN:s stabiliseringsinsats i Mali

## Resultat och utmaningar för MINUSMA

Magdalena Tham Lindell och Claes Nilsson



Magdalena Tham Lindell och Claes Nilsson

# FN:s stabiliseringsinsats i Mali

Resultat och utmaningar för MINUSMA

Bild/Cover: (UN Photo/Marco Dormino)

Titel	FN:s stabiliseringsinsats i Mali. Resultat och utmaningar för MINUSMA
Title	The UN Stabilization Mission in Mali. Results and Challenges for MINUSMA.
Rapportnr/Report no	FOI-R--3940--SE
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	50
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
Projektnr/Project no	A14106
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

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

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

## Sammanfattning

I den här rapporten analyseras hur FN:s stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) har utvecklats under det första år den varit verksam och i vilken mån insatsen har förutsättningar att uppfylla sitt mandat. Studien beskriver vilka resultat MINUSMA hittills har uppnått samt diskuterar insatsens främsta utmaningar.

Det konstateras i rapporten att MINUSMA har gjort vissa framsteg, bland annat har insatsen, tillsammans med Frankrike, förhindrat en spridning av konflikten och flera viktiga befolkningscentra i norra Mali är nu relativt säkra. Den konstitutionella ordningen har återställts i Mali genom demokratiska val genomförda under 2013. Samtidigt har avsaknaden av en fungerande fredsprocess försvårat implementeringen av MINUSMA:s mandat och säkerhetssituation har försämrats under 2014. MINUSMA agerar i en allt mer hotfull miljö och FN har i ökande utsträckning blivit en måltavla för väpnade grupper.

I rapporten identifieras fem områden som har varit särskilt problematiska för MINUSMA: logistik, styrkegenerering, ledning, operativ förmåga och säkerhetssituation. Dessa frågor analyseras närmare i rapporten som avslutas med en diskussion om det kommande svenska truppbidraget till Mali i ljuset av MINUSMA:s resultat och utmaningar.

Nyckelord: MINUSMA, FN, Förenta nationerna, Mali, Sahel, Västafrika, Afrika, afrikansk säkerhet, fredsfrämjande insatser, ASIFU

## Summary

This report provides an analysis of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), looking at its first year of deployment. The report analyses MINUSMA's results and highlights the mission's most important challenges.

MINUSMA has been able to support the Malian government and there has been some notable progress. The mission has, together with France, been able to stop the conflict from spreading and several key population centers in northern Mali are now relatively safe. Following elections in 2013, Mali once again has a democratically elected government. However, the lack of progress in the peace negotiations has made it difficult for MINUSMA to move forward on a number of important areas, including security sector reform and the demobilisation of armed groups.

The report identifies five areas that pose considerable challenges to the implementation of MINUSMA's mandate: mission support, force generation, command and control, operational effect and the security situation. These challenges are analysed in detail in the report. It concludes with a discussion on the coming Swedish troop contribution to MINUSMA, and particular challenges that an intelligence component is likely to face in Mali.

Keywords: MINUSMA, UN, United Nations, Mali, Sahel, West Africa, Africa, African security, Peace Support Operation, ASIFU

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>9</b>
1.1	Syfte .....	10
1.2	Frågeställningar och avgränsningar .....	11
1.3	Metod .....	11
1.4	Disposition .....	12
<b>2</b>	<b>FN:s stabiliseringsinsats i Mali</b>	<b>15</b>
2.1	Tillkomst.....	15
2.2	Mandat .....	16
2.3	Resurser.....	17
2.4	Samverkan.....	18
<b>3</b>	<b>Vilka resultat har MINUSMA uppnått?</b>	<b>23</b>
3.1	Utvecklingen i Mali 2013-2014.....	23
3.2	Mandatuppfyllnad.....	25
<b>4</b>	<b>Vilka är insatsens främsta utmaningar?</b>	<b>29</b>
4.1	Övergripande .....	29
4.2	Den militära komponenten .....	31
4.2.1	Logistik .....	31
4.2.2	Styrkegenerering .....	32
4.2.3	Ledning.....	33
4.2.4	Operativ förmåga.....	36
4.2.5	Säkerhetssituation.....	37
<b>5</b>	<b>Inför Mali 01</b>	<b>41</b>
5.1	Tillbaka till FN .....	41
5.2	Underrättelseförmåga .....	43
5.3	Vägen framåt .....	46
	<b>Referenser</b>	<b>48</b>

## Förkortningar

AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
ASIFU	All Sources Information Fusion Unit
AQIM	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb
DDR	Disarmament, demobilisation and reintegration
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DRK	Demokratiska republiken Kongo
ECOWAS	Economic Community of West African States
EEAS	European External Action Service
EU	Europeiska unionen
EUCAP	European Union Capacity Building
EUTM	European Union Training Mission
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
HCUA	Haut conseil pour l'unité de l'Azawad
ISAF	International Security Assistance Force
MAA	Mouvement Arabe de l'Azawad
MEDEVAC	Medical evacuation
MICEMA	Mission de la CEDEAO au Mali/ ECOWAS Mission in Mali
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali/United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MISMA	International Support Mission for Mali
MNLA	Mouvement nationale de libération de l'Azawad
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo/United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo/United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo



MoU	Memorandum of Understanding
MUJAO	Mouvement pour le Tawhîd et du Jihad en Afrique de l'Ouest
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONUC	United Nations Operation in the Congo
SOP	Standard Operating Procedure
SRSR	Special Representative of the Secretary General
SSR	Säkerhetssektorreform
UAV	Unmanned aerial vehicle
UNAMID	African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNEF	United Nations Emergency Force
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPOL	United Nations Police
UNPROFOR	United Nations Protection Force



# 1 Inledning

Den 1 juli 2013 etablerade FN en fredsfrämjande insats i Mali, i syfte att upprätta säkerhet i norra delen av landet samt bidra till att återupprätta en demokratisk stat. Vid tidpunkten för styrkans etablering styrdes Mali av en civil interimadministration efter att den demokratiskt valde presidenten störtats i en militärkupp i mars 2012. Statskuppen var en reaktion på arméns och statens totala kollaps inför det väpnade uppror som bröt ut i norra Mali i januari 2012 och som syftade till självständighet för landets norra regioner från Mali.

I början av april 2012 hade staten förlorat kontrollen över 2/3 av territoriet och separatister i norr utropade en självständig stat – Azawad. Dessa blev dock snart marginaliserade när väpnade islamistiska grupper, däribland AQIM<sup>1</sup>, övertog kontrollen över området och införde sharialagar. För det internationella samfundet stod det klart att det skulle krävas en militär motoffensiv för att återupprätta statens kontroll i norra Mali. Lika tydligt var att Mali på egen hand saknade den förmåga som krävdes.

Den regionala västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS<sup>2</sup> erbjöd sig tidigt att genomföra den militära offensiven förutsatt inbjudan från medlemslandet Mali och stöd från omvärlden. Efter en långdragen process gav till sist FN:s säkerhetsråd i december 2012 mandat för en afrikanskledd insats i Mali. Under våren 2013 var planen att successivt sända trupp från ECOWAS-länder och Tchad till södra Mali för att förbereda en intervention senare under året.<sup>3</sup>

Några veckor efter säkerhetsrådsresolutionen gjorde emellertid de väpnade islamisterna nya framryckningar söderut. Den stad som var tänkt som bas för den militära offensiven mot norr, Mopti, fanns nu inom räckhåll för de väpnade grupperna. Malis interimregering vände sig därför i januari 2013 till Frankrike för hjälp och en fransk motoffensiv, *Operation Serval*, inleddes omedelbart. Under de första månaderna 2013 trängde fransk trupp, understödd av bland annat trupper från Tchad, tillbaka de väpnade grupperna från befolkningscentra i norra Mali. Frankrike var dock inte berett att ensamt ta på sig ansvaret för säkerheten i Mali utan verkade aktivt för att engagera partners från det internationella samfundet. Resultatet blev dels Europeiska unionens (EU) utbildningsinsats EUTM Mali<sup>4</sup> som inleddes i mars 2013, dels FN:s stabiliseringsinsats MINUSMA<sup>5</sup>, inledd i juli samma år. Sverige beslutade från början att bidra till båda insatserna.

---

<sup>1</sup> Al-Qaeda i islamiska Maghreb

<sup>2</sup> Economic Community of West African States

<sup>3</sup> Se FOI:s tidigare analys i Tham Lindell, 2012.

<sup>4</sup> European Union Training Mission in Mali

<sup>5</sup> United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali

Under hösten 2014 står MINUSMA inför ett antal svåra utmaningar. Insatsen har varit på plats i drygt ett år men implementeringen av mandatet har gått långsamt. Mycket av det första året har ägnats åt att få insatsen på plats och att få de interna processerna att fungera. Avsaknaden av en politisk överenskommelse mellan regeringen och de väpnade grupperna försvårar fredsprocessen liksom implementeringen av MINUSMA:s mandat. Efter en väpnad konfrontation mellan regeringsstyrkor och väpnade motståndsgupper i regionhuvudstaden Kidal i maj 2014, är den maliska statens närvaro norr om floden Niger<sup>6</sup> ytterst begränsad. Istället är det MINUSMA och Frankrikes *Operation Barkhane* som står för befolkningens säkerhet i dessa områden. Väpnade motståndsgupper har också i vissa fall fyllt det vakuum som har uppstått efter den maliska staten.

Samtidigt har MINUSMA blivit en måltavla för de väpnade islamistiska grupper som övergått till en taktik kännetecknad av raketbeskjutningar och attacker med improviserade sprängämnen. Insatsen har förlorat 31 personer under de 16 första månaderna och USA:s FN-ambassadör har kallat MINUSMA för "*den farligaste insatsen i världen för FN:s fredsbevarare*".<sup>7</sup> Även FN:s chef för fredsfrämjande insatser, Hervé Ladsous, underströk i oktober 2014 att MINUSMA inte längre befann sig i en "*fredsbevarande miljö*".<sup>8</sup>

## 1.1 Syfte

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) stödjer Försvarsdepartementet med analyser och uppföljningar av fredsfrämjande insatser. Inför det svenska truppbidraget till FN:s stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) har FOI:s Insatsprojekt fått i uppdrag att analysera hur insatsen har utvecklats under det år den varit verksam och i vilken mån insatsen har förutsättningar att uppfylla sitt mandat.

Målet för det planerade svenska truppbidraget till MINUSMA är att bidra till att uppfylla det mandat FN:s säkerhetsråd gett insatsen.<sup>9</sup> Syftet med föreliggande studie är därför att före tillförandet av det svenska truppbidraget, ge en lägesbild av MINUSMA:s mandatuppfyllnad. Denna analys syftar dels till att identifiera faktorer som kan påverka förutsättningarna för det svenska bidragets genomförande, dels till att tjäna som baslinje för framtida uppföljningar av det svenska bidraget.

---

<sup>6</sup> Se karta över Mali i kapitel 2.

<sup>7</sup> US UN Press release, 9 oktober 2014.

<sup>8</sup> United Nations Web TV, 8 oktober 2014.

<sup>9</sup> Regeringens proposition 2013/14:189, s. 12.

## 1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Studiens övergripande frågeställningar är:

- *Vilka resultat har MINUSMA uppnått?*
- *Vilka är insatsens främsta utmaningar?*

FN:s säkerhetsråd har gett MINUSMA ett multifunktionellt mandat som spänner över ett stort antal militära, polisiära och civila uppgifter, inklusive stöd till humanitär verksamhet. Det innebär att en ingående uppföljning av mandatets samtliga områden inte ryms inom studiens ramar.

För att besvara studiens frågeställningar görs istället en övergripande analys av MINUSMA:s resultat och utmaningar sedan insatsens tillkomst sommaren 2013. Främst belyses centrala frågor relaterade till säkerhet och stabilitet. Detta följs av en närmare studie av utmaningarna för MINUSMA:s militära komponent med fokus på fem områden som i analysen identifierats som särskilt problematiska: logistik, styrkegenerering, ledning, operativ förmåga och säkerhetssituation.

## 1.3 Metod

Rapporten bygger på intervjuer kompletterat med skriftliga källor. De skriftliga källorna har främst bestått av FN-dokumentation och planverk för MINUSMA samt nyhetsrapportering och det fåtal forskningsrapporter som har producerats om insatsen. Ett antal rapporter från FOI om den säkerhetspolitiska utvecklingen i Mali och den vidare Sahelregionen har utgjort ett viktigt underlag för studiens bakgrund.

Intervjuerna har fokuserat på personer som har tjänstgjort i MINUSMA eller på andra sätt har kommit i kontakt med insatsen. Intervjuerna har följt på förhand fastställda mallar men respondenterna har getts möjlighet att ta upp och diskutera ämnen de har ansett vara av särskild vikt. Intervjuer har genomförts i Sverige, USA (New York) och Mali (Bamako)<sup>10</sup>. Intervjuer med sexton svenska officerare som har tjänstgjort eller tjänstgör i insatsen har utgjort en viktig del av underlaget. I New York har intervjuer genomförts med *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) samt Frankrikes och Nederländernas FN-representationer.

I Bamako intervjuades inom MINUSMA:s militära komponent bland annat biträdande styrkechef, stabschef, biträdande stabschef med ansvar för operationer, cheferna för funktionerna underrättelser (U2), operationer (U3) och planering (U5) samt representanter för funktionerna kommunikation (U6) och

---

<sup>10</sup> Ett särskilt tack riktas till de svenska stabsofficerare i Bamako som hjälpte till att anordna besöket i Mali.

utbildning (U7). Vidare intervjuades chefen och biträdande chefen för underrättelsefunktionen ASIFU i vilken det svenska truppbidraget kommer att ingå. Från MINUSMA:s civila delar intervjuades chefen för logistik, rådgivaren för säkerhetssektorreform (SSR) och avväpning, demobilisering och återintegrering (DDR) samt poliskomponenten UNPOL. I Bamako genomfördes även intervjuer med Malis försvarsmakt, Frankrikes Operation Barkhane, EU:s utrikestjänst EEAS, EU:s utbildningsinsats EUTM samt FN:s humanitära samordningsorgan OCHA. Sammanlagt har drygt 50 personer intervjuats för studien under augusti och september 2014.

Rapportens övergripande fokus bestämdes i samråd med Försvarsdepartementet. Rapportens frågeställningar identifierades sedan utifrån litteraturgenomgången samt de inledande intervjuerna i Sverige med före detta MINUSMA-personal och intervjuerna i New York på DPKO och FN-representationerna. Utöver MINUSMA:s övergripande resultat identifierades fem områden som bedömdes utgöra centrala utmaningar för insatsen: logistik, styrkegenerering, ledning, operativ förmåga och säkerhetssituation. Denna första analys utgjorde även ett viktigt ingångsvärde i urvalet av respondenter i Bamako. Tyngdpunkten har legat på intervjuer på personer som har arbetet i insatsen samt med personer utanför insatsen som kunde bredda perspektivet på MINUSMA.

Den tyngdpunkt som har lagts på intervjuer i rapporten medför vissa risker avseende reliabilitet och validitet. Detta har hanterats i analysen genom att intervjuer och skriftliga källor, där sådana har funnits tillgängliga, har ställts emot varandra för att säkerställa uppgifternas giltighet. I vissa fall har det inte varit möjligt att generalisera information från intervjuerna och sådana uppgifter har då presenterats som en eller ett fåtal respondenters uppfattning.

En potentiell brist i materialet är den begränsade tillgången till maliska respondenter. Studiens omfattning har tyvärr inte möjliggjort breda maliska konsultationer.

Ett seminarium hölls på Försvarsdepartementet i oktober 2014 för att diskutera studiens huvudsakliga slutsatser med personer med god insikt i MINUSMA:s verksamhet och utvecklingen i Mali vilket ytterligare stärkte analysen.

## 1.4 Disposition

I *kapitel 2* ges en **bakgrund** till hur FN:s stabiliseringsinsats i Mali tillkom. Vidare förklaras insatsens ramverk i termer av mandat, resurser och organisation. Avslutningsvis diskuteras FN:s samverkan med centrala partners i Mali.

I *Kapitel 3* redovisas de **resultat** MINUSMA har uppnått från juli 2013 till september 2014 i relation till det mandat som getts av FN:s säkerhetsråd samt den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i Mali under samma period.

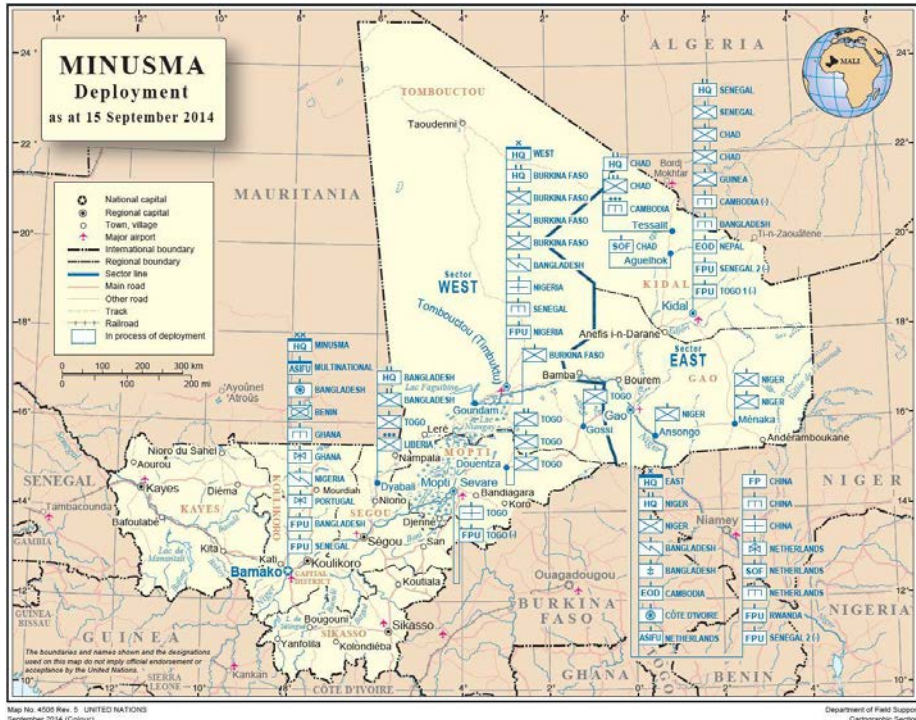
De främsta **utmaningarna** för MINUSMA:s mandatuppfyllnad analyseras övergripande i inledningen till **kapitel 4**. Därefter följer en närmare studie av utmaningarna för MINUSMA:s militära del när det gäller att skapa säkerhet i norra Mali.

I det avslutande **kapitel 5** diskuteras det **kommande svenska bidraget** med särskilt fokus på förutsättningarna för underrättelseverksamhet i insatsen.





## 2 FN:s stabiliseringsinsats i Mali



Karta över MINUSMA:s närvaro i Mali i september 2014.<sup>11</sup>

### 2.1 Tillkomst

FN:s säkerhetsråd antog flera resolutioner under 2012 som deklarerade att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet.<sup>12</sup> Den första planen för en fredsfrämjande insats i Mali utarbetades av ECOWAS under samma år. Insatsen MICEMA<sup>13</sup> skulle uppgå till 3000 soldater men ECOWAS visade sig varken ha tillräcklig kapacitet för planering eller genomförande utan behövde stort stöd från det internationella samfundet.<sup>14</sup>

I slutet av 2012 inledde istället Afrikanska unionen, i samverkan med Mali, ECOWAS och FN, planeringen för en afrikanskledd insats. Den 20 december

<sup>11</sup> MINUSMA (Mali), map no. 4506, Rev. 5, United Nations, Department of Field Support, Cartographic Section, september 2014.

<sup>12</sup> UN, Resolution 2056 (2012), 2071 (2012) och 2085 (2012).

<sup>13</sup> Mission de la CEDEAO au Mali/ ECOWAS Mission in Mali

<sup>14</sup> Planeringen inför MICEMA beskrivs närmare i Tham Lindell, 2012; samt Théroux-Bénoni, 2013.

2012 gav FN:s säkerhetsråd genom resolution 2085 sitt stöd till insatsen, som benämndes AFISMA<sup>15</sup>, med förbehållet att en militär intervention av styrkan först krävde ytterligare planering och avstämning med FN.<sup>16</sup>

Som tidigare nämnts gjorde de väpnade islamister som kontrollerade norra Mali en framryckning söderut i början av januari som fick Malis regering att be om omedelbart militärt stöd från Frankrike. Den 13 januari 2013 inleddes Operation Serval som under våren återtog kontrollen över städerna i norra Mali. I och med att en intervention var inledd ökades takten för tillförseln av den trupp som var ämnad för AFISMA. Från februari 2013 fanns drygt 1300 man på plats och Tchad deltog i strider tillsammans med Operation Serval.<sup>17</sup>

FN:s stabiliseringsinsats i Mali etablerades genom FN:s säkerhetsrådsresolution 2100 den 25 april 2013. Den 1 juli 2013 tog MINUSMA över befälet över den militära personal om 6 103 personer och de 388 poliser som därtills ingått i AFISMA.<sup>18</sup>

## 2.2 Mandat

Resolution 2100 (2013) anger MINUSMA:s mandat under sju huvudsakliga punkter:

- a) stabilisering av viktiga befolkningscentra och stöd till återupprättandet av statens överhöghet i hela landet
- b) stöd till implementeringen av färdplan för återgång till konstitutionell ordning, inklusive den nationella politiska dialogen och valprocessen
- c) skydd av civila och av FN:s personal
- d) främjande och skydd av mänskliga rättigheter
- e) stöd till humanitär hjälp
- f) stöd till bevarande av kulturarv
- g) stöd till nationell och internationell rätt

I MINUSMA:s uppgifter ingår även att ge särskilt skydd åt kvinnor och barn, stödja insatser för återuppbyggnad av Malis säkerhetssektor, avvapning, demobilisering och återintegrering av tidigare stridande, samt att övervaka alla former av övergrepp mot de mänskliga rättigheterna.

---

<sup>15</sup> African-led International Support Mission in Mali/ Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA)

<sup>16</sup> UN, Resolution 2085 (2012).

<sup>17</sup> Aljazeera Center for Studies, 18 februari 2013; MINUSMA Homepage, *Background*.

<sup>18</sup> UN, Report of the Secretary-General 2013/582, oktober 2013, s 13.

Den 25 juni 2014 gavs insatsen ett nytt mandat av Säkerhetsrådet i resolution 2164. Mandatet innebar bland annat att insatsen skulle utöka sin närvaro utanför befolkningscentra i norr. En expansion ansågs nödvändig för att förhindra att väpnade motståndsgupper och kriminella nätverk återigen skulle få kontroll över delar av norra Mali. De maliska säkerhetsstyrkorna bedömdes inte kunna stabilisera området eller i tillräcklig utsträckning skydda civilbefolkningen utan internationellt stöd. Det nya mandatet framhöll därför ett fördjupat samarbete mellan MINUSMA och säkerhetsstyrkorna som en möjlig väg framåt, i synnerhet som Operation Serval förväntades minska sin närvaro i norra Mali.<sup>19</sup>

MINUSMA:s militära komponent ska bidra till att skapa förutsättningar för Malis myndigheter att verka inom sina ansvarsområden och för MINUSMA som helhet att uppfylla sitt mandat. Detta görs främst genom att söka upprätta säkerhet i syfte att skydda befolkningen, främja statens närvaro i hela landet, möjliggöra flyktingåtervändande och underlätta distribution av humanitär hjälp. En central del i tillskapandet av säkerhet är att förhindra väpnade grupper, som trängts tillbaka av militära offensiver, från att återvända.<sup>20</sup>

MINUSMA har ett så kallat robust mandat, vilket möjliggör användande av alla nödvändiga medel (*"all necessary means"*) för att möta hot mot implementeringen av centrala delar av mandatet, liksom hot mot styrkan och hot mot civila.<sup>21</sup> Mandatet tillåter att insatsen aktivt agerar mot grupper som förhindrar implementeringen av mandatet, vilket skiljer sig från mer traditionella FN-insatser.<sup>22</sup> Samtidigt ligger det inte i insatsens mandat att ägna sig åt regelrätt krigföring eller anti-terroroperationer. MINUSMA ges också tillgång till resurser som speglar mandatets karaktär såsom mer avancerad underrättelseförmåga än vad som normalt förekommit inom FN.<sup>23</sup>

## 2.3 Resurser

MINUSMA har ett mandat som tillåter upp till 11 200 militär personal och 1440 poliser. När insatsen inleddes, med initial operativ förmåga, i juli 2013 var målsättningen att nå full operativ förmåga för samtliga uppgifter till den 31 december 2013.<sup>24</sup> Under sommaren 2014 hade insatsen nått upp till 73 % av den

<sup>19</sup> UN, Resolution 2164 (2014), s. 6; UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014, s. 13.

<sup>20</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>21</sup> UN, Resolution 2100 (2013).

<sup>22</sup> Ett annat exempel på ett FN-mandat som möjliggör ett mer offensivt och proaktivt agerande är MONUSCO:s vars s.k. interventionsbrigad i DRK kan agera mot rebellgrupper.

<sup>23</sup> För en vidare diskussion kring FN:s utveckling mot nya typer av fredsfrämjande insatser och gränsdragningen mellan fredsfrämjande och fredsframtvingande verksamhet, se Nilsson och Zetterlund, 2014.

<sup>24</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

mandaterade militära styrkan och 66 % av polisstyrkan.<sup>25</sup> För civila experter var siffrorna lägre och endast 53 % var på plats.<sup>26</sup> FN har tagit emot löften om bidrag från medlemsländerna som täcker hela den styrka som mandatet auktoriserat, men stora luckor återstår fortfarande då dessa ännu inte tillförts insatsen.<sup>27</sup> Värt att notera är att medan den militära sidan av FN:s insatser ofta har kritiserats för en långsam start, har FN i detta fall haft ännu större problem att rekrytera civila experter. Eftersom avgörande delar av mandatet, såsom stöd till den politiska processen och till den maliska statens återuppbyggnad, i första hand genomförs av MINUSMA:s civila komponent är detta en allvarlig brist.

Före detta AFISMA-soldater utgör fortfarande stommen i insatsen. Den så kallade ”omhållningen” av AFISMA-soldater till MINUSMA innebär att insatsen snabbt kunde etablera en militär närvaro när FN tog över ansvaret i Mali men processen har kantats av utmaningar. De tidigare AFISMA-trupperna har haft svårt att nå upp till FN-standard vilket har begränsat MINUSMA:s förmåga. En ursprunglig tidsgräns för när FN-standard skulle ha varit uppnådd sattes till den 31 oktober 2013. Denna gräns har sedan dess skjutits fram flera gånger trots att utbildning och utrustning getts av FN och enskilda stater.<sup>28</sup> Dessa utmaningar diskuteras vidare i avsnitt 4.2.1.

## 2.4 Samverkan

### Malis regering

Relationen mellan Malis regering och MINUSMA har kantats av utmaningar. Inledningsvis motsatte sig Malis regering en internationell militär närvaro i södra Mali och det har varit fortsatt viktigt att FN:s avtryck i södra delen av landet inte blir för stort. Valet att förlägga MINUSMA:s högkvarter till en av de största byggnaderna i huvudstaden, ett hotell utmed floden Niger, ansågs provocerande av många i Bamako enligt en respondent med regelbundna kontakter med Malis myndigheter.<sup>29</sup>

Att ha en fredsfrämjande insats i landet ”*som vore Mali ett Somalia eller Afghanistan*”<sup>30</sup> har enligt samma respondent varit känsligt eftersom det utmanar både självbilden och den nationella självkänslan. På samma sätt har det enligt respondenter inom MINUSMA inte varit uppskattat med närvaro av polis från

---

<sup>25</sup> MINUSMA Homepage, *Facts and Figures*.

<sup>26</sup> UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014, s. 7.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid, s. 11; Intervjuer New York augusti 2014.

<sup>29</sup> Intervju Bamako september 2014.

<sup>30</sup> Ibid.

andra västafrikanska länder, vilka malier inte uppfattar ha högre nivå än den egna poliskåren.<sup>31</sup>

Enligt respondenter både inom och utom MINUSMA har Malis regering haft lågt förtroende för insatsen och dess chef, generalsekreterarens särskilde sändebud (SRS<sup>32</sup>) Albert Koenders. Relationerna ansågs av respondenter emellertid ha förbättrats under 2014. MINUSMA har minskat sin synlighet i huvudstaden och förhållandet mellan Koenders och regeringen har enligt respondenter stärkts, samtidigt som Malis regering bedöms ha insett att landet är beroende av insatsen.<sup>33</sup> Det nya mandatet från FN:s säkerhetsråd som ytterligare betonar fokus på norra Mali har också legat i linje med den maliska regeringens önskemål.<sup>34</sup>

Det operativa samarbetet mellan MINUSMA och Malis armé är än så länge begränsat. Gemensamma patruller och operationer har genomförts men arméns begränsade förmåga sätter gränser för samarbetet i fält. Ledning och kontroll av armén anses ännu inte fungera och det militära nederlaget i Kidal i maj 2014 då armén konfronterade väpnade grupper visade på låg stridsförmåga.<sup>35</sup>

## Operation Barkhane

Frankrike har från början haft en särskild ställning i relation till MINUSMA. Detta återspeglas även i mandatet där Säkerhetsrådet auktoriserat fransk trupp att stödja MINUSMA, med våld om så behövs, i det fall insatsen utsätts för hot som inte FN kan avvärja på egen hand.<sup>36</sup> Fransk trupp har bistått MINUSMA med medicinsk evakuering när FN inte har haft resurser till detta. Det finns dock ingen garanti eller förutsägbarhet för det franska stödet i mandatet; det är upp till Frankrike att avgöra när de har möjlighet att ge stöd till FN.

Operation Serval pågick till juli 2014 då den ersattes med en ny fransk anti-terroroperation, *Operation Barkhane*, som ska vara mer flexibel att följa hotet från terrorgrupper mellan länderna i Sahel. Insatsen omfattar fortsatt Mali men leds från Tchad och involverar även Burkina Faso, Mauretanien och Niger.

Operation Barkhane består av 3000 soldater, varav 1000 är verksamma i Mali och 1200 i Tchad.<sup>37</sup> Operationen har tillgång till avancerade militära resurser för att bekämpa terrorhotet vilket MINUSMA i stor utsträckning saknar. Från sina baser i bland annat Tchad, Niger och Burkina Faso har Frankrike tillgång till specialförband, stridsflyg, helikoptrar och obemannade flygfarkoster. I Mali

<sup>31</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>32</sup> Special Representative of the Secretary General

<sup>33</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> UN, Resolution 2100 (2013), s. 9.

<sup>37</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

utgör staden Gao Frankrikes militära bas.<sup>38</sup> Fransk trupp utgör fortsatt en central del i stabiliseringen av norra Mali och en förutsättning för MINUSMA:s närvaro i de norra regionerna.

Skiftet från Serval till Barkhane innebär en ökad betoning av den regionala dimensionen av hotet och ett fokus på de flöden av bland annat vapen, narkotika och drivmedel som går genom södra Libyen och norra Niger. Dessa är centrala för att de väpnade islamisternas verksamhet ska kunna fortgå. Den regionala ambitionen innebär även en förväntan från Frankrikes sida att MINUSMA i samverkan med Malis armé i ökad utsträckning tar sig an säkerhetsansvaret för de platser där terrorhotet är lägre. Det gäller exempelvis Timbuktu, Gao, Ansongo och Ménaka medan Operation Barkhane fortsatt har ledningen i Kidal där AQIM är aktiva.<sup>39</sup>

Franska trupper har genomfört gemensamma patruller med MINUSMA och maliska säkerhetsstyrkor på flera orter. MINUSMA har även haft regelbundna informationsmöten med de franska operationerna men informationsutbytet beskrevs av respondenter som ensidigt från FN till Frankrike. Frankrikes skepsis till att lämna information till MINUSMA uppfattades av flera av de intervjuade som logiskt, sett till FN:s avsaknad av säkra IT-system och rutiner för säkerställande av sekretess. Från Frankrikes sida uttrycktes dock i intervjuer en intention att öka samverkan med MINUSMA framöver när FN-insatsen går över från en uppstartsfas till att bli mer aktiva i operationsområdet.<sup>40</sup>

### Europeiska unionens insatser

EU:s förhållande till den maliska staten har inte präglats av samma problem som MINUSMA:s. Skäl som angavs till detta av respondenter inom FN och EU var att EU:s närvaro inte är direkt kopplad till krisen 2012 och att EU uppfattas som mer resurstarkt.<sup>41</sup> EUTM:s uppdrag är att genom utbildning och rådgivning bygga upp förmågan hos den maliska försvarsmakten. Det långsiktiga målet är att Mali därigenom ska kunna återta den territoriella kontrollen över hela landet och minska hotet från terroristgrupper.<sup>42</sup>

MINUSMA och EUTM möts på regelbundna samverkansmöten men samordningsbehoven ansågs begränsade då mandatet inte är överlappande. Under 2014 sjuösettes emellertid ytterligare en EU-insats, den civila *EUCAP Sahel Mali*. Insatsen syftar till att utbilda de tre poliskårerna<sup>43</sup> i Mali, en uppgift

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Intervjuer Operation Barkhane, Bamako september 2014.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>42</sup> Skeppström och Hull Wiklund, 2013.

<sup>43</sup> Polis, gendarmeri och nationalgarde.

som även ingår i MINUSMA:s uppgifter. FN har till uppgift att leda arbetet inom polisområdet och här kommer det att finnas stora samordningsbehov.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Intervjuer Bamako september 2014.





### 3 Vilka resultat har MINUSMA uppnått?

I detta kapitel diskuteras de resultat MINUSMA uppnått under insatsens första år.



Karta över Mali.<sup>45</sup>

#### 3.1 Utvecklingen i Mali 2013-2014

Under det dryga år som MINUSMA har varit etablerat i Mali har några händelser markerat en positiv utveckling för landet. Strax efter MINUSMA:s tillkomst i juli 2013 genomfördes presidentval och under hösten även parlaments- och lokalval. I detta gav FN-insatsen viktigt stöd i form av logistik och upprätthållande av säkerheten och valen kunde genomföras under relativt lugna förhållanden.<sup>46</sup>

I och med valen ersattes interimadministrationen av ett demokratiskt statsskick vilket skapade helt nya förutsättningar för Mali att driva fredsförhandlingar och

<sup>45</sup> Mali, map no. 4231, Rev. 3, United Nations, Department of Field Support, Cartographic Section, mars 2013.

<sup>46</sup> Elowson & Tham Lindell, 2013.

ingå politiska överenskommelser. Enligt det avtal om vapenstillestånd, *Ouagadougou Preliminary Agreement*, som undertecknades av dåvarande interimregeringen och de två tuareggrupperingarna MNLA<sup>47</sup> och HCUA<sup>48</sup> i juni 2013, skulle fredsförhandlingar inledas inom 60 dagar efter presidentens tillträde. President Ibrahim Boubakar Keïta tillträdde i september 2013 men regelrätta förhandlingar dröjde.<sup>49</sup>

Statens kontroll över norra Mali har också, genom Frankrikes och FN:s militära närvaro, expanderats till något norr om floden Niger, inkluderande regionhuvudstäderna Gao och Timbuktu. När det gäller statens närvaro i den tredje regionhuvudstaden i norr, Kidal, har utvecklingen emellertid gått i motsatt riktning. Från att ha etablerat militär närvaro och genomfört gemensam patrullering med Operation Serval och MINUSMA i Kidal, är de statliga myndigheterna nu återigen i stort frånvarande från området. Detta sedan en väpnad konfrontation uppstod mellan Malis regeringsstyrkor och väpnade motståndsgupper i Kidal i maj 2014. Händelsen beskrevs av studiens respondenter som en viktig vattendelare som fått stora konsekvenser både politiskt och säkerhetsmässigt för den fortsatta utvecklingen.<sup>50</sup>

Kidalhändelserna visade med stor tydlighet att regeringen inte har förmåga att etablera sig överallt i Mali och att regeringsstyrkorna trots utbildningsinsatser och ny utrustning inte klarar av att möta de väpnade grupper som utmanar staten. Återigen tvingades den maliska statens representanter fly de nordligaste delarna av landet och Kidal, Aguelhok, Tessalit och Ménaka styrs nu i praktiken av de väpnade oppositionsgrupperna MNLA, HCUA och MAA<sup>51</sup>. Dessa gruppers mål anses bland annat vara att visa omvärlden och lokalbefolkningen att de har kapacitet att styra och säkra dessa städer i syfte att ge dem ökade möjligheter att få igenom krav på autonomi i politiska förhandlingar med staten. MINUSMA och franska styrkor är fortfarande stationerade i Kidalregionen och har, till skillnad från Malis armé, de väpnade gruppernas acceptans för sin närvaro.<sup>52</sup>

En annan effekt av sammandrabbningarna var att de trevande fredssamtalen fick en tydlig skjuts framåt. Den maliska regeringen tvingades hantera insikten att den inte kunde kontrollera norra Mali och att förhandlingar var nödvändiga. I juli 2014 inleddes samtal mellan Malis regering och de väpnade motståndsgupperna i Algeriets huvudstad Alger. En andra förhandlingsomgång genomfördes i september och en tredje i oktober 2014, men slutresultatet av processen var ännu oviss vid färdigställandet av den här rapporten. Det har dock kommit försiktigt

---

<sup>47</sup> Mouvement nationale de libération de l'Azawad

<sup>48</sup> Haut conseil pour l'amitié de l'Azawad

<sup>49</sup> Elowson & Tham Lindell, 2013.

<sup>50</sup> Intervjuer Bamako, september 2014.

<sup>51</sup> Mouvement Arabe de l'Azawad

<sup>52</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

positiva signaler från fredssamtalen och inom MINUSMA ställdes stora förhoppningar till att samtalen skulle innebära ett viktigt steg framåt för en politisk överenskommelse om norra Mali.<sup>53</sup>

## 3.2 Mandatuppfyllnad

MINUSMA:s första år har främst upptagits av att etablera insatsens högkvarter i Bamako såväl som truppnärvaro på flera platser i norra Mali, samt att få till strukturer för den egna verksamheten. Flertalet respondenter menar att bristen på synliga resultat av MINUSMA:s närvaro och det låga tempot i det militära stabsarbetet har ursäktats av uppstartsfasen under en alltför lång tidsperiod. Andra menar att ingen internationell organisation skulle klara av att utan avsevärda svårigheter etablera en fredsfrämjande insats i Mali vars geografi, klimat och brist på infrastruktur innebär en svår insatsmiljö.<sup>54</sup>

Hittills har MINUSMA främst fokuserat på tre av mandatets sju uppgifter: att stabilisera viktiga befolkningscentra och stödja återupprättandet av staten, stödja en återgång till konstitutionell ordning samt skydda civilbefolkningen och FN-personal.

MINUSMA:s närvaro har gett Malis regering ett visst andrum som underlättar genomförandet av en fredsprocess. Under året har statstjänstemän och myndigheter återvänt till Mopti, Gao och Timbuktu och fram till sammandrabbningen i maj 2014, även i någon utsträckning till Kidal. Utanför städerna har den maliska staten, inklusive polisen, dock fortsatt en mycket begränsad närvaro.<sup>55</sup>

Etableringen av MINUSMA har haft en viktig militärstrategisk betydelse. Den internationella militära närvaron i norra Mali har inneburit att viktiga steg har tagits mot ökad territoriell kontroll. En effekt av det är att terroriststämplade grupper som AQIM, Ansar Dine och MUJAO inte längre ockuperar befolkningscentra i norra Mali och att den väpnade islamismens framryckningar söderut i Sahel för tillfället har hejdats. Även om det är de franska operationerna Serval och Barkhane som har haft störst betydelse för detta är MINUSMA en viktig förutsättning för att fortsatt säkra befolkningscentra när de franska trupperna tar sig an nya områden.

MINUSMA beskrevs av respondenter som relativt stark i Gao, Timbuktu och Mopti medan insatsen hade svagare grepp om säkerheten i Aguelhok, Ménaka och Ansongo. Situationen i Kidal och Tessalit låg i september 2014 på en acceptabel nivå i skalan däremellan. Inom MINUSMA gjordes bedömningen att

<sup>53</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>54</sup> Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>55</sup> UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014, s. 6.

FN lyckats rimligt väl med att skydda civila i främst Gao och Timbuktu. De territoriellt motiverade grupperna utgjorde inte längre ett hot mot befolkningen. Det gjorde dock de terroriststämplade grupperingarna. I städerna har MINUSMA kunnat möta detta hot medan befolkningen utanför städerna var mer utsatt. De väpnade islamisterna saknar folkligt stöd men hotar befolkningen för att få den att sluta att samarbeta med MINUSMA.<sup>56</sup>

MINUSMA:s civila närvaro var än mer begränsad och angavs i intervjuer i princip ha Timbuktu och Gao som de mest nordliga utposterna. MINUSMA deltog i de initiativ som fanns för nationell dialog om försoning, politiska förhandlingar och rättsstatsfrågor. Malis regerings bristande kapacitet beskrevs av respondenter som ett problem för MINUSMA som ännu inte har något större genomslag inom områden som god samhällsstyrning.<sup>57</sup>

En viktig fråga för MINUSMA är stödet till reform av säkerhetssektorn och demobilisering av tidigare stridande. Även här uppfattades Kidalhändelserna i maj 2014 ha utgjort en viktig brytpunkt. I det här fallet ledde den maliska statens misslyckade militära offensiv, enligt MINUSMA, till en ökad politisk vilja att de facto reformera säkerhetsinstitutionerna.<sup>58</sup> Det hade dock endast skett en begränsad utveckling inom dessa områden och MINUSMA väntade under hösten 2014 på en politisk överenskommelse för att kunna ta arbetet framåt. I denna verksamhet har även MINUSMA:s poliskomponent UNPOL en viktig roll att spela.<sup>59</sup> I och med att mycket av den civila verksamheten befann sig i ett uppstartsskede var det svårt att bedöma dess resultat vid färdigställandet av denna rapport.

Under stridigheterna 2012-2013 begicks allvarliga övergrepp mot de mänskliga rättigheterna av samtliga väpnade parter. Det handlade exempelvis om utomrättsliga avrättningar, försvinnanden, rekrytering av barnsoldater, sexuella övergrepp, tvångsäktenskap samt steningar och amputeringar som del i tillämpningen av sharia. Det maliska rättsväsendet har än så länge inte tagit tag i anklagelserna. MINUSMA:s arbete på området har främst utgjorts av att dokumentera de övergrepp som begåtts av Malis armé och de olika väpnade grupperna.<sup>60</sup>

MINUSMA har gett humanitära organisationer skydd, bland annat genom att erbjuda konvojer för humanitära transporter. De humanitära organisationerna har dock valt att minimera samarbetet med MINUSMA då de inte vill ses som en del av den militära insatsen. Attackerna mot MINUSMA under 2014 har förstärkt

---

<sup>56</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>57</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>58</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Tham Lindell, 2012; Human Rights Watch, 21 mars 2014; UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014, s. 7.

denna hållning. MINUSMA och humanitära organisationer utbytte information genom det humanitära koordineringsorganet OCHA<sup>61</sup>, som är organisationernas länk till MINUSMA. Detta skedde genom informella kontakter men också genom mer strukturerat samarbete, såsom en civil-militär cell där OCHA, MINUSMA, Operation Barkhane, EU och maliska myndigheter deltog. MINUSMA har också stöttat humanitära organisationer under oroligheterna i Kidal då de kunde söka skydd på MINUSMA:s förläggning.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

<sup>62</sup> Intervjuer Bamako september 2014.



## 4 Vilka är insatsens främsta utmaningar?

### 4.1 Övergripande

När en möjlig FN-insats i Mali diskuterades under våren 2013 ställde sig FN-sekretariatet tveksamt. Förutsättningarna för FN att genomföra en insats under de förhållanden som rådde i landet bedömdes vara alltför bristfälliga. Trycket från vissa av FN:s medlemsländer att få till stånd en insats parallellt med den franska antiterror-operationen var emellertid stor.<sup>63</sup>

FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon har konstaterat i sina rapporter att merparten av uppgifterna i MINUSMA:s mandat fortfarande återstår att uppfylla. Centrala frågor som stabiliseringen av norra Mali och stödet till återupprättandet av den maliska staten i norr var fortsatt problematiska. Viktiga områden som SSR och DDR har endast sett små framsteg. Detta var nära kopplat till bristen på politisk dialog mellan regeringen och de väpnade grupperna.<sup>64</sup>

Avsaknaden av en överenskommelse om norra Malis status framstår som den största utmaningen för implementeringen av MINUSMA:s mandat. Frånvaron av avtal är särskilt problematiskt sett till att MINUSMA utifrån sitt mandat tagit ställning för en av parterna i konflikten – Malis regering. I Kidal ställs MINUSMA:s mandat inför en uppenbar konflikt: FN ska å ena sidan skydda civila och upprätta säkerhet, å andra sidan ska insatsen etablera statens närvaro. I Kidal är det emellertid introduktionen av statliga myndigheter, inte minst Malis försvarsmakt, som lett till upplopp och väpnade konfrontationer. I efterhand ansåg flera respondenter att Malis armé alltför tidigt skickades till ett område där den inte var välkommen och att dess återkomst till Kidal först kräver en politisk överenskommelse.<sup>65</sup>

MINUSMA är beroende av ett fungerande samarbete med den maliska staten, inte minst när det gäller att etablera statlig kontroll över hela det maliska territoriet och att skydda civila. Den maliska staten har dock ännu inte visat tillräcklig vilja eller förmåga att hantera de svåra problem som landet står inför. Istället talade både respondenter inom MINUSMA och Operation Barkhane om en risk för s.k. *mission creep*. Det som åsyftas är en risk att Malis regering i alltför hög grad för över sitt ansvar för situationen i norra Mali på FN och Frankrike och därmed binder de utländska styrkorna till området för överskådlig tid. Detta gäller inte bara upprätthållande av militär och polisiär säkerhet utan

<sup>63</sup> Thérroux-Bénoni, 2013.

<sup>64</sup> UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014, s. 13.

<sup>65</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

även ekonomisk tillväxt och utveckling där vissa respondenter såg en tendens att staten alltför beredvilligt låter utländska givare möta befolkningens grundläggande behov.<sup>66</sup>

Detta kan vara en bakgrund till att det nya mandatet från den 25 juni 2014 i ökad grad angav uppgifter som ska vara *"till stöd för Malis regering"*. Enligt vissa respondenter speglade det en önskan från några av FN:s medlemsländer att kunna minska sitt engagemang i Mali och öka den maliska regeringens ägarskap. På MINUSMA:s högkvarter konstaterades emellertid att Mali ännu inte har förmåga att skydda civila eller sända ut trupp utanför befolkningscentra och att en ambitionshöjning i mandatet därför kommer att falla på MINUSMA att säkerställa.<sup>67</sup>

Flera respondenter underströk det volatila läget i Mali och att läget under sommaren och hösten 2014 hade alltför många likheter med situationen före det väpnade upproret 2012 för att det ska gå att lita på en stabil och fredlig utveckling. Den maliska militären var fortsatt svag och har genomgått ett nederlag i Kidal som beskrevs som förödmjukande. Stor besvikelse fanns bland befolkningen över att för lite hade hänt trots presidentens tal om förändring, fred och decentralisering. Dessutom kvarstod de konfliktfrågor som ledde till händelserna 2012. Ekonomin var fortsatt svag med stor arbetslöshet och motgångar i samhället kan lätt ge upphov till demonstrationer som riskerar att urarta eller till att nya kupp försök genomförs.<sup>68</sup>

MINUSMA:s mandat inkluderar uppgifter som sträcker sig över flera komplexa områden. Uppgiften att skapa säkerhet i och stabilisera norra Mali är särskilt komplicerad, inte minst sett till landets storlek, brist på infrastruktur och den maliska statens oförmåga att kontrollera de norra områdena. Det nya mandatet som innebär att MINUSMA:s förband ska agera inom ett större operationsområde i norra Mali kommer att innebära en rad olika utmaningar avseende exempelvis logistik och andra stödfunktioner. I FN:s generalsekreterares rapport från juni 2014 konstaterades det att en utvidgning kommer att sätta ytterligare press på FN:s stödfunktioner, funktioner som redan tidigare har haft svårt att möta behoven. Rapporten konstaterade även att den nya strategin kommer att medföra utmaningar avseende personalens säkerhet då de kommer att hamna i mer utsatta situationer där insatsens förmåga att tillhandahålla säkerhet är begränsad.<sup>69</sup> Utvidgningen kan också påverka dynamiken och säkerhetsläget i området. Ett mer aktivt agerande i norra Mali kommer att påverka förhållandet till väpnade grupper i området.

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Intervjuer New York augusti 2014.

<sup>68</sup> Intervjuer New York, augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014; Elowson & Tham Lindell, 2013.

<sup>69</sup> UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014, s. 14.



I återstoden av kapitlet analyseras mer ingående de utmaningar MINUSMA:s militära komponent står inför. De utmaningar som studien har identifierat som särskilt centrala är: logistik, styrkegenerering, ledning, operativ förmåga och säkerhetssituation. Dessa analyseras närmare nedan.

## 4.2 Den militära komponenten

### 4.2.1 Logistik

Den logistiska utmaningen för MINUSMA har varit enorm på grund av Malis geografi, klimat och infrastruktur i kombination med förband med särskilt stora behov av stöd.

Mali är till ytan stort som Frankrike och Spanien tillsammans och 2/3 utgörs av de tre regioner som refereras till som den norra delen av landet. Från huvudstaden Bamako där MINUSMA har sin logistikbas är det lika långt till Tchads kontingent i Aguelhok som Sveriges fulla längd.<sup>70</sup> Att jämföra avstånd mellan Mali och Europa tar dock inte hänsyn till att de norra regionerna till stor del saknar vägar och att förhållandena på de vägar som finns är svåra och kräver ständigt fordonsunderhåll. Malis enda järnväg återfinns i södra delen av landet och flygfälten är både få och otillräckligt underhållna. Norr om Bamako finns broar över floden Niger endast i Segou och Gao vilket också påverkar transportkapaciteten. Marken norr om Timbuktu och Gao utgörs av sand- och stenöken vilket kraftigt försvårar ingenjörsförbandens byggande av förläggningar. Temperaturerna är dessutom extrema vilket påverkar både människor, fordon och materiel. Vattenbristen är stor och tillgången till el- och telenät begränsad.<sup>71</sup>

MINUSMA:s logistik nämndes av många inom den militära komponenten som insatsens största utmaning. Problematiken består inte endast av dessa externa faktorer utan även av interna tillkortakommanden.

När MINUSMA inleddes sommaren 2013 tog FN över ledningen för ett stort antal AFISMA-soldater som redan satts in i Mali tidigare under våren. Detta var och är fortsatt en central faktor för insatsens utveckling. I och med ”omhållningen” av AFISMA-soldaterna hade FN ingen möjlighet att successivt bygga upp insatsen utan organisationen fick från början ta ansvar för drygt 6000 soldater som redan var på plats i insatsområdet. MINUSMA kunde därför inte luta sig mot etablerade rutiner för uppstart och insatsens logistikfunktioner var under omedelbar press att leverera stöd till förbanden.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Bamako-Aguelhok: 1650 km. Smygehuk-Tretriksroset: 1572 km. (Källa: Google Maps)

<sup>71</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>72</sup> Ibid.

Flera truppbidragarländer har skickat trupp som saknat de grundläggande förnödenheter och utrustning som de enligt avtal med FN skulle stå för själva. FN har sedan dess försökt att komma ikapp men har haft stora problem att stötta en så stor insats där behoven hos många förband är omfattande. MINUSMA har dessutom haft stora brister avseende transport- och ingenjörstrupper vilket har försvårat arbetet ytterligare. Stödfunktionerna planerades inte heller i samverkan med de militära delarna av insatsen och respondenter underströk skillnaden i tempo mellan insatsens civila logistikdelar och de militära operationerna.<sup>73</sup>

Den prispress som insatsens budget har krävt har också inneburit att billigare alternativ ibland har valts med enligt respondenter förödande utgång, exempelvis långa transporter av färskvaror i lastbilar utan kylförmåga. Respondenter ansvariga för logistiken påpekade å andra sidan att de inte har haft något inflytande över valet av stationeringsorter utan förutsatts kunna bygga förläggningar och försörja förband – inom budget och oavsett placering i landet.<sup>74</sup>

De faktiska konsekvenserna för förbanden av logistikproblemen är att förband periodvis saknat basala förnödenheter, inklusive mat och vatten. Vissa förband har fått överleva månadsvis utan färskvaror. Bristerna, som även innefattat svårigheter för MINUSMA att betala ut löner och ersättningar, har i sin tur lett till åtminstone ett fall där soldater har deserterat från sitt förband och därefter begått övergrepp mot lokalbefolkningen.<sup>75</sup>

MINUSMA:s förmåga att evakuera skadad personal har omgetts av frågetecken och insatsen har hittills varit beroende av Operation Serval för medicinsk evakuering. Det är inte bara själva flygresurserna som saknats utan även den infrastruktur som krävs för att de ska kunna användas, såsom landningsbanor, utbildad personal och fastlagda rutiner. MINUSMA har heller inte kunnat evakuera skadade nattetid. Enligt insatsen förväntades MINUSMA i bästa fall ha en fullgod MEDEVAC-förmåga till sommaren 2015.<sup>76</sup> Detta problem påverkar hela insatsen och reser frågetecken kring vilket stöd förbanden i norra Mali kan förvänta sig.

#### 4.2.2 Styркеgenerering

FN hade i september 2014 fyllt insatsen sett till utfästelser om bidrag men fortfarande kvarstod luckor. Ingenjörstrupper med relevant utrustning har varit en

---

<sup>73</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervju Bamako september 2014; UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014, s. 11.

<sup>74</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>75</sup> Intervjuer Försvarmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014; Radio France International, 21 september 2013.

<sup>76</sup> UN, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/229, mars 2014, s. 12; Intervjuer Bamako september 2014.

bristvara, liksom flygresurser vilket har begränsat insatsens rörlighet. Svårigheten att generera resurser har påverkat möjligheterna att implementera mandatet. Insatsens förmåga att ta emot resurserna, liksom långsamma byråkratiska processer har varit andra utmaningar som försenat MINUSMA:s arbete.<sup>77</sup> De ”supercamper” som är under uppförande i norra Mali, och som ska inhysa en stor del av trupperna, har försenats vilket begränsar förmågan att ta emot trupper.

I början av hösten 2014 uppgick antalet soldater i MINUSMA till drygt 8300.<sup>78</sup> Givet Malis storlek och svårigheterna att etablera säkerhet i norr skulle de ca 3000 soldater som fortfarande saknas innan MINUSMA når den volym som förutsetts i mandatet innebära en avsevärd förstärkning. Även om full styrka nås kommer det dock sannolikt att vara nödvändigt att under olika faser fokusera på några specifika områden och uppgifter. Respondenter från insatsen menade under hösten 2014 att det var svårt att täcka det dåvarande operationsområdet med de soldater som fanns tillgängliga.<sup>79</sup>

Vidare har FN varit tvunget att hantera truppbidragare som skickat trupper utan tillräcklig utbildning och med bristfällig utrustning. FN har begränsade möjligheter att ”straffa” truppbidragare som skickar förband som inte är utrustade för uppgiften. Uttrycket ”*beggars can't be choosers*” används ofta om och av FN, i betydelsen att organisationen får ta de trupper som erbjuds för att ha en möjlighet att nå de truppnivåer som mandatet stipulerar.<sup>80</sup>

De tidigare AFISMA-trupperna gavs en så kallad ”*grace period*” från insatsens upprättande till och med oktober 2013 där FN och bilaterala givare stöttade med utbildning och resurser för att lyfta dem till accepterad FN-standard. Ansträngningarna räckte dock inte och trots flera försök att förbättra standarden hos förbanden har det fortsatt funnits stora brister.<sup>81</sup> På ett övergripande plan har detta påverkat insatsen på två sätt: för det första har insatsens stödfunktioner satts under stor press att stödja och stärka förbanden på marken, vilket omnämndes i föregående avsnitt, för det andra har den operativa förmågan varit begränsad, vilket utvecklas i avsnitt 4.2.4 nedan.

### 4.2.3 Ledning

FN har sedan mitten av 1990-talet kritiserats för att ha ett otydligt och ineffektivt ledningssystem. Till skillnad från exempelvis Nato saknar FN en sammanhållen

<sup>77</sup> Intervjuer New York augusti 2014.

<sup>78</sup> MINUSMA Homepage, *Facts and Figures*.

<sup>79</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>80</sup> Intervjuer New York augusti 2014.

<sup>81</sup> Ibid.

doktrin för den fredsfrämjande verksamheten.<sup>82</sup> Otydligheten påverkar insatserna och truppbidragare som är vana att arbeta i miljöer med tydligare styrning och inriktning upplever ofta en frustrerande brist på ledning i FN-insatser, vilket också varit fallet i MINUSMA.

Insatsens verksamhet utgår ifrån mandatet. Detta har brutits ned i ett *Mission Concept* för hela insatsen av FN-högkvarteret i New York. Högkvarteret tar också fram *Concepts of Operations* (CONOPS), för insatsens huvudverksamheter. Insatsen, och dess militära ledning i Bamako, är sedan ansvarigt för att ta fram lägre nivåers planeringsdokument såsom operationsorder för den militära komponenten. Flertalet respondenter har dock upplevt en stor brist på styrning och tydliga planverk. En återkommande kritik var att det saknades en *Mission Plan* eller *Campaign Plan* som dels bryter ner *hur* mandatet ska uppnås, dels anger hur den militära komponenten ska stödja den civila verksamheten och hur de olika militära komponenterna ska stödja varandra. Avsaknaden av ett strategiskt ramverk visade sig bland annat i en, enligt många respondenter, händelsestyrd ledning där MINUSMA främst reagerade på yttre händelser istället för att ha en strategi som länkar mål och medel. Avsaknaden av strategi innebar också svårigheter för beslutsfattare att prioritera mellan olika uppgifter i mandatet.<sup>83</sup>

MINUSMA ska vara en integrerad FN-insats men det har än så länge varit svårt att planera för civil-militära synergier. Avsaknaden av ett tydligt planverk har också inneburit att den militära komponenten och stödfunktionerna har haft svårt att synkronisera sina verksamheter, vilket är nödvändigt om insatsen ska fungera effektivt. Planeringen av logistiken har legat efter den militära planeringen från början vilket har begränsat insatsens möjligheter att agera. Planeringen av den militära verksamheten skedde på fältnivå utan tydlig strategisk vägledning, enligt en respondent med en central placering i insatsens militära ledning. Arbetet i staben har också blivit reaktivt och händelsestyrt när det har saknats en tydlig vilja och inriktning.<sup>84</sup>

Även på lägre nivåer i staben fanns en stark uppfattning att verksamheten saknade styrning. Det saknades inledningsvis stående ordrar (eng. *Standard Operating Procedure*, SOP) för stora delar av det militära stabsarbetet vilket har inneburit att stabsofficerarna har behövt uppfinna formerna för arbete. Med ett i vissa fall otydligt ledarskap och korta rotationstider har detta inverkat negativt på arbetet och många officerare har upplevt en stor frustration i sina försök att

---

<sup>82</sup> Grundprinciper som multidimensionella lösningar och vikten av intern och extern samordning kan dock sägas utgöra en doktrinär grund för FN:s fredsfrämjande verksamhet. Se Nilsson och Zetterlund, 2014, s. 19-20.

<sup>83</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>84</sup> Ibid.

genomföra sina uppdrag. I vissa fall har arbetet förbättrats successivt och några funktioner har efter hand tagit fram SOP:er för den egna verksamheten.<sup>85</sup>

MINUSMA:s ledningskedja beskrevs av flera respondenter som otydlig och ineffektiv. Ofta handlade det om tekniska utmaningar; exempelvis har det varit svårt att etablera ett fullgott samband med förbanden i norra Mali. I vissa fall har det militära högkvarteret i insatsen saknat information om var förbanden befinner sig och har inte kunnat nå dem via insatsens sambandssystem.<sup>86</sup> Riskerna som förbanden utsätts för i ett sådant läge är avsevärda. Det har funnits språksvårigheter när en del förband endast har kunnat kommunicera på franska, andra endast på engelska. Vidare har det saknats gemensamma system för rapportering och den militära ledningen har ibland haft begränsad insyn i förbandens verksamhet.<sup>87</sup>

Flertalet respondenter som har varit verksamma vid MINUSMA:s styrkehögkvarter har påtalat stora skillnader inom de militära stabsfunktionerna vad gäller arbetssätt, utbildning och syn på uppgifterna i insatsen. Hos västerländsk personal med erfarenhet från Nato-insatser och vana att arbeta i en miljö med tydlig styrning och ordergivning har detta många gånger lett till stor frustration och en känsla av hopplöshet. Stabsmiljön beskrevs som omogen med brist på rutiner, tydliga processer och målsättningar. Många har upplevt att det i stabsarbetet har saknats kompetens och ofta även vilja och intresse att lösa uppgifterna.<sup>88</sup>

En annan utmaning har varit nationellt inflytande i insatsen och i vissa fall direkt i ledningskedjan. Vissa truppbidragare har enligt uppgift tagit order direkt från sina huvudstäder eller rapporterat till högt uppsatta officerare från det egna landet, placerade i Bamako. Truppbidragarna har även ett antal *caveats*, undantag, där länderna förbehåller sig rätten att agera i linje med nationella bestämmelser snarare än i linje med styrkechefens order. Sådana förbehåll finns i alla multilaterala militära insatser. Inom ramen för MINUSMA har styrkechefen tvingats hantera situationer där truppbidragare har haft dolda undantag som inte kommunicerats på förhand utan uppdragats först i skarpa situationer. Det har bland annat handlat om trupper som inte kan verka i områden som anses vara för farliga.<sup>89</sup> Detta är ett vanligt fenomen i multinationella insatser, och leder till stora utmaningar för den militära planeringen och styrkechefens möjlighet att leda insatsen.

---

<sup>85</sup> Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>86</sup> De tekniska problemen är också nära kopplade till avsaknaden av infrastruktur i norra Mali.

<sup>87</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>88</sup> Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014;

Intervjuer New York september 2014.

<sup>89</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

#### 4.2.4 Operativ förmåga

MINUSMA:s agerande har hittills inte speglat det robusta uppträdande som mandatet medger. Under det första året har MINUSMA militärt sett fokuserat på tillförandet av förband till norra Mali och planering av rotationer. Däremot har planering för att uppnå operativ effekt i fält gjorts i begränsad utsträckning.<sup>90</sup>

Enligt intervjuer vid DPKO i New York begränsades MINUSMA:s insatsregler inledningsvis på grund av den kvalitet de tidigare AFISMA-trupperna initialt höll. Flera respondenter både inom DPKO och inom MINUSMA:s högkvarter menade emellertid att med de resurser insatsen sedan dess fått tillgång till borde den kunna bli mer aktiv.

Det faktum att MINUSMA har utsatts för allt fler attacker och blivit en tydligare måltavla för attentat (se vidare nedan under 4.2.5) framhölls som ett ytterligare skäl till att MINUSMA behöver bli mer offensiv och söka upp hotet i syfte att skydda civila och den egna insatsen. Det fanns dock, enligt vissa respondenter, en risk att insatsen vant sig vid ett lågt tempo som skulle bli svårt att förändra. Mandatförändringen i juni 2014 som syftade till att få MINUSMA att inte enbart säkra befolkningscentra utan även röra sig utanför städerna, uppfattades bland annat vara en reaktion från Säkerhetsrådet på detta. I september 2014 var förändringar av MINUSMA:s agerande utifrån det nya mandatet inte skönjbara och flera respondenter ifrågasatte om insatsen hade tillräckligt med trupp för ett utökat operationsområde.<sup>91</sup>

Förklaringen till MINUSMA:s i huvudsak statiska agerande uppgavs vara flera.<sup>92</sup> Orsaker som uppgetts av respondenter inkluderar: brister i förbandens förmågor, brister i skyddet av den egna truppen, logistiska utmaningar (se 4.2.1), den otydliga och reaktiva militära ledning av förbanden (se 4.2.3) samt det otillräckliga underrättelsesläget. Det ska i detta sammanhang understrykas att representanter för de i norr stationerade förbanden inte har kunnat intervjuas inom ramen för studien.

I första hand utgörs den militära närvaron av västafrikanska förband som omhändertogs från AFISMA. Deras kapacitet ifrågasattes av flera respondenter som besökt förläggningarna i norr. Det sattes även frågetecken kring viljan hos vissa truppbidragare, liksom personer i insatsens ledning, att agera mer robust då det skulle leda till större risker för trupperna. Den bristande viljan att agera ansågs också bero på det otillräckliga skyddet av förläggningar och fordon och osäkerheten kring tillgången till medicinskt evakuerings i händelse av skadefall. Dessutom påtalades upprepade gånger att FN:s problem att försörja trupperna

<sup>90</sup> Intervjuer Försvarmakten augusti-september 2014.

<sup>91</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014; Försvarsdepartementet, seminarium om MINUSMA, 1 oktober 2014.

<sup>92</sup> Intervjuer Försvarmakten augusti-september 2014.

innebar att förband inriktade sig på sin egen dagliga överlevnad. Under intervjuerna framkom flera exempel på ordervägran. Samtidigt som respondenterna beskrev detta som oacceptabelt uttrycktes förståelse för att förbanden utifrån förutsättningarna försökt minimera riskerna för det egna förbandet.<sup>93</sup>

Underrättelsefunktionerna inom MINUSMA menade att den information de delgav övriga funktioner inte kommit till användning i den militära operationsplaneringen på ett tillfredställande sätt. Istället beskrev respondenterna det militära agerandet i fält som reaktivt. Respondenter påtalade att det inom MINUSMA ibland har tagit flera dagar innan ett förband som utsatts för beskjutning lämnat förläggningen för att söka utreda vem som angripit. Det låga operativa tempot innebar även enligt de intervjuade att operationerna blev kända på förhand av de som eftersöktes.<sup>94</sup>

Det fanns även synpunkter på värdet av patruller då flera förband har haft svårt att rapportera användbar information till insatsens högkvarter. Respondenter som besökt förband i norr har upplevt att det ibland har saknats inriktning kring vilken typ av information som varit relevant att samla in och rapportera till sektorhögkvarteren eller styrkehögkvarteret. Brist på underrättelser har också inneburit att det har varit svårt att agera utanför städerna.<sup>95</sup>

#### 4.2.5 Säkerhetssituation

MINUSMA har under sina första 16 månader tagit avsevärda förluster. Angreppen mot FN utgörs främst av beskjutning med raketer och granater, vägminor och självmordsattentat.<sup>96</sup> I oktober 2014 uppgick antalet skadade i insatsen till 91 personer och antalet dödade till 31, varav 10 hade stupat under september och 10 under oktober 2014. Detta gör MINUSMA till en av FN:s farligaste fredsfrämjande insatser någonsin. Av de 53 insatser som genomförts under DPKO sedan 1948 uppvisar endast sex insatser<sup>97</sup> högre totalt antal döda i riktade angrepp än MINUSMA.<sup>98</sup>

Trenden är att hotet mot MINUSMA ökar. På grund av begränsad underrättelseförmåga och, som nämnts tidigare, operationsförmåga har FN inte

<sup>93</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>94</sup> Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>95</sup> Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer New York augusti 2014.

<sup>96</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>97</sup> Bland dessa återfinns ONUC i Kongo på 1960-talet, UNOSOM i Somalia och UNPROFOR i det forna Jugoslavien på 1990-talet samt UNAMID i Darfur på 2000-talet. På 24 år har observatörsinsatsen UNEF mellan Egypten och Israel, och på 10 år MONUSCO i DRK nått strax över det dödstal MINUSMA uppvisat efter 16 månader.

<sup>98</sup> United Nations Peacekeeping, *Fatalities by Mission, Year and Incident Type up to 31 August 2014*; Le Monde, *Mali : Neuf casques bleus tués*, 3 oktober 2014.

fullt ut kunnat utreda vilka som angripit insatsen eller varför det har skett.<sup>99</sup> I norra Mali finns dock i huvudsak två typer av väpnade aktörer. För det första finns det ett antal väpnade politiska grupperingar som tagit till vapen mot staten i syfte att uppnå en självständig stat eller någon form av ökat självstyre. Dessa utgör parter i den pågående fredsprocessen och ansågs av de intervjuade inte ligga bakom attentaten mot FN. Istället riktades misstankarna mot den andra typen av aktörer bestående av ett antal väpnade islamistiska grupper, däribland terroriststämplade AQIM, MUJAO och Ansar Dine. Dessa är efter den franska interventionen främst omgrupperade till ett område norr om Kidal och öster om Aguelhok och Tessalit.<sup>100</sup>

Utöver dessa typer av aktörer, som inte alltid enkelt kan skiljas från varandra, tillkommer förekomsten av kriminella nätverk, med intresse av fortsatt illegala handelsflöden genom norra Mali, som också kan hota insatsen. Om MINUSMA får en ökad förmåga att konfrontera de som attackerar insatsen kan hotet på sikt minskas, men det skulle sannolikt på kort sikt även leda till en ökad hotbild mot FN. Inte minst gäller detta om MINUSMA kan komma att störa den illegala handeln i Sahel. Denna handel har finansiell betydelse för samtliga aktörer som nämnts ovan och ett framgångsrikt agerande mot handeln skulle i dagsläget kunna äventyra fredsprocessen. Ytterligare en riskfaktor för MINUSMA är den centrala uppgiften i mandatet att etablera den maliska staten även i områden där staten är oönskad. MINUSMA förväntas också agera tillsammans med Malis armé som inte minst i Kidal är illa omtyckt. Detta innebär både en svår politisk balansgång för insatsen och en säkerhetsrisk för trupperna i fält.<sup>101</sup>

Respondenter berättade att MINUSMA tidigare informerades i större utsträckning om kommande oroligheter eller attacker. Efter Kidalhändelserna i maj 2014 hade denna samverkan med befolkningen försämrats. Detta kan bero på flera orsaker. Dels hävdade vissa respondenter att befolkningen har blivit mer skeptisk till FN:s närvaro, dels rapporterade både respondenter inom MINUSMA och Operation Barkhane att ett tjugotal civila under 2014 hade avrättats av väpnade islamistiska grupper efter att de anklagats för samarbete med Frankrike och FN.<sup>102</sup>

I praktiken har säkerhetsituationen kommit att utgöra en central utmaning för genomförandet av MINUSMA:s mandat – såväl civilt, militärt som humanitärt – i norra Mali. Bland truppbidragarländerna är det Tchad som har utstått de största förlusterna. Detta förklaras med att Tchad dels befinner sig i det säkerhetsmässigt svåraste området omkring Kidal, Aguelhok och Tessalit, dels med att Tchad i större utsträckning än andra har agerat utanför sina förläggningar. Samtidigt som

---

<sup>99</sup> Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer New York augusti 2014.

<sup>100</sup> Intervjuer Bamako september 2014; Se fördjupad aktörsanalys i Tham Lindell och Mattsson, 2014.

<sup>101</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>102</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Bamako september 2014.



modet hos Tchads kontingenter påtalades, förekom även kritik mot oförsiktigt och onödigt riskfyllt agerande. De höga förlustsiffrorna förklarades också av otillräcklig utrustning och skydd. Exempelvis skulle bepansrade fordon kunna skydda mot en stor del av de vägminor som dödat tchadiska soldater. Skydd och bevakning av förläggningarna ska tillhandahållas av FN men under det första året har organisationen inte klarat av detta fullt ut.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Intervjuer Bamako september 2014.



## 5 Inför Mali 01

Det svenska förband, benämnt *Mali 01*, som är tänkt att ingå i MINUSMA från början av 2015, är det första större svenska truppbidraget till FN:s fredsfrämjande insatser på ett knappt årtionde. Det svenska bidraget kommer att omfatta ett underrättelsekompani med uppgift att stödja MINUSMA:s underrättelseenhet, *All Sources Information Fusion Unit* (ASIFU). En nationell stödenhet, en sjukvårdskomponent och skyddsfunktioner kommer även att ingå. Liksom tidigare kommer Sverige ha stabsofficerare placerade vid styrkehögkvarteret i Bamako. Det planerade förbandsbidragets huvuduppgift är att förse insatsens underrättelseenhet med information som kan användas för att uppfylla säkerhetsrådets mandat. Mali 01 kommer att stöta på en rad utmaningar, några kopplade till det faktum att insatsen leds av FN, andra kopplade till den specifika situationen i Mali och möjligheterna för ett underrättelseförband att verka i den miljön. I detta kapitel diskuteras frågor som direkt eller indirekt kommer att sätta ramarna för Mali 01 i insatsområdet, såsom logistik, ledning och skillnader i språk och kultur. Kapitlet har ett särskilt fokus på de utmaningar som studien har identifierat inom underrättelseområdet.

### 5.1 Tillbaka till FN

Mot bakgrund av Sveriges mångåriga truppbidrag till Natos insats i Afghanistan kommer en första utmaning för det svenska förbandet att vara omställningen från Nato- till FN-insats. Medan Nato är en militär organisation är FN en i grunden politisk organisation där den militära komponentens primära uppgift är att möjliggöra politiska lösningar. Det är också stor skillnad mellan Nato- och FN-standard avseende exempelvis logistik, planering och ledning av insatser. Medan FN har lång erfarenhet av att leda stora fredsfrämjande insatser är organisationens förmåga att leda militära insatser i komplexa miljöer generellt svag, särskilt i konflikter där det krävs ett högre tempo och flexibilitet i operationerna.<sup>104</sup> Detta har dock inte hindrat FN:s säkerhetsråd från att ge insatserna allt mer komplexa mandat i komplicerade insatsmiljöer.

Den multinationella miljön med officerare och soldater från ett stort antal länder Sverige sällan samverkat med militärt, tillsammans med avsaknaden av en gemensam doktrin för planering och genomförande av insatser<sup>105</sup>, innebär ytterligare utmaningar. I Mali tillkommer dessutom kommunikationsproblem; MINUSMA är formellt en engelsktalande insats men på grund av många fransktalande truppbidragare och Frankrikes starka inflytande talas franska ofta både i staber och i förbanden. Vid kontakter med malier är franska oftast det som

<sup>104</sup> Nilsson och Zetterlund, 2014, s. 27-30.

<sup>105</sup> Ibid, s. 19-20.

talas och det svenska förbandet behöver inkludera personer som talar franska för att försäkra sig om att kommunikationen med lokalbefolkning liksom med MINUSMA fungerar.

För Mali 01 får utmaningarna ovan flera konsekvenser. Ledningskulturen kommer att skilja sig från den Försvarsmakten är van vid från EU- och Nato-samarbeten och många erfarenheter från exempelvis Afghanistan kommer att vara mindre tillämpbara i Mali. Avsaknaden av tydliga planverk och strategisk inriktning tillsammans med oklara eller icke-befintliga s.k. stående ordrar (SOP) kommer att ställa höga krav på det svenska förbandet. För att försäkra sig om att verksamheten ger resultat kommer förbandet behöva ta egna initiativ och säkerställa att dess produkter kommer till användning i insatsen.

Många förband i MINUSMA har som konstaterats en relativt låg militär förmåga. Samtidigt kan de ha en större kunskap om regionen och flera förband har mångårig stridserfarenhet. För ASIFU kan det vara särskilt viktigt att samverka med dessa förband då man kan få tillgång till en djupare förståelse för den lokala kontexten och de faktorer som driver konflikterna.<sup>106</sup>

Vidare kan det svenska förbandet överväga kapacitetsbyggande samarbeten med truppbidragare i den västra sektor förbandet kommer att verka i. Genom samarbeten kan förbandet dela med sig av erfarenhet och kunskap vilket skulle stärka MINUSMA:s förmåga samtidigt som Mali 01 får del av andra truppbidragares erfarenheter. För Försvarsmakten kan sådana samarbeten även utgöra tillfällen att utveckla myndighetens stöd till kapacitetsbyggnad, en form av stöd som är aktuell även i andra regioner i världen.

De utmaningar som beskrivits i avsnitt 4.2.1 avseende *logistik* kommer även att drabba det svenska bidraget. Klimatet i Mali är en starkt försvårande faktor för insatsen som förstärks av den bristfälliga infrastrukturen i de norra delarna av landet. Flera respondenter talade om hur värme och sandstormar tär på både personal och materiel. MINUSMA:s förmåga att stödja insatsen har också fått mycket kritik och logistiken beskrevs av många respondenter som en avgörande faktor för implementeringen av insatsens mandat.<sup>107</sup> Exempelvis riskerar den bristande förmågan till medicinsk evakuering att begränsa insatsens rörlighet och möjlighet att agera. Om insatsen ska kunna agera mer proaktivt och dessutom sträcka ut sin närvaro i landet måste logistikförmågan, inklusive förmågan till medicinsk evakuering, förbättras påtagligt. Förbanden kan inte förväntas agera i en miljö med hög hotnivå utan tillräckligt stöd. Tillförseln av helikoptrar under hösten 2014 kommer att förbättra situationen men många utmaningar återstår. En återkommande rekommendation från andra truppbidragare är att i så stor

---

<sup>106</sup> Intervju Bamako september 2014.

<sup>107</sup> Intervju Bamako september 2014; Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer New York augusti 2014.

utsträckning som möjligt vara självförsörjande då det kommer att ta tid innan insatsens logistikdelar kan hantera uppgiften.

Flera utmaningar kopplade till *styrkegenereringen* har för svensk del redan hanterats när Mali 01 är på plats i Mali. Processen har varit lång och svår, bland annat beroende på Sveriges mångåriga frånvaro från FN-ledda insatser liksom svårigheter för FN att hantera nya förmågor som ASIFU-konceptet i styrkegenereringsprocessen.<sup>108</sup> Det svenska förbandet kan förvänta sig att nya frågor kopplade till styrkegenereringen kommer att tillkomma, vilket har varit fallet för andra länder med liknande bidrag. Det är därför nödvändigt för regeringskansliet och Försvarmakten att fortsatt följa och förutse frågor av detta slag som kan försena eller förhindra verksamheten. En lärdom från MINUSMA har varit att alla aspekter som rör förbandet och materielen måste avtalas med FN i ett *Memorandum of Understanding* (MoU) eller motsvarande på förhand, annars är risken att det krävs nya, ofta långdragna, förhandlingar med FN-sekretariatet under pågående insats. Ett nära samarbete med truppbidragare som har genomgått liknande processer, inte minst Nederländerna, är därför relevant även efter insättningen av förbandet. Det samarbete som redan finns i fält ger goda förutsättningar för detta.

## 5.2 Underrättelseförmåga

ASIFU-konceptet i MINUSMA markerar en ny fas för FN:s fredsfrämjande insatser. Underrättelser har länge ansetts vara omöjligt i FN av flera anledningar: oro för att nationella intressen ska påverka arbetet, avsaknad av system för att hantera sekretessbelagd information och en ovilja från medlemsländerna att ställa underrättelseförmågor till FN:s förfogande. I samband med att insatserna i exempelvis Mali och DRK har fått mer robusta mandat och verkar i en miljö med hög hotbild har dock en utvecklad underrättelseförmåga setts som nödvändig, även om motståndet kvarstår från många länder.<sup>109</sup> För FN och för de länder som deltar i ASIFU innebär konceptet en intressant metod- och doktrinutveckling. ASIFU:s verksamhet och resultat kommer att vara en viktig utgångspunkt för hur underrättelser kan komma att användas i framtida FN-insatser. Detsamma gäller för Sverige och Försvarmakten som får en möjlighet att testa konceptet i en komplex konfliktmiljö med asymmetriska hot och motståndare som rör sig mellan olika grupper och konstellationer.

---

<sup>108</sup> För mer information om FN:s styrkegenereringsprocess se Nilsson och Hull Wiklund, FOI Memo 4930, 2014 samt Nilsson och Hull Wiklund, FOI-R--3893--SE, 2014.

<sup>109</sup> För mer om underrättelser i FN se Nilsson och Zetterlund, 2014.

## MINUSMA:s underrättelsearbete

MINUSMA:s styrkechef har inriktat insatsens underrättelseinhämtning mot tre områden:

1. Hot mot styrkan
2. Hot mot insatsen
3. Möjligheter för insatsen<sup>110</sup>

Inom ramen för denna inriktning kommer sedan det svenska förbandet, tillsammans med ASIFU:s högkvarter, att ha stora möjligheter att själva styra verksamheten. Det fanns i september 2014 stora behov av att stärka informationsläget i MINUSMA vars brister hade en negativ inverkan på insatsens förmåga att implementera mandatet. Tillgången till information om läget utanför de större städerna var knapp och öppna källor hade dittills utgjort det primära underlaget för underrättelsearbetet, tillsammans med viss rapportering från förbanden.<sup>111</sup> Informationen från förbanden har dock varit mycket bristfällig och samarbetet med externa partners har varit begränsat.<sup>112</sup> Mali 01 bör ta med i beräkningarna att insatsen har fått allt svårare att få information från lokalbefolkningen.

FN saknar, vilket har diskuterats ovan, tekniska system, erfarenhet och policy för att hantera underrättelser. Detta har också präglat MINUSMA:s underrättelseverksamhet under det första året. Avsaknaden av en strategisk inriktning av underrättelsearbetet har lett till att förbanden har saknat tydliga order om vad som ska inhämtas. FN:s ovana vid underrättelsearbete har även begränsat samarbetet med externa aktörer, inklusive Frankrike, inom området.<sup>113</sup> Eftersom MINUSMA:s förmåga att inhämta underrättelser har varit låg och samarbetet med externa aktörer begränsat har kunskapsläget avseende väpnade grupper varit svagt.<sup>114</sup>

Många förband har saknat kunskap eller resurser för att effektivt hämta in information.<sup>115</sup> Det statiska agerandet, tillsammans med den allt svårare hotbilden, har inneburit att förbandens interaktion med lokalbefolkningen har varit begränsad, inte minst utanför städerna. Enligt respondenter med god insyn har patruller sällan genomförts till fots utanför de större städerna vilket har inneburit att information som har rapporterats in har haft begränsat värde.<sup>116</sup> Ett

---

<sup>110</sup> Att söka efter möjligheter innebär att identifiera tillfällen där MINUSMA kan bidra till en positiv utveckling i norra Mali direkt eller indirekt via partnerorganisationer.

<sup>111</sup> Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>112</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid.

viktigt steg som redan hade inletts av ASIFU var att utbilda förbanden i underrättelsearbete.

## ASIFU:s roll

För ASIFU:s högkvarter har en viktig konsekvens av den svaga *ledningen* varit att dess roll i förhållande till sektorhögkvarteret och underrättelsefunktionen på styrkehögkvarteret i Bamako har varit otydlig. Flera respondenter talade om att ASIFU ännu inte hade en tydlig roll i MINUSMA:s organisation och diskussioner pågick fortfarande i september 2014 om utformningen av rapporteringsvägarna i insatsen.<sup>117</sup> Flera olika delar av insatsen arbetar med information och analys: *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC), ASIFU, underrättelsefunktionen på styrkehögkvarteret (U2) och det politiska kontoret i MINUSMA. Hur hierarkin och samspelet dem emellan ska se ut var ännu inte reglerat och flera respondenter talade om en bristande strategisk inriktning av verksamheten. Detta riskerar att leda till dubbelarbete, revirstrider och i förlängningen en sämre tillgång till relevant information i insatsen.

ASIFU:s högkvarter verkade i så stor utsträckning som möjligt i enlighet med Nato-standarder. Medan detta kan leda till en högre intern effektivitet riskerar det också att medföra att ASIFU hamnar längre ifrån MINUSMA:s dagliga verksamhet. I ASIFU:s inledande arbete har det funnits frågetecken kring om och hur underrättelser har använts på MINUSMA:s militära högkvarter och när så har varit fallet – hur användbara de då har varit. Ett nära samarbete mellan MINUSMA:s militära högkvarter, ASIFU:s högkvarter och sektorhögkvarteren är därför nödvändigt. Det svenska förbandet måste säkerställa att dess produkter är anpassade till mottagarens behov och *operativa förmåga* – en förmåga som enligt respondenterna har stora brister.<sup>118</sup> MINUSMA:s förband i norra Mali har hittills varit statiska och reaktiva. ASIFU kan spela en viktig roll i att stärka förbandens lägesbild och ge bättre underlag avseende det egna skyddet och hot mot mandatet, inklusive hot mot civilbefolkningen.

En farhåga som fanns inom insatsen var att det inte skulle gå att agera på de underrättelser som ASIFU producerade eftersom MINUSMA i stor utsträckning saknar en verkanskomponent, det vill säga en militär resurs som kan agera offensivt på insamlade underrättelser. Flera respondenter menade att det fanns en stor risk att underrättelser av hög kvalitet och relevans därför inte kommer att få någon effekt. Trots det robusta mandatet har MINUSMA inte resurser för terrorismbekämpning.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>118</sup> Intervjuer New York augusti 2014; Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014; Intervjuer Bamako september 2014.

<sup>119</sup> Intervjuer Bamako september 2014; Intervjuer Försvarsmakten augusti-september 2014.

Till detta tillkom frågor om hur MINUSMA och ASIFU kan agera avseende underrättelser och inhämtning i förhållande till motstånds- och terroristgrupper i norra Mali. MINUSMA är inte en anti-terroristinsats, men styrkan verkar i ett operationsområde där terrorister utgör ett allvarligt hot. De maliska myndigheterna vill också se ett mer aktivt agerande mot terrorgrupperna i norra Mali; så sent som i oktober 2014 efterfrågade Malis premiärminister Moussa Mara en utökning av MINUSMA:s mandat till att inkludera aktiviteter riktade mot terrorgrupper.<sup>120</sup> Det finns en stor risk att insatsen kommer att hamna i situationer där distinktionen mellan olika typer av hot och olika typer av agerande inte kommer att vara lika enkel som principen i mandatet, vilket även kommer att ha konsekvenser för ASIFU:s agerande.<sup>121</sup>

Detta reser även frågor kring hur MINUSMA kan agera på underrättelser som berör terroristgrupper. Alternativet att samverka med lokal polis och militär är begränsat i och med den maliska statens frånvaro i de norra delarna av landet liksom dess låga förmåga. Ett nära samarbete med Frankrike kan förutsättas och gränsdragningen mellan MINUSMA och Operation Barkhane är relativt tydlig i mandatet. När insatserna verkar sida vid sida eller, vilket skulle kunna bli fallet, i olika delar av en kedja som mynnar ut i terroristbekämpning riskerar dock de olika rollerna att blandas samman. Det svenska förbandet behöver en tydlig inriktning på förhand från MINUSMA och Högkvarteret i Sverige för hur frågor kopplade till samarbete med externa aktörer ska hanteras.

### 5.3 Vägen framåt

MINUSMA står under hösten 2014 inför stora utmaningar. Säkerhetssituationen har förvärrats avsevärt och MINUSMA ser ut att bli en av FN:s blodigaste insatser någonsin. MINUSMA:s låga operativa förmåga har varit insatsens största militära brist. I längden kan detta äventyra FN:s trovärdighet och leda till att insatsen ifrågasätts av befolkningen och politiska beslutsfattare i Mali, liksom av truppbidragarländerna.

En expansion och ett mer aktivt agerande från MINUSMA kan medföra en ny dynamik i konflikten, särskilt avseende de grupper som under 2014 förhandlar med regeringen. Ett mer offensivt agerande från MINUSMA riskerar, i varje fall på kort sikt, att höja hotbilden för både den egna insatsen och lokalbefolkningen.

Ett sådant agerande kommer att kräva ett utökat samarbete med maliska styrkor och nära samordning med Operation Barkhane. MINUSMA:s strategi för att utöka den maliska statens närvaro och kontroll i norra Mali bygger på en arbetsdelning där maliska säkerhetsstyrkor (polis och militär) och UNPOL tar ett

---

<sup>120</sup> Irish, John, 6 oktober 2014.

<sup>121</sup> Se bland annat Tardy, 2013.



större ansvar för områdena söder om Timbuktu och Gao, vilket skulle möjliggöra för MINUSMA att hantera områdena norr om floden Niger.<sup>122</sup>

ASIFU och Mali 01 kommer att spela en viktig roll i MINUSMA, inte minst med tanke på den ökade hotbild som insatsen måste hantera. Mali 01 kommer också att kunna bidra till att skydda civilbefolkningen genom att ge MINUSMA en starkare och bättre lägesbild. Från svensk sida kan insatsen också ses som en möjlighet att stärka och bygga MINUSMA:s och FN:s kapacitet, särskilt inom underrättelseområdet. ASIFU-konceptet ger FN en möjlighet att testa metoder och system för underrättelsearbete som i stor utsträckning varit omöjligt tidigare. Sverige och Mali 01 kan även engagera sig i kapacitetsbyggande samarbeten med andra truppbidragarländer för att stärka MINUSMA:s övergripande förmåga.

Det svenska bidraget har som målsättning att bidra till att uppfylla MINUSMA:s mandat och genom partnerskap och kapacitetsbyggande åtgärder kan Mali 01 lämna ett varaktigt bidrag till MINUSMA och FN:s fredsfrämjande verksamhet. MINUSMA:s möjligheter att uppfylla sitt mandat är beroende av politiska framsteg i Malis freds- och försoningsprocess och att FN:s medlemsstater förser insatsen med de resurser som mandatet och den snabbt föränderliga situationen i Mali kräver.

---

<sup>122</sup> Intervjuer Bamako september 2014.

## Referenser

Aljazeera Center for Studies, *AFISMA: Military ahead of Politics*, 18 februari 2013, <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/02/20132148940690455.htm>;

Försvarsdepartementet, seminarium om MINUSMA, 1 oktober 2014.

Google Maps, <https://maps.google.se>

Human Rights Watch, *Mali: Ensure Justice for Grave Abuses*, 21 mars 2014

Irish, John, Mali PM: France, U.N. must step up fight against Islamists in Mali, Reuters, 6 oktober 2014

Jakobsson, Oskar & Eriksson, Mikael: *Sahel – En säkerhetspolitisk mosaik*, FOI-R--3446--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2012

Jeune Afrique, *Mali: Retour vers le future...*, nr. 2786, 1-7 juni 2014

Jeune Afrique, *Mali: Tout feu tout flamme*, nr. 2788, 15-21 juni 2014

MINUSMA Homepage, *Background*,

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>

MINUSMA Homepage, *Facts and figures*,

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml>.

Le Monde, *Mali : Neuf casques bleus tués*, 3 oktober 2014,

[http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/10/03/mali-neuf-casques-bleus-tues\\_4500307\\_3212.html?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=twitter#xtor=RSS-3208](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/10/03/mali-neuf-casques-bleus-tues_4500307_3212.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter#xtor=RSS-3208)

Nilsson, Claes och Hull Wiklund, Cecilia, *FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser*, Memo 4930, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2014

Nilsson, Claes och Hull Wiklund, Cecilia, *Looking to Contribute: A guide to the UN Force Generation system for prospective troop contributors*, FOI-R--3893--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2014

Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, *Ready or not? Revamping UN Peacekeeping for the 21st Century*, FOI-R--3833--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2014

Radio France International, « Mali: la 'fête' des militaires tchadiens à Gao a mal tourné », 21 september 2013, <http://www.rfi.fr/afrique/20130921-mali-tchad-soldats-gao-viol-degradations-tilafonso-minusma/>

Regeringens proposition 2013/14:189, *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, 13 mars 2014

Tardy, Thierry och Marco Wyss, *Peacekeeping in Africa. The evolving security architecture*, CSS Studies in Security and International Relations, Routledge, 2014.

Tardy, Thierry, *Mali: the UN takes over*, EUISS, 2013

Tham Lindell, Magdalena: *Ur askan i elden – förutsättningar för intervention i norra Mali*, FOI-R--3506--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2012

Tham Lindell, Magdalena och Mattsson, Kim: *Transnational Threats to Peace and Security in the Sahel. Consequences in Mali*, FOI-R--3881--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2012

Thérroux-Bénoni, Lori-Anne: *Lessons from the Malian crisis for the international security architecture*, ISS, 15 april 2013, [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org).

United Nations Peacekeeping, *Fatalities by Mission, Year and Incident Type up to 31 August 2014*,  
[http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats\\_4a.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_4a.pdf)

United Nations Security Council, *Report of the Security Council mission to Mali, 1-3 February 2014*, S/2014/173, 11 March 2014

United Nations Security Council, *Report of the Secretary General on children and armed conflict in Mali*, S/2014/267, 14 April 2014

United Nations Security Council, *Report of the Secretary General on the situation in Mali*, S/2014/229, 28 March 2014

United Nations Security Council, *Resolution 2100 (2013)*, S/RES/2100 (2013), 25 April 2013

United Nations, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2014/403, juni 2014

United Nations Web TV, *Hervé Ladsous (DPKO) on the situation in Mali - Security Council, 7274th meeting*, 8 oktober 2014, <http://webtv.un.org/meetings-events/security-council/watch/herv%C3%A9-ladsous-dpko-on-the-situation-in-mali-security-council-7274th-meeting/3827846333001>

USUN Press release: *Remarks by Ambassador Samantha Power, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at a Security Council Meeting on Peacekeeping Operations*, 9 oktober 2014,  
<http://usun.state.gov/briefing/statements/232812.htm>

## **Intervjuer**

Under juni, augusti och september 2014 har intervjuer genomförts med 52 personer. Varje intervju har uppgått till minst en timme med undantag för en kortare intervju.

I Sverige har personer som tjänstgjort som stabsofficerare i MINUSMA intervjuats i Stockholm eller via telefon (10 personer). Även Utrikesdepartementet har intervjuats (2 personer).

I New York har intervjuer genomförts med UN DPKO (2 personer), Frankrikes FN-representation (1 person) samt Nederländernas FN-representation (1 person).

I Bamako har intervjuer genomförts vid MINUSMA:s högkvarter (26 personer), ASIFU:s högkvarter (2 personer), UN OCHA (1 person), Operation Barkhane (2 personer), EU:s utrikestjänst (1 person), EUTM Mali (3 personer) samt Malis försvarsmakt FAMA (1 person).



Den 1 juli 2013 etablerade FN den fredsfrämjande insatsen MINUSMA i Mali. Syftet var att upprätta säkerhet i norra delen av landet samt att stödja Malis återgång till demokrati efter den statskupp som genomförts av militär i mars 2012. Statskuppen var en reaktion på arméns och statens totala kollaps inför det väpnade uppror som bröt ut i norra Mali i januari 2012 och som syftade till självständighet för landets norra regioner från Mali.

I den här rapporten analyseras hur MINUSMA har utvecklats under det första år den varit verksam och i vilken mån insatsen har förutsättningar att uppfylla sitt mandat. Studien beskriver vilka resultat MINUSMA hittills har uppnått samt diskuterar insatsens främsta utmaningar. I ljuset av detta ges även rekommendationer inför det kommande svenska truppbidraget till Mali.