



# European Union Training Mission in Mali

En insatsanalys

Emma Skeppström, Cecilia Hull Wiklund



Emma Skeppström, Cecilia Hull Wiklund

# European Union Training Mission in Mali

En insatsanalys

Bild/Cover: ©Bundeswehr/Andrea Binert

|                        |                                                              |
|------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Titel                  | European Union Training Mission in Mali –<br>en insatsanalys |
| Title                  | European Union Training Mission in Mali                      |
| Rapportnr/Report no    | FOI-R--3783--SE                                              |
| Månad/Month            | December                                                     |
| Utgivningsår/Year      | 2013                                                         |
| Antal sidor/Pages      | 48                                                           |
| ISSN                   | 1650-1942                                                    |
| Kund/Customer          | Försvarsdepartementet /Ministry of Defence                   |
| Forskningsområde       | 8. Säkerhetspolitik                                          |
| Projektnr/Project no   | A11311                                                       |
| Godkänd av/Approved by | Maria Lignell Jakobsson                                      |
| Ansvarig avdelning     | Försvarsanalys/ Defence Analysis                             |

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

Sedan början av 2013 genomför EU en kapacitetsbyggnadsinsats i Mali (EUTM). Insatsen skall genom utbildning och rådgivning bygga upp förmågan hos den maliska försvarsmakten (MAF) att genomföra militära operationer för att återta territoriell kontroll samt reducera hotet från terroristgrupper. Det nuvarande mandatet sträcker sig till april 2014.

Syftet med föreliggande rapport är att analysera huruvida insatsen når sina målsättningar samt presentera eventuella utmaningar som påverkar måluppfyllnad och rekommendationer kring hur insatsen kan behöva utvecklas i framtiden.

Analysen visar att EU:s målsättning i viss mån uppfylls enbart av att insatsen är på plats och att utbildning genomförs. Även om EUTM kan anses ha förbättrat kapaciteten hos MAF kvarstår stora brister i både de utbildade förbandens stridande förmåga samt hur de leds.

För att kunna bidra till att stärka MAF:s kapacitet till den nivå att den territoriella kontrollen kan säkras måste insatsen omhänderta tre huvudsakliga utmaningar. Dessa inkluderar de snäva tidsförhållandena för utbildningen och utbildningens begränsade omfattning; problem med tillförsel av personal från MAF att utbilda; samt avsaknad av utrustning och materiel som krävs för att genomföra utbildningen.

Det rådgivande arbete som EUTM genomför gentemot Malis högkvarters- och ministerienivå har i ett inledande skede varit framgångsrikt. Civil kompetens behöver dock inkluderas i insatsens rådgivande delar för att stärka förutsättningarna för en civilt kontrollerad och välfungerande försvarsmakt med uppgift att upprätta och bibehålla säkerheten.

Nyckelord: EUTM, kapacitetsbyggnadsinsats, utbildning, kapacitetsbyggnad, rådgivning, Mali, Sahel, GSFP, Europeiska unionen

## Summary

The EU has carried out a training mission in Mali (EUTM) since the beginning of 2013. By means of providing training and advice, the aim of the mission is to help restore the military capability of Mali to the level where Mali can secure and maintain its territorial integrity. The current mandate of the mission expires in April 2014.

The purpose of this report is to analyse the extent to which the mission is achieving its goals and objectives, present the main challenges in achieving the mission objectives and reason about how the mission should evolve in the future.

The analysis shows that the mission's goals and objectives are in part fulfilled solely by the fact that the mission is in place and that training is being carried out. Even though EUTM can be considered to have improved the capacity of the Malian Armed Forces (MAF), a range of deficiencies still remain regarding both the ability of the trained soldiers to carry out operations as well as broader command and control.

To appropriately strengthen the capacity of the MAF, three main challenges need to be addressed. These are narrow time constraints and the scope of the training; difficulties in generating personnel to be trained; and a lack of equipment and materiel needed to appropriately carry out the training.

The advisory role that EUTM has carried out in relation to MAF headquarters and the Malian defence ministry has been successful. Strategic level reform is nevertheless still in an initial stage. Civilian competencies will also need to be included in the advisory cell to strengthen the preconditions for well-functioning MAF under the control of civilian authorities.

Keywords: EUTM, training mission, capacity-building, Mali, Sahel, CSDP, European Union

# Innehåll

|                                                          |           |
|----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Förkortningar</b>                                     | <b>7</b>  |
| <b>1 Inledning</b>                                       | <b>8</b>  |
| 1.1 Syfte .....                                          | 8         |
| 1.2 Metod och material .....                             | 8         |
| 1.3 Disposition .....                                    | 9         |
| <b>2 Bakgrund till insatsen</b>                          | <b>10</b> |
| 2.1 Statusen på Malis armé inför EUTM:s utbildning ..... | 13        |
| <b>3 EUTM Mali</b>                                       | <b>14</b> |
| 3.1 Målbild och mandat .....                             | 15        |
| 3.2 Organisation och genomförande .....                  | 16        |
| 3.2.1 Utbildning .....                                   | 16        |
| 3.2.2 Rådgivning .....                                   | 17        |
| 3.3 Det svenska bidraget.....                            | 17        |
| <b>4 Måluppfyllnad</b>                                   | <b>19</b> |
| 4.1 Utbildning .....                                     | 19        |
| 4.2 Rådgivning .....                                     | 21        |
| 4.3 Utmaningar för måluppfyllnad .....                   | 21        |
| 4.3.1 Tidsförhållanden och utbildningens omfattning..... | 21        |
| 4.3.2 Personaltillförsel till utbildningen .....         | 22        |
| 4.3.3 Avsaknad av utrustning och materiel .....          | 23        |
| 4.3.4 EU-interna utmaningar .....                        | 24        |
| <b>5 Jämförelse med EUTM Somalia</b>                     | <b>26</b> |
| 5.1 Inflytande på rekrytering .....                      | 26        |
| 5.2 Ledningsstrukturer på högre nivå.....                | 27        |
| 5.3 Samordning med andra aktörer .....                   | 28        |
| 5.4 Förhållanden för de som utbildas .....               | 29        |

|          |                                            |           |
|----------|--------------------------------------------|-----------|
| 5.5      | Desertörer .....                           | 30        |
| 5.6      | Slutsats .....                             | 31        |
| <b>6</b> | <b>Svenska utmaningar och överväganden</b> | <b>33</b> |
| 6.1      | Förberedelser .....                        | 33        |
| 6.2      | Det nordiska samarbetet .....              | 34        |
| 6.3      | Språket .....                              | 35        |
| 6.4      | Utbildningsinsatser .....                  | 36        |
| <b>7</b> | <b>Vägen framåt</b>                        | <b>38</b> |
| 7.1      | Fortsatt rådgivning .....                  | 38        |
| 7.2      | Utökad utbildning .....                    | 39        |
| 7.3      | Uppföljning i fält .....                   | 40        |
| 7.4      | Materiel och utrustning .....              | 41        |
| 7.5      | Malis övriga behov .....                   | 42        |
| 7.6      | Rekommendationer .....                     | 43        |
|          | <b>Referenser</b>                          | <b>45</b> |
|          | Intervjuer .....                           | 47        |

# Förkortningar

|         |                                                                                                                                                           |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFISMA  | Afrikanskledda internationella stabiliseringsstyrkan i Mali<br>(African-led International Support Mission in Mali)                                        |
| AMISOM  | Afrikanska unionens fredsfrämjande insats i Somalia<br>(African Union Mission in Somalia)                                                                 |
| AQIM    | al-Qaida i islamiska Maghreb                                                                                                                              |
| AU      | Afrikanska unionen                                                                                                                                        |
| DAO     | Operational Assistance Detachment<br>(Détachement Assistance Opérationnel)                                                                                |
| FN      | Förenta nationerna                                                                                                                                        |
| E2I     | Enable and Enhance Initiative                                                                                                                             |
| ECOWAS  | Västafrikanska staternas ekonomiska gemenskap<br>(Economic Community of West African States)                                                              |
| EU      | Europeiska unionen                                                                                                                                        |
| EUTM    | Europeiska unionens utbildningsinsats<br>(European Union Training Mission)                                                                                |
| FOI     | Totalförsvarets forskningsinstitut                                                                                                                        |
| MAF     | Maliska försvarsmakten<br>(Malian Armed Forces)                                                                                                           |
| MINUSMA | FN:s multidimensionella integrerade stabiliseringsinsats i Mali<br>(Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) |
| MUJAO   | Rörelsen för enighet och heligt krig i Västafrika<br>(Mouvement pour l'unité et le jihad en Afrique de l'Ouest)                                           |
| UNICEF  | FN: s barnfond (United Nations Children's Fund)                                                                                                           |
| UNHCR   | FN: s flyktingorgan (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)                                                                         |

# 1 Inledning

EU har sedan början av 2013 genomfört kapacitetsbyggnadsinsatsen *European Union Training Mission in Mali* (EUTM Mali). Syftet är att bidra till att stabilisera Mali genom att stärka den maliska arméns militära förmåga. Sverige är ett av de länder som bidrar till insatsen.

Försvarsdepartementet beställer regelbundet insatsanalyser från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) av internationella fredsfrämjande insatser med svenskt deltagande. Syftet med dessa studier är att utgöra underlag för Försvarsdepartementets beslutsprocesser, exempelvis rörande inriktning av pågående operationer eller planering av nya insatser. Denna rapport är resultatet av en sådan beställning. Tidigare studier inkluderar insatsanalys av bl.a. Europeiska unionens (EU) utbildningsinsats i Somalia (EUTM Somalia).

## 1.1 Syfte

Syftet med föreliggande rapport är att ge en överblick över EUTM (bakgrund, upplägg och genomförande), analysera huruvida insatsen når sina mål, identifiera utmaningar som insatsen står inför samt ge förslag inför en eventuell förlängning av insatsen bortom nuvarande mandatperiod. Rapporten beskriver insatsen i sin helhet även om visst fokus läggs vid det nordisk-baltiska bidraget inom vilket Sverige ingår.

Studien gör också en jämförelse med EUTM Somalia för att illustrera hur EU:s utbildningsinsatser utvecklats. Rapporten undersöker i vilken mån de utmaningar som EUTM Somalia stått för även är gällande i Mali. Detta görs för att undersöka hur lärdomar från tidigare insatser omhändertagits samt vilka utmaningar som är återkommande i denna typ av utbildningsinsatser.

## 1.2 Metod och material

Analysen bygger främst på intervjuer som kompletterats med direkt observation av insatsen på plats i Bamako och Koulikoro i Mali. Ett 30-tal semistrukturerade intervjuer med personer som varit involverade i arbetet med insatsen har genomförts i Sverige under hösten 2013, i Bryssel i oktober 2013 och i Mali i november 2013. Respondenterna inkluderar handläggare vid Regeringskansliet (främst på olika avdelningar inom Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet); personal inom Försvarsmakten (främst på Högkvarteret men även från regementena K3 och P4 som rekryterat förbanden för EUTM); personal vid EU:s utrikestjänst i Bryssel och tre länders representationer vid EU; samt tidigare och nuvarande personal i EUTM, däribland främst svenskar men också representanter från övriga deltagare i det nordisk-baltiska bidraget samt

stabspersonal från olika nationer.<sup>1</sup> Även skriftliga underlag och sekundära källor har använts. Detta inkluderar EU-dokumentation och planverk, underlag från Regeringskansliet och Försvarsmakten, forskningsrapporter, rapporter från Förenta nationerna (FN) samt presentationer och andra underlag från insatsen självt. Data från tidigare studier av EUTM Somalia genomförda av FOI har också använts, inklusive en tidigare publicerad rapport.<sup>2</sup> Författarna har också deltagit vid Försvarsmaktens interna erfarenhetsseminarium efter avslut av den första svenska rotationen till EUTM.

Studien har till stora delar varit beroende av information från individer som på ett eller annat sätt varit involverade i insatsen. Andra aktörer aktiva i Mali liksom representanter från Mali har inte varit möjliga att samtala med inom ramen för denna studie. Detta innebär att intervjuunderlaget endast representerar en sidas perspektiv.

## 1.3 Disposition

Kapitel två presenterar bakgrunden till varför insatsen kom till. Kapitel tre beskriver insatsens mandat, organisation och genomförande samt ger en särskild beskrivning av det svenska bidraget och dess kontext. I kapitel fyra presenteras en analys av insatsens måluppfyllnad samt vilka utmaningar som påverkar denna. Kapitel fem fokuserar på en jämförelse mellan EUTM Mali och EUTM Somalia. I kapitel sex tas specifika svenska överväganden upp. I det avslutande kapitlet, kapitel sju, diskuteras insatsens framtid och vad som kan behöva förbättras för att insatsen ska nå sina övergripande mål på längre sikt.

---

<sup>1</sup> En översikt av intervjuerna finns på sidan 47.

<sup>2</sup> Nilsson, Claes och Norberg, Johan, 2012. *European Union Training Mission Somalia – en insatsanalys*. FOI, rapport 3614.

## 2 Bakgrund till insatsen



Figur 1: Karta över Mali



Under våren 2012 drabbades Mali av både en territoriell och en konstitutionell kris. Tidigt under året tog väpnade tuaregrebeller över de norra delarna av landet. Delar av den maliska armén, som var missnöjda med hur upproret i norr hanterades och ansåg att armén saknade resurser, genomförde en statskupp och avsatte den sittande presidenten. Det kaos som uppstod till följd av kuppen utnyttjades av rebellerna i norr som utropade en självständig stat. Områdena i norr togs dock snabbt över av olika islamistiska grupperingar, bl.a. al-Qaida i islamiska Maghreb (AQIM), *Mouvement pour l'unité et le jihad en Afrique de l'Ouest* (MUJAO) och Ansar Dine. Efter att under 20 års tid ha betraktats som ett demokratiskt föredöme i regionen hamnade Mali i en kris så allvarlig att FN:s säkerhetsråd bedömde att den utgjorde ett hot mot global fred och säkerhet.<sup>3</sup> En civil övergångsregering kom att styra landet fram till dess att val hölls under sommaren 2013 men Malis politiska institutioner har fortsatt varit svaga och instabila. Ett centralt problem har varit säkerhetsstyrkornas bristande förmåga att utföra sina uppgifter. Efter kuppen var armén splittrad i olika fraktioner och ansågs i sig självt utgöra ett hot mot landets stabilitet, med risk för en ny statskupp.<sup>4</sup>

Samtidigt som flera inhemska och internationella medlingsinitiativ riktades mot att försöka lösa konflikten i Mali påbörjades planeringen för en militär intervention från den västafrikanska samarbetsorganisationen, *Economic Community of West African States* (ECOWAS). Syftet var att hjälpa den maliska staten att hantera de väpnade grupper i de norra delarna av landet som inte såg några skäl att delta i fredsförhandlingarna. *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA – även känd som MISMA, dess franska akronym) – ett samarbete mellan ECOWAS och Afrikanska unionen (AU) – fick ett mandat från FN:s säkerhetsråd 20 december 2012. Insatsens uppgifter inkluderade bland annat att bidra till återuppbyggandet av kapacitet inom den maliska försvarsmakten och stödja Mali i att återta kontroll över de norra delarna av landet.<sup>5</sup>

I oktober 2012 efterfrågade FN:s säkerhetsråd också stöd från EU och andra internationella partners till kapacitetsuppbyggnad av de maliska säkerhetsstyrkorna. Medan EU planerade för en insats förvärrades dock situationen i Mali. I januari 2013 började islamisterna röra sig söderut, intog staden Konna och såg ut att ha fri väg till flygplatsen vid Sévaré och huvudstaden Bamako. Frankrike, på inbjudan av den maliska regeringen, beslöt hastigt att inleda den militära interventionen *Opération Serval* för att trycka tillbaka rebellerna. Frankrike kunde snabbt vara på plats genom att använda militära

<sup>3</sup> Tham Lindell, Magdalena, 2012. *Ur askan i elden: förutsättningar för militär intervention i Mali*. FOI, rapport 3506.

<sup>4</sup> Tham Lindell, Magdalena, 2012. *Fred och säkerhet i Mali – vägen framåt*. Studier i Afrikansk säkerhet Brief, FOI, Memo 4156.

<sup>5</sup> S/RES/2085 (2012).

enheter som redan fanns i Burkina Faso, Tchad, Elfenbenskusten och Senegal. På tre veckor återtogs kontrollen över städer såsom Timbuktu och Gao.<sup>6</sup>

AFISMA var egentligen planlagd att sättas in i Mali senare under året men händelserna i januari fick de deltagande länderna att skynda på förloppet. AFISMA:s mandat om 3300 personer ansågs dock vara för få för att svara upp mot föreliggande behov. Trycket ökade även på FN att utvidga sin politiska närvaro i Mali och för att stödja AFISMA.<sup>7</sup> I slutet av april togs ett beslut i FN:s säkerhetsråd att etablera en FN-insats i Mali, *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA), och ta över det fredsfrämjande arbetet från AFISMA. FN-insatsen påbörjade formellt sitt arbete 1 juli 2013 och de soldater som ingått i AFISMA övergick till MINUSMA.

Frankrike har fortsatt en militär närvaro i Mali och arbetar genom Operation Serval med att stödja den maliska armén i dess kamp mot de islamistiska grupperingarna i norr. Frankrike har även mandat från FN:s säkerhetsråd att intervensera till stöd för MINUSMA om insatsen skulle utsättas för överhängande och allvarligt hot.<sup>8</sup>

Frankrikes intervention i Mali har flera förklaringar. Mali är en före detta fransk koloni och Frankrike har flera olika intressen i regionen, bl.a. *säkerhet* då det finns en oro att Mali kan bli en grogrund för terrorism. Men Frankrike har också energiintressen i regionen, som är rik på både olja och uranium.<sup>9</sup> Frankrike har varit mycket drivande inom både FN och EU för att få till stånd MINUSMA respektive EUTM. I januari 2013 fattade således EU:s ministerråd beslutet om att genomföra en militär kapacitetsbyggnadsinsats i Mali som en del av EU:s allomfattande ansats för säkerhet och utveckling i Sahel.<sup>10</sup> Beslutet kom ungefär samtidigt som de första av AFISMA:s styrkor sattes in i Mali. Den europeiska insatsen, EUTM, påbörjade sin första utbildningsomgången i april 2013. Frankrike har tagit på sig rollen som ledande nation för insatsen och har varit tongivande i dess utformning och genomförande.

<sup>6</sup> Tramond, Olivier och Seigneur, Phillipe. "Early Lessons from France's Operation Serval in Mali", juni 2013, s. 42.

<sup>7</sup> Security Council Report. "February 2013 Monthly Forecast", [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-02/mali\\_4.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-02/mali_4.php) (hämtad 2013-11-18).

<sup>8</sup> Security Council Report. "May 2013 Monthly Forecast", [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/mali\\_7.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/mali_7.php) (hämtad 2013-11-18).

<sup>9</sup> DW. "The interests behind France's intervention in Mali", 16 januari 2013, <http://www.dw.de/the-interests-behind-frances-intervention-in-mali/a-16523792> (hämtad 2013-10-22), Erforth, Benedict och Deffner, George. "Old Wine in New Bottles? Justifying France's Military Intervention in Mali", *ThinkAfricaPress*, 18 mars 2013. <http://thinkafricapress.com/mali/old-wine-new-bottles-justifying-france-military-intervention> (hämtad 2013-10-22).

<sup>9</sup> Rådsbeslut 2013/34/CFSP.

## 2.1 Statusen på Malis armé inför EUTM:s utbildning.

Upproren i norra Mali visade att de maliska säkerhetsstyrkorna inte förmådde försvara landets territoriella integritet. Armén tvingades snabbt till reträtt.<sup>11</sup> De bedömningar av Malis säkerhetsstyrkor som gjordes av bland annat ECOWAS, EU och AU i mitten av 2012 visade entydigt på att styrkorna saknade förmåga att utföra ens de mest grundläggande uppgifter.<sup>12</sup> Utrustning för att kunna genomföra militära operationer i norr saknades. Dessutom brast styrkorna disciplin och professionalitet och deras efterlevnad av nationell och internationell rätt kunde ifrågasättas.<sup>13</sup>

Armén utgjorde vidare i sig ett akut säkerhetshot. 2012 stod armén inte under civil kontroll. Statskuppen hade lämnat armén instabil och splittrad i fraktioner i konflikt med varandra. Presidentgardet ska ha försökt genomföra en motkupp och det fanns rykten om ytterligare kuppförsök.<sup>14</sup> Läget i landet var således mycket osäkert.

I slutet av 2012 saknades en samlad ledning för armén och soldaterna agerade i stort på eget bevåg. Armén var således i akut behov av omorganisering och utbildning.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Hela stycket 2.1. är baserat på den genomlysning av Malis säkerhetsstyrkor som gjordes av FOI i rapporten Tham Lindell, Magdalena, 2012. *Ur askan i Elden: förutsättningar för intervention i norra Mali*.

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

<sup>13</sup> Tham Lindell, Magdalena, 2012. *Ur askan i Elden: förutsättningar för intervention i norra Mali*, s. 20-21.

<sup>14</sup> Ibid, s. 21.

<sup>15</sup> Ibid, s. 20.

### 3 EUTM Mali

I mars 2011 beslutade EU om en *Strategi för säkerhet och utveckling i Sahel*.<sup>16</sup> Ett liknande strategiskt ramverk för Afrikas horn antogs också av EU i november 2011.<sup>17</sup> De båda strategierna har uppfattats av analytiker som ett tecken på att EU, efter antagandet av Lissabonfördraget och bildandet av utrikestjänsten, rört sig bort från riktade, småskaliga insatser och mot insatser grundade på mer allomfattande och regionala strategiska ramverk.<sup>18</sup> Målbilden för EUTM måste därför ses i förhållande till EU:s hela Sahelstrategi.

Målbilden som lyfts fram i strategin är att på 5-10 års sikt ”skapa förutsättningarna för lokal och nationell hållbar utveckling så att Sahel kan blomstra och inte längre utgöra en potentiell skyddad zon för al-Qaida i islamiska Maghreb (AQIM)<sup>19</sup> och kriminella nätverk.”<sup>20</sup>

Sahelstrategin är uppbyggd kring fyra kompletterande handlingslinjer: utveckling, gott samhällsstyre och intern konflikthantering; politik och diplomati; säkerhet och rättsstatlighet; samt bekämpning och förebyggande av våldsam extremism och radikaliserings.<sup>21</sup> Säkerhetsdimensionen av Sahelstrategin avser stöd till förmågeuppbyggnad av säkerhetsstyrkor, polisväsende och rättsväsende för att bekämpa hot samt mer effektivt hantera terrorism och organiserad brottslighet. Den avser också koppla kapacitetsuppbyggnad till åtgärder för gott samhällsstyre för att säkerställa statens kontroll över säkerhetsinstrumenten.<sup>22</sup> Strategin indikerar ett försök att länka samman traditionellt renodlat militärt kapacitetsbyggande till bredare insatser för säkerhetssektorsreform.

Hittills har EU inrättat två konkreta aktiviteter till stöd för säkerhetsdimensionen av strategin: EUTM samt den civila kapacitetsuppbyggnaden EUCAP SAHEL

<sup>16</sup> Europeiska utrikestjänsten, 2011. *Strategy for Security and Development in the Sahel*. Länk till dokumentet finns på: [http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/sahel/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/sahel/index_en.htm)

<sup>17</sup> Council of European Union, 2011, *Outcome of proceedings 14 November 2011 Annex: Strategic framework Horn of Africa*. 16858/11, Tillgänglig på: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st16/st16858.en11.pdf>

<sup>18</sup> Se exempelvis Hatzigeorgopoulos, Myrto. “The EU’s Strategy for Sahel: A New Turn in EU External Action?”, *European Security Review* 64, ISIS Europe, januari 2013.

<sup>19</sup> En filial av al-Qaida aktiv i norra afrika.

<sup>20</sup> Europeiska utrikestjänsten, 2011. *Strategy for Security and Development in the Sahel*. Författarnas översättning.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

Niger som är inriktad på bekämpning av terrorism och organiserad brottslighet genom utbildning av polis, gendarmeri och militär.<sup>23</sup>

### 3.1 Målbild och mandat

I linje med Sahelstrategin är de övergripande politisk-startegiska målsättningarna med EU:s engagemang i Mali att hjälpa de maliska myndigheterna att:

- Återställa konstitutionell och demokratisk ordning i landet genom en trovärdig plan för fria val under 2013 samt ett ramverk för förhandling med väpnade grupper som väljer bort terrorism;
- Återetablera statens närvaro i landet i en kontext av fred och försoning mellan olika samhällsgrupper och med respekt för rättssäkerhet och mänskliga rättigheter;
- Neutralisera hotet från organiserad brottslighet och terrorism.<sup>24</sup>

EUTM är tänkt att bidra till detta genom att tillhandahålla den maliska försvarsmakten (*Malian Armed Forces*, MAF) militärrådgivning och utbildning. Detta ska bidra till att återställa MAF:s militära förmåga och göra det möjligt för MAF att genomföra militära operationer för att återetablera territoriell integritet och reducera hotet från terroristgrupper.<sup>25</sup>

Insatsens operativa målsättning är att svara upp mot MAF:s operationella behov. Detta görs genom utbildning och förmågeuppbyggnad av enheter inom den maliska armén; utbildning och rådgivning inom områdena ledning; logistik och personalhantering; samt, inom internationell rätt, skydd av civila samt mänskliga rättigheter.

EUTM ska även verka för att stärka förutsättningarna för civil kontroll över MAF.<sup>26</sup> Mandatet för EUTM anger också att insatsen ska genomföras i nära samverkan med övriga aktörer engagerade i Mali, däribland FN och ECOWAS.<sup>27</sup> Mandatet tillåter inte insatsen att delta i stridande operationer.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> European Union External Action Services, "What is EUCAP SAHEL Niger", [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/mission-description/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/mission-description/index_en.htm) (hämtad 2013-10-22).

<sup>24</sup> EUTM Mali, [http://www.eutmmali.eu/?page\\_id=228](http://www.eutmmali.eu/?page_id=228) (hämtad 2013-11-18).

<sup>25</sup> Ibid.; Rådsbeslut 2013/34/CFSP.

<sup>26</sup> Rådsbeslut 2013/34/CFSP.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

## 3.2 Organisation och genomförande

EUTM Mali gavs ett initialt mandat om 15 månader med start i januari 2013. Under den perioden ska insatsen utbilda fyra maliska stridsgrupper i bataljonsstorlek, motsvarande totalt 2700-3000 personer, både kvinnor och män, ur den maliska armén. Varje utbildningsomgång omfattar en stridsgrupp, c:a 700 personer, och pågår i 10 veckor. Det nuvarande mandatet och alla fyra utbildningsomgångar ska vara avslutade i maj 2014.

EUTM Mali består av c:a 500 personer, varav c:a 200 är instruktörer. Övrig personal utgörs av stöd- och stabspersonal samt en skyddsstyrka (*force protection*). Insatsens högkvarter är placerat i Malis huvudstad Bamako och själva utbildningsplatsen ligger i Koulikoro, 60 km nordöst om huvudstaden.

Det är Mali som står för nyrekrytering och urval av de personer som ska utbildas av insatsen. Den första stridsgruppen som utbildades bestod främst av personer som redan sedan tidigare ingått i den maliska armén. Behovet av att hålla stora delar av armén i de norra delarna av landet har dock inneburit att nya soldater rekryterats till den maliska armén. De nya rekryterna har genomgått en grundläggande utbildning innan de deltar i EUTM Mali men denna är inte i första hand fokuserad på strid.<sup>29</sup>

### 3.2.1 Utbildning

Det utbildande elementet av EUTM Mali är baserat vid en utbildningscamp i Koulikoro. Fyra maliska stridsgrupper ska utbildas i bl.a. vapenhantering, stridsteknik, sjukvård, närkamp och mänskliga rättigheter.<sup>30</sup> Utbildningen är uppdelad i tre faser om totalt 10 veckor. Två veckor läggs på individnivå. Därefter följer fem veckor med fokus på att gå från gruppnivå till kompaninivå. De sista tre veckorna fokuserar på kompaninivå, inklusive en veckas övning på bataljonsnivå.<sup>31</sup> Utbildningen syftar till att klara av fyra huvuduppgifter: försvara tagen terräng, bekämpa och isolera motståndaren, genomföra blockering samt stridsspaning.<sup>32</sup>

Från och med den tredje stridsgruppsomgången föregås de 10 veckorna av en särskild ledarskapsutbildning på två veckor för pluton- och kompanichefer. Utöver grundläggande ledning inom ramen för de fyra huvuduppgifterna omfattar denna utbildning både etik och det legala ramverket för militära

<sup>29</sup>; Intervju 19, representant EU-delegation.

<sup>30</sup> Försvarsmakten. Mali - EUTM, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/pagaende-internationella-insatser/mali-eutm/> (hämtad 2013-11-18).

<sup>31</sup> Intervju 29, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>32</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali.

operationer.<sup>33</sup> Pluton- och kompanicheferna får också fortsatt utbildning parallellt med rekryterna.

I utbildningen ingår ett halvdagsspass i veckan med fokus på internationell rätt, mänskliga rättigheter och gender. Det finns en individ särskilt anställd för detta och dessutom kommer experter från exempelvis Röda korset, FN:s barnfond (*United Nations Children's Fund*, UNICEF) och FN:s flyktningorgan (*the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) och föreläser inom ramen för sina expertområden. De frågor som tas upp försöker sedan inkorporeras i nästkommande veckas utbildning.<sup>34</sup>

### 3.2.2 Rådgivning

EUTM Mali:s högkvarter är i princip uppdelat i två delar där den ena stödjer och följer upp utbildningen i Koulikoro och den andra uteslutande arbetar med frågor som rör strategisk nivå och har en rådgivande funktion gentemot ministerie- och högkvarternivån i Mali.<sup>35</sup> Det senare arbetet leds av en cell på 17 personer. Dessa individer är fransktalande för att främja samarbete med den maliska statsmakten, men utgörs inte bara av fransmän.<sup>36</sup> Detta är den del av EUTM Mali som arbetar med att stärka förutsättningarna för legitima civila instanser och utövandet av politisk kontroll över MAF.<sup>37</sup>

Den rådgivande enhetens arbete inleddes med att analysera och identifiera de behov för kapacitetsuppbyggnad som MAF har, vilket sedan låg till grund för den utbildning som skett i Koulikoro. Här ges fortsatt också rådgivning och stöd till maliska försvarsledningen inom de tre prioriterade områdena ledning, logistik och personalfrågor.<sup>38</sup> En plan för hur omvandlingen av MAF ska implementeras har tagits fram tillsammans med det maliska försvarsministeriet och förväntas utmynna i en ny lag under första halvåret 2014.<sup>39</sup>

## 3.3 Det svenska bidraget

Den svenska Försvarsmakten har sedan mars 2013 bidragit med utbildningsteam till EUTM Mali. Den svenska utbildningsinsatsen ingår tillsammans med personal från Finland, Lettland, Litauen och Estland i ett nordisk-baltiskt utbildningskompani baserat i Koulikoro. Numera finns även ett franskt utbildningsteam kopplat till den nordisk-baltiska gruppen. Initialt utgjorde det

---

<sup>33</sup> Intervju 18, EU-tjänsteman.

<sup>34</sup> Intervju 30, svensk instruktör; intervju 32, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>35</sup> Försvarsmakten, Mali månadsrapport v332-336.

<sup>36</sup> Intervju 19, EU-tjänsteman.

<sup>37</sup> Enligt Rådsbeslut 2013/34/CFSP.

<sup>38</sup> Rådsbeslut 2013/34/CFSP

<sup>39</sup> Intervju 24, stabsofficer EUTM Mali.

svenska bidraget två utbildningsteam. I september 2013 roterade insatsen och samtidigt minskade Sverige sin personal i Koulikoro, från 13 till 9, till förmån för Estland som blev in i samarbetet och tog över ett av utbildningsteamen. Lettland och Litauen har kontinuerligt haft enskilda individer i Finlands, Sveriges och senare Estlands utbildningsteam.

Finland har haft ledningsansvar i den samnordiska gruppen under båda rotationerna. Kompanichefskapet har dock varierat och leddes initialt av Finland för att i den andra rotationen tas över av Sverige.

Utöver utbildningsteamet har Sverige kontinuerligt haft en befattning vid insatsens högkvarter i Bamako.



## 4 Måluppfyllnad

EUTM Mali ska, som nämnts tidigare, bidra till att möta den maliska försvarsmaktens operativa behov. Detta görs genom både utbildning och rådgivning. Insatsen ska också verka för att stärka förutsättningarna för civil kontroll samt samordna sig med övriga aktörer i Mali.

EUTM Mali har vid publicering av denna rapport pågått i c:a nio månader. Det är därför för tidigt att säga om insatsen kommer att nå sina mål eller inte. Nedan presenteras därför en analys av hur arbetet inom insatsen fungerat hittills.

### 4.1 Utbildning

Denna sektion undersöker huruvida den utbildning som mandatet kräver har genomförts samt gör, i viss mån, en bedömning av effekten och kvaliteten på denna utbildning.

Enligt EUTM Mali:s mandat ska insatsen bistå med utbildningsstöd till nytta för den maliska försvarsmakten. Detta mål uppfylls bara genom det faktum att utbildning faktiskt genomförs och att de soldater som genomgått utbildningen är bättre rustade för sina uppgifter än innan de deltog.

Insatsen har satt som mål att utbilda fyra stridsgrupper om totalt c:a 3000 personer inom de 15 månader som insatsens mandat gäller. Två stridsgrupper är färdigutbildade och har satts in i fält och en tredje är under utbildning. Vad gäller den fjärde stridsgruppen är läget kring denna i skrivandets stund oklart. EU planerar för att påbörja utbildningen av denna i januari men flera respondenter menar att det är tveksamt om det kommer att finnas tillräckligt med rekryter och officerare för att fylla ytterligare stridsgrupper.<sup>40</sup> Redan för den tredje stridsgruppen har nyckelindivider såsom ställföreträdande chef saknats.<sup>41</sup>

Enligt mandatet ska utbildning även ges inom internationell humanitär rätt, skydd av civila och mänskliga rättigheter. Detta uppfyller insatsen genom att ha särskilda utbildningspass. Huruvida de utbildade soldaterna håller sig till de regelverk som finns är svårt att verifiera men EUTM Mali har inte fått några rapporter ifrån fält om felaktigt beteende.<sup>42</sup>

Enligt uppgift från flera av respondenterna håller de förband som EUTM Mali utbildat en hög klass i relation till övriga MAF och generell afrikansk standard.<sup>43</sup> Utbildningen uppges också motsvara de höga förväntningarna från Malis sida.

<sup>40</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 27, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>41</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 29, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>42</sup> Intervju 32, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>43</sup> Intervju 18, EU-tjänsteman; intervju 19, representant EU-delegation.

Samtidigt kan kvalitén på de uppgifter de utbildade soldaterna kan genomföra ifrågasättas – både på individ- och förbandsnivå.<sup>44</sup> Även de enklaste soldatfärdigheterna, som att hantera sin utrustning och vapen har varit problematiska.<sup>45</sup>

Enligt mandatet ska utbildningen bidra till att återställa MAF:s militära förmåga och göra det möjligt för MAF att genomföra militära operationer för att återta Malis territoriella integritet och reducera hotet från terroristgrupper. Både stridsgruppernas förmåga (stridsvärde) och hur de leds har ifrågasatts av ett flertal respondenter. Bedömningen av stridsgruppernas förmågor varierar något. Vissa menar att de kan hantera en checkpoint<sup>46</sup>, andra att de kan säkra ett område<sup>47</sup> eller försvara tagen terräng.<sup>48</sup> Många gånger klarar soldaterna av uppgifter var för sig men när de sätts samman i ett mer komplicerat förlopp blir det för avancerat.<sup>49</sup> Det rapporteras från insatsen att av de fyra uppgifterna som stridsgrupperna ska kunna lösa är det endast en – att säkra ett område – som förbanden sannolikt kommer kunna klara av att utföra i fält utan stöd från partners.<sup>50</sup> Stridsgrupperna har således inte förmåga att agera i en bataljons ram.

Både stridsgrupp ett och två har använts i fält. Den första ska dock ha genomfört operationer på plutonsnivå snarare än kompani- eller bataljonsnivå.<sup>51</sup> Den andra stridsgruppen har genomfört en operation tillsammans med franska Serval. Detta innefattade bland annat patrullering och checkpoints.<sup>52</sup> Dessa operationer har ansetts vara framgångsrika. Framgången måste dock ses mot bakgrund av att Serval redan gjort större delen av arbetet med att trycka tillbaka islamisterna.

EU har under utbildningens gång identifierat brister i ledarskap inom MAF. För att åtgärda detta har EU utökat utbildningen till att även omfatta ledningsutbildning för grupp- och plutonchefer från stridsgrupp tre. Vilken effekt detta kommer att få är för tidigt att säga.<sup>53</sup> Dessutom verkar det finnas en brist på officerare med stabsutbildning, vilket tyder på att ledarskapsfrågor fortsatt kommer att vara ett problemområde.

Den sammanfattande bedömningen är således att insatsen hitintills visserligen har utbildat det planerade antalet soldater inom de områden som föreskrivits men att dessa soldaters förmåga att bidra till att säkerställa Malis territoriella integritet efter utbildningen är fortsatt svag. Dessutom finns det en brist på officerare.

<sup>44</sup> Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

<sup>45</sup> Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

<sup>46</sup> Intervju 9, svensk instruktör.

<sup>47</sup> Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

<sup>48</sup> Intervju 12, svensk instruktör.

<sup>49</sup> Intervju 30, svensk instruktör.

<sup>50</sup> Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

<sup>51</sup> Intervju 29, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>52</sup> Intervju 33, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>53</sup> Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

Utifrån de givna förutsättningarna såsom förkunskapen hos de utbildade, utbildningstid, utrustning, att arbeta genom tolk etc. (se nedan) kan de utbildade soldaterna rimligtvis enbart förväntas klara av enklare uppgifter. Inom dessa görs dock framsteg. Det ska också tilläggas att en högt uppsatt officer inom den maliska försvarsmakten uttryckt att MAF är mycket nöjd med EUTM Mali:s verksamhet.<sup>54</sup>

## 4.2 Rådgivning

Den rådgivande delen av insatsen ska förutom att bidra med rådgivning inom angivna områden såsom ledning, logistisk och personalhantering också bidra till att stärka förutsättningarna för politisk kontroll av MAF genom att stärka uppbyggnaden av legitima civila myndighetsstrukturer. Det enskilt största bidraget till detta är en översyn av den maliska försvarsmakten. Översynen är en kartläggning av tillståndet inom försvarsmakten och vilka områden som är problematiska. Kartläggningen anses vara en framgång och en god grund för fortsatt reformarbete. Den samlade bedömningen är dock att det faktiska reformarbetet bara är i en inledande fas<sup>55</sup> – ett rimligt ställningstagande givet den korta tid som insatsen verkat i Mali. Ett flertal av de inblandade uppger att det maliska ägarskapet av processen kring reformarbetet varit stor och att EUTM Mali:s arbete utförts i nära samarbete med maliska representanter. Detta upplevs som mycket positivt.<sup>56</sup>

Denna del av insatsen är viktig och avgörande för långsiktigheten i EU:s engagemang. Det rådgivande arbetet på högkvarters- och ministerienivå säkerställer att det finns ett system som kan ta hand om och kontrollera de olika stridsgrupperna. Utan det rådgivande arbetet skulle den utbildning som ges på de lägre nivåerna snart vara ogjort.

## 4.3 Utmaningar för måluppfyllnad

### 4.3.1 Tidsförhållanden och utbildningens omfattning

EUTM Mali har 10 veckor på sig att utbilda en stridsgrupp från individnivå till en sammansatt bataljon. Detta är mycket snäva tidsförhållanden för vad som ska

---

<sup>54</sup> Intervju 35, officer Malis försvarsmakt.

<sup>55</sup> Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali; intervju 19, representant EU-delegation; intervju 21, EU-tjänsteman.

<sup>56</sup> Intervju 18, EU-tjänsteman; intervju 22, representant EU-delegation; intervju 23, tjänsteman regeringskansliet.

åstadkommas, vilket också har uppmärksammats av ett flertal respondenter.<sup>57</sup> Flera menar också att EU:s ambition för vad som kan hinnas med på de tio utbildningsveckorna är för hög.<sup>58</sup> De som utbildas har generellt bristande förkunskaper och det finns andra försvårande omständigheter såsom exempelvis behovet att utbilda genom tolk och brist på materiel som behövs för att genomföra utbildningen. Den korta utbildningstiden har inneburit att omfattningen på utbildningen har fått anpassas efter de tidsramar som finns och är en stor anledning till att stridsgrupperna inte når bataljonsnivå. Som en konsekvens är den maliska försvarsmakten inte i tillräckligt stor utsträckning rustad för att kunna försvara Malis territoriella integritet. EU har således skapat egna hinder för måluppfyllnad.

#### 4.3.2 Personaltillförsel till utbildningen

En annan utmaning för insatsen är tillgången till rekryter. Det har varit svårt för utbildningen att starta i tid då förväntat antal soldater som ska utbildas sällan har varit på plats i utbildningscampen vid den planerade utbildningsstarten.<sup>59</sup> Den tredje stridsgruppen var fortfarande efter ett antal veckor inte fulltalig. På en så pass kort utbildning spelar förlorade veckor stor roll för slutresultatet. Det finns också en oro över att det kommer vara svårt att hitta tillräckligt med rekryter för stridsgrupp fyra.<sup>60</sup> Farhågan att det skulle bli svårare att utbilda kommande stridsgrupper på grund av antalet nyrekryterad personal utan tidigare erfarenhet ökar verkar dock inte ha besannats. Det ska snarare ha varit en fördel att de inte lärt sig ett ”felaktigt beteende” innan de kommer till insatsen.<sup>61</sup>

Behovet av att nyrekrytera samt att genomföra rekryteringarna under kort tid har också lett till att Mali, åtminstone i nuläget, tvingats överge ambitionen om en etniskt diversifierad armé. På grund av risken för infiltratörer uppges Mali ha varit tveksamma till att rekrytera soldater ur befolkningsgrupperna i norra Mali direkt från gatan. Detta har lett till att den tredje stridsgruppen inte omfattar några tuareger. Representativitet bland de som utbildas är en viktig faktor för långsiktig hållbarhet i kapacitetsuppbyggnadsinsatser. Forskning på försvarsreform och kapacitetsuppbyggnad klargör att för att en stat ska anses

---

<sup>57</sup> Se exempelvis intervju 8, svensk instruktör; intervju 9, svensk instruktör; intervju 12, svensk instruktör; intervju 13, svensk instruktör; intervju 21, EU-tjänsteman; intervju 24, stabsofficer EUTM Mali; intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 29, stabsofficer EUTM Mali; intervju 31, svensk instruktör; intervju 33; stabsofficer EUTM Mali. Se också Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

<sup>58</sup> Se exempelvis intervju 8, svensk instruktör; intervju 9, svensk instruktör; intervju 12, svensk instruktör; intervju 13, svensk instruktör; intervju 21, EU-tjänsteman. Se också Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

<sup>59</sup> Intervju18, EU-tjänsteman; Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

<sup>60</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 27, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>61</sup> Intervju 30, svensk instruktör.

vara legitim behöver dess väpnade styrkor åtnjuta åtminstone en majoritet av befolkningens förtroende.<sup>62</sup> Ett sätt att skapa legitimitet är att försvarsmakten är representativ för samhället och dess säkerhetsbehov.<sup>63</sup> Att inte inkludera individer ifrån norra Mali i utbildningen kan således påverka hur befolkningen i norr ser på staten och försvarsmakten.

Ett ytterligare problem kopplat till personalfrågor är att det saknas officerare i nyckelpositioner. Mali ska ha meddelat EUTM Mali att denna brist kommer att fortsätta då den skola som utbildade officerare för stabstjänst inte bedriver någon utbildning för tillfället.<sup>64</sup> EUTM Mali kan således hamna i en situation där det inte finns personer att utbilda, alternativt att rekryterna är närvarande men utan fullständig ledning. Detta påverkar möjligheten att nå målen inom ramen för denna mandatperiod men det kan också få konsekvenser för eventuella framtida utbildningsomgångar. Dessutom påverkar det de maliska enheterna som riskerar att sättas in i strid utan tillräcklig ledning.

### 4.3.3 Avsaknad av utrustning och materiel

En av de största utmaningarna för att insatsen ska nå sina mål uppfattas av respondenterna vara soldaternas tillgång till den utrustning och materiel som krävs för att genomföra utbildningen.<sup>65</sup> Respondenterna vittnar om att det har saknas utbildningsmateriel såsom ammunition, målfigurer, fordon, sambandsutrustning och vapen.<sup>66</sup> I de enklare fallen har detta ibland lösts av de utbildande styrkorna. I det nordisk-baltiska utbildningskompaniet försåg exempelvis Finland utbildningsteamet med målfigurer. I många andra fall har dock utrustningsproblemet kvarstått. Den tredje stridsgruppen ska enligt uppgift ha tilldelats utrustning tillhörande maliska soldater som nyligen återvänt ifrån fronten.<sup>67</sup> Vissa moment har på grund av detta försenats och en del av utbildningen har fått anpassas efter rådande förhållanden. Detta innebär att utbildningen i vissa fall inte kunnat uppnå full effekt.

<sup>62</sup> Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2012. *Arming the Peace: The Sensitive Business of Capacity Building*, FOI, rapport 3269, s. 15.

<sup>63</sup> Hutton, Lauren. "A bridge too far? Considering security sector reform in Africa", ISS Paper 186, maj 2009.

<sup>64</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>65</sup> Intervju 4, Försvarsmaktens högkvarter; intervju 13, svensk instruktör; intervju 15, svensk instruktör; intervju 17, stabsofficer EUTM Mali; intervju 18, EU-tjänsteman; intervju 20, representant EU-delegation; intervju 21, EU-tjänsteman; intervju 23, regeringskansliet; intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; 26, stabsofficer EUTM Mali; 27, stabsofficer EUTM Mali; 29, stabsofficer EUTM Mali; 30, svensk instruktör; intervju 31, svensk instruktör; Försvarsmakten, Mali månadsrapport v 332-336.

<sup>66</sup> Intervju 4, Försvarsmaktens högkvarter; intervju 13, svensk instruktör; intervju 15, svensk instruktör; intervju 31, svensk instruktör; Försvarsmakten, Mali veckorapport v 320.

<sup>67</sup> Intervju 21, EU-tjänsteman.

Formellt ligger ansvaret för att tillhandahålla soldaterna den utrustning och materiel som är nödvändig för utbildningen (och för senare operativ verksamhet) helt och hållet på Mali.<sup>68</sup> Mali har dock inte lyckats leva upp till detta. Samtidigt är det viktigt för EU att utbildningen genomförs på ett gott sätt och har synliga resultat. EU har dock utifrån gällande regelverk stora begränsningar i att bidra med utrustning inom ramen för sina utbildningsinsatser. Detta innebär att de donationer som sker ges på bilateral basis, vilket kan resultera i utrustning som inte är kompatibel med varandra och i vissa fall utsliten.

#### 4.3.4 EU-interna utmaningar

Det finns också ett antal interna utmaningar inom EU som inte har direkt påverkan på måluppfyllnaden men som indirekt skulle kunna påverka insatsens verksamhet negativt.

För det första har det varit visst problem med styrkegenereringen till insatsen. Viljan att bidra med utbildare och stabspersonal har varit god. Problemen har framför allt gällt skyddsstyrkan och medicinsk evakuering. Medlemsstaterna har helt enkelt varit tveksamma att bidra med dessa kapaciteter och detta upplevs av flera respondenter som ett fortsatt problem.<sup>69</sup> Den medicinska evakueringen har till exempel lagts ut på entreprenad till ett privat företag.<sup>70</sup> Utan dessa två kapaciteter skulle det bli svårt för insatsen att fortsätta sin verksamhet. Att medicinsk evakuering genomförs privat har dock lyfts fram som något positivt, då det innebär att verksamheten genomförs utan nationella begränsningar, så kallade *caveats*.<sup>71</sup> Att medlemsstaterna inte varit villiga att fullt bidra till insatsen kan dock samtidigt ses som ett trovärdighetsproblem för EU.

En annan aspekt är språket. I Mali pratas franska och flera medlemsstater har haft svårt att hitta personal som är fransktalande. Detta gäller inte minst Sverige. Bristen på fransktalande instruktörer har inneburit att stor del av utbildningen har genomförts med tolkar, vilket är en komplicerande faktor då mycket av informationen går förlorad under översättningen. Dessutom har budskapen många gånger behövt tolkas vidare till andra språk. Utbildningsmanualen för insatsen har också varit på franska och har därmed inte kunnat följas av bl.a. de svenska utbildarna. I den rådgivande delen har franska varit helt avgörande för att kunna arbeta där och en övervägande majoritet av personalen i den delen av insatsen är därför från Frankrike och andra fransktalande länder.

---

<sup>68</sup> Intervju 13, svensk instruktör; intervju 20, representant EU-delegation; Försvarsmakten, EUTM Mali Månadsrapport v 337-339.

<sup>69</sup> Intervju 20, representant EU-delegation; intervju 22, representant EU-delegation.

<sup>70</sup> Intervju 20, representant EU-delegation.

<sup>71</sup> Intervju 24, stabsofficer EUTM Mali.

Den franska dominansen inom insatsen är generellt mycket stor. Detta gäller såväl i Mali som inom EU-institutionerna i Bryssel. Utöver de positiva effekterna som kommer av en engagerad medlemsstat finns också flera negativa konsekvenser. Bland annat uppfattar ett par av respondenterna den rådgivande delen av insatsen som en fransk angelägenhet med liten möjlighet för andra länder att få insyn.<sup>72</sup> Detta kan ha uppstått som en konsekvens av att få länder bidragit med fransktalande personal till insatsen.

Att Frankrike till mångt och mycket satt agendan för insatsen försvårar också möjligheten att bedöma insatsens framgång. Frankrike och förespråkare av franska intressen vill gärna påvisa att insatsen är framgångsrik och har gått ut hårt för att främja en förlängning av insatsen samt att styra inriktningen på denna. Det finns signaler från andra bidragande medlemsstater på plats i Mali att insatsen kanske inte går så bra som det gärna beskrivs i Bryssel.<sup>73</sup> Samtidigt är Frankrike det land som – tack vare språket och nära relation till Mali – sannolikt är bäst placerad att bedöma insatsens effekter. Sammantaget är dock bedömningen att en något tillrättalagd bild av insatsen delges Bryssel.

---

<sup>72</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 26, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>73</sup> Mailkommunikation stabsofficer EUTM Mali Bamako

## 5 Jämförelse med EUTM Somalia

FOI har tidigare studerat EUTM Somalia, en insats liknande EUTM Mali som bedrivits för att bygga upp Somalisk försvarskapacitet sedan 2010.<sup>74</sup> Nedan lyfts några av de huvudsakliga utmaningar som då identifierades fram och jämförs med erfarenheterna från Mali. Syftet är dels att se vilka lärdomar som insatsen i Mali tagit till sig och dels att identifiera vilka problem som verkar vara generiska för denna typ av insatser.

### 5.1 Inflytande på rekrytering

Tidigare analyser av EUTM Somalia har lyft fram det faktum att EU nästan helt saknat inflytande på processerna före och efter utbildningen som en övergripande utmaning. Brister i rekryteringen i Somalia gjorde att c:a 10% av rekryterna inte var lämpade för utbildningen.<sup>75</sup> EUTM Somalia införde därför egen screening för att identifiera de som är olämpliga för tjänstgöring.

I Mali har EUTM, som tidigare nämnts, inte heller något direkt inflytande på rekryteringen. Detta kan ses som ett tecken på lokalt ägarskap ifrån Malis sida, något som tidigare forskning visar utgör en grundpelare för att kapacitetsbyggande insatser ska bli framgångsrika.<sup>76</sup> När soldaterna anländer för utbildning till EUTM Mali genomgår de dock en granskning som framför allt utgörs av ett frågeformulär. Instruktörerna har numera också uppmanats att rapportera fall av misstänkta minderåriga till utbildningsledaren och rådgivaren i internationell rätt.<sup>77</sup> I de fall där EUTM Mali uppfattat tveksamheter kring huruvida soldaterna faktiskt innehaft myndig ålder (18 år) har dessa avskiljts från utbildningen till dess att de kunnat visa upp giltig identitetshandling eller att försvarsministeriet bekräftat deras ålder. Insatsen upplever att det generellt har varit en mycket god dialog mellan EU och de maliska myndigheterna i denna fråga och Mali har upplevts villigt att lyfta dessa individer ur insatsen.<sup>78</sup> De flesta av de som ska utbildas har uppfattats vara lämpliga.<sup>79</sup> I stridsgrupp tre har inga misstänkta fall av minderåriga rapporterats.<sup>80</sup> En aspekt av detta är att stridsgrupp

<sup>74</sup> Se Nilsson, Claes och Norberg, Johan, 2012. *European Union Training Mission Somalia: en insatsanalys*.

<sup>75</sup> Ibid. s. 5.

<sup>76</sup> Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2012. *Arming the Peace: The Sensitive Business of Capacity Building*, s. 24.

<sup>77</sup> Intervju 32, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>78</sup> Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali; intervju 19, representant EU-delegation; intervju 22, representant EU-delegation. Malisk lagstiftning anger 18 år som gränsen för att få ingå i landets militära styrkor.

<sup>79</sup> Intervju 24, stabsofficer EUTM Mali; intervju 32, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>80</sup> Intervju 32, stabsofficer EUTM Mali.



tre, som tidigare nämnts, inte omfattat några tuareger och det är främst denna folkgrupp som saknat legitimation som bekräftar ålder.

Att säkerställa åldern på de som utbildas är en generell utmaning för utbildningsinsatser. Till exempel kan identitetshandlingar som styrker individers ålder ofta saknas i länder som har genomlidit konflikt därför att de har förlorats i flykt eller därför att institutioner som registrerar födselar och medborgare plundrats. I fattiga samhällen utan effektiv statlig förvaltning kan registrering av medborgare och deras identitet också helt saknas. Utöver detta är fattigdom och svält också faktorer som förvärrar svårigheter att åldersbestämma genom utseendesbedömningar. Erfarenheterna från EUTM visar på att goda relationer med värdland eller eventuellt annat urväljande land angående de krav som ställs på de som ska utbildas är en framgångsfaktor. Detta kan vara viktigt för framtida insatser att ta vara på.

Behovet av riktad rekrytering för att skapa en representativ försvarsmakt är också genomgående i utbildningsinsatser. Att försöka rekrytera soldater från alla klaner har varit en viktig, men komplicerande, faktor i Somalia på samma sätt som behovet av representativitet försvårar rekrytering i EUTM Mali.

## 5.2 Ledningsstrukturer på högre nivå

Erfarenheterna från EUTM Somalia har visat på att den somaliska regeringen haft problem med att leda de utbildade soldaterna när dessa återvänt till Somalia efter att ha fullgjort utbildningen. Den somaliska försvarsmaktens lednings- och infrastruktur har varit för outvecklad. I Somalia har ledningen över och integreringen av de EUTM-utbildade förbanden i praktiken istället skötts av AU:s fredsfrämjande styrka i landet (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM).<sup>81</sup>

Mali har liknande problem med sina lednings- och personalhanteringsstrukturer. Den rådgivande delen av insatsen finns till just för att bidra till att stärka dessa strukturer. Initialt fanns också tanken att soldaterna efter utbildningen skulle genomföra gemensamma operationer med de afrikanska fredsfrämjande styrkorna i landet – AFISMA, ett arrangemang liknande det med AMISOM i Somalia. AFISMA har sedan övergått till FN-insatsen MINUSMA. De utbildade stridsgrupperna arbetar tillsammans med MINUSMA men FN-insatsen har inte ansvaret att övervaka eller leda de maliska styrkorna.<sup>82</sup>

Under genomförandet av den första utbildningsomgången av EUTM Mali drogs slutsatsen att det fanns omfattande behov av en särskild utbildning inriktad på

<sup>81</sup> Nilsson, Claes och Norberg, Johan, 2012. *European Union Training Mission Somalia: en insatsanalys*, s.5,12.

<sup>82</sup> Intervju 18, EU-tjänsteman.

ledning och ledarskap för pluton och kompanichefer. Specialistutbildningar som fokuserar på förstärkt ledningsförmåga upp till och med kompaninivå genomförs inom EUTM Somalia sedan mitten av 2011. Erfarenheten från Somalia i kombination med den befintliga kunskapen om den bristande ledningsförmågan inom MAF borde möjligtvis ha gjort behovet för särskild ledningsutbildning inom EUTM Mali tydligt redan innan utbildningsstart. Bristen på officerare med stabsutbildning för att leda de nya stridsgrupperna borde kanske också kunnat ha förutsatts. En viktig lärdom för framtiden är således att ta ledarskapsutbildning i beaktande redan vid planering av utbildningsinsatser.

### 5.3 Samordning med andra aktörer

En tidigare översyn av FOI med fokus på säkerhetssektorreformen insatser visar på att samordning är en genomgående utmaning vid denna typ av insats.<sup>83</sup> Detta gäller även EUTM Somalia. Upplägget för EUTM Somalia, med flera olika aktörer inblandade i bl.a. rekrytering, utbildning och finansiering av de somaliska styrkorna, krävde en omfattande internationell koordinering. Flera svagheter i dessa samarbeten identifierades, vilket bl.a. ledde till ständiga förseningar som försvårade planeringen både för insatsen och för bidragande medlemsstater.<sup>84</sup>

EUTM Mali ska genomföras i nära koordinering med övriga aktörer engagerade i Mali, däribland FN och ECOWAS.<sup>85</sup> Detta arbete bedrivs bland annat genom en samordningsgrupp på fyra personer som ansvarar för kontakterna mot Operation Serval, MINUSMA och andra FN-organisationer i landet (s.k. *FN Country Team*) samt civila organisationer i övrigt.<sup>86</sup> Samarbetet anses fungera bra och det finns en tydlig arbetsfördelning mellan de tre militära aktörerna Serval, MINUSMA och EUTM Mali enligt respondenterna från EUTM Mali.<sup>87</sup> Det finns dock en uppfattning utanför, bl.a. från FN, att EUTM inte tar tillräcklig hänsyn till MINUSMA.<sup>88</sup> Trots olika syn på hur väl samordningen fungerar finns dock ett etablerat samarbete där FN bidrar med sakkunskap inom ramen för EUTM Mali:s utbildning i internationell rätt och mänskliga rättigheter. EUTM Mali och MINUSMA håller dessutom på att arbeta fram ett formellt avtal mellan insatserna.<sup>89</sup> Däremot gav flera respondenter uttryck för att samordningen av

<sup>83</sup> Nilsson, Claes och Svensson, Emma, 2010. *Säkerhetssektorreform i förändring: mot en ny SSR-agenda*, FOI, rapport, 3032

<sup>84</sup> Nilsson, Claes och Norberg, Johan, 2012. *European Union Training Mission Somalia: en insatsanalys*.

<sup>85</sup> Rådsbeslut 2013/34/CFSP.

<sup>86</sup> Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>87</sup> Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali; intervju 18, EU-tjänsteman.

<sup>88</sup> Intervju 36, diplomat Bamako.

<sup>89</sup> Intervju 24, stabsofficer EUTM Mali.

donationer av materiel inte fungerar särskilt väl, vilket är en uppgift som MINUSMA, enligt EUTM Mali, ska ansvara för.<sup>90</sup>

En viktig skillnad jämfört med EUTM Somalia är att processerna kring EUTM Mali omfattar en signifikant mindre inblandning av tredje part. I Somalia bistod bland annat USA, via privata företaget Bancroft, genom bilateralt avtal med Somalia i rekryteringsprocessen. Till skillnad från fallet i Somalia finns heller inget bilateralt avtal mellan Mali och tredje part för ekonomiskt bistånd till utbetalning av löner och dylikt för den personal som genomgått utbildningen.<sup>91</sup> En förklarande faktor är att Mali, till skillnad från Somalia, har en existerande statsapparat och ett försvarsministerium, visserligen med stora reformbehov, som även tidigare förvaltat den maliska försvarsmakten.<sup>92</sup> En ytterligare påverkande faktor är att EUTM Somalia har genomförts i tredje land och att Uganda även skött delar av utbildningen vilket ytterligare har komplicerat samordningen. Att processerna i Mali inkluderat färre parter har underlättat koordineringen kring arbetet. En lärdom är således att så långt som möjligt begränsa antalet inblandade aktörer. Behovet måste dock vara en styrande faktor och lärdomen från Somalia är ändå att EUTM Somalia sannolikt inte gått att genomföra på ett hållbart sätt utan inblandning från tredje part. Alternativet hade varit att utöka EU:s roll och låta insatsen ta på sig såväl rekrytering som löneutbetalning.

Trots att samordningen med andra aktörer i jämförelse med EUTM Somalia har fungerat väl finns det all anledning att arbeta vidare med samordningsfrågor i Mali. En kapacitetsstödande insats som EUTM Mali är bara en av flera nödvändiga aktiviteter och samordning är avgörande för att klara av ett brett angreppssätt gentemot säkerhetssektorn.<sup>93</sup> Detta kommer inte minst att bli viktigt om EU går vidare med tanken om en civil insats (se avsnitt 7.4).

## 5.4 Förhållanden för de som utbildas

De förhållanden under vilket de somaliska soldaterna levde och utbildades i Uganda uppgavs ha varit så dåliga att det påverkade inlärningsmöjligheterna för soldaterna under den relativt korta utbildningsperioden.<sup>94</sup>

Största delen av problematiken gällande tredje part har EUTM Mali lyckats undvika eftersom säkerhetsläget har tillåtit utbildningen att ske på plats i Mali utan

<sup>90</sup> Se exempelvis intervju 24, stabsofficer EUTM Mali; intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 27, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>91</sup> Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>92</sup> Intervju 21, EU-tjänsteman.

<sup>93</sup> Se Nilsson, Claes och Svensson, Emma, 2010. *Säkerhetssektorreform i förändring: mot en ny SSR-agenda*.

<sup>94</sup> Nilsson, Claes och Norberg, Johan, 2012. *European Union Training Mission Somalia: en insatsanalys*, s. 5.

inblandning av ytterligare parter i utbildningen. Tidigt i planeringen för insatsen diskuterades möjligheten att förlägga EUTM i tredje land (detta framför allt därför att det efter att operation Serval inletts saknades tillgängliga utbildningscamper tillräckligt nära norra Mali). Erfarenheten ifrån EUTM Somalia var ett ingångsvärde i denna diskussion men då Mali tydligt signalerade att landet inte accepterade att insatsen lokaliserades utanför Mali avskrevs detta alternativ. EUTM tillhandahåller utbildare och rådgivare men utöver det styr Mali självt för alla omkringliggande faktorer, inklusive mathållning och övriga förhållanden för de som utbildas.

## 5.5 Desertörer

En farhåga för EUTM Somalia var att trupperna skulle hoppa av efter utbildningen för att ägna sig åt kriminell verksamhet eller byta sida och bli motståndsmän. I Somalia verkar dock detta inte skett i någon högre utsträckning ungefär 10 procent avhopp.<sup>95</sup> I EUTM Mali är antalet avhopp lägre och insatsen anses principiellt inte ha några nämnvärda problem med avhopp i dagsläget.<sup>96</sup>

I Mali är risken för avhopp till motståndsgupper också sannolikt mindre än i Somalia. Kopplat till EUTM Somalia har det funnits en oro för att Somalia inte ska ha möjlighet att betala ut löner till de utbildade soldaterna och att dessa därför ska komma att utnyttja sin utbildning för att livnära sig på andra sätt. Detta problem förväntar sig insatsen generellt inte ska uppstå i Mali eftersom det redan finns ett etablerat försvarsministerium och ett system för utbetalning av löner.<sup>97</sup> Samtidigt rapporterar några av utbildarna i insatsen att de soldater som utbildas inte har fått betalt på flera månader. Det uppges också att det rapporterats händelser då officerare i förbanden i norr lämnat förbanden stillasittande i fält för att resa till Bamako och utkräva sina löner.<sup>98</sup> Det verkar därmed som att risken för åtminstone tillfälliga avbrott kopplade till bristande löneutbetalningar kan ha underskattats av insatsen. I det långa loppet kan fortsatta problem med löneutbetalningar kanske även komma att leda till mer permanenta avhopp.

I Mali är den generella risken med att utbildningen nyttjas på fel sätt dock snarare kopplad till hotet om fortsatta kupper och risken med att utbilda framtida kuppmakare. Antagandet att den partner som stöttas kommer att följa en policy som ligger i linje med givarens intressen och värderingar har tidigare ifrågasatts.<sup>99</sup> Senast den 30 september 2013 genomfördes ett uppror vid

<sup>95</sup> Mörkertalet kan vara något högre men denna siffra ligger ändå under genomsnitt för denna typ av utbildningsinsats, i Afghanistan har den exempelvis legat på 15 procent.

<sup>96</sup> Intervju 19, representant EU-delegation; intervju 33, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>97</sup> Intervju 21, EU-tjänsteman; intervju 24, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>98</sup> Intervju 30, svensk instruktör; intervju 33, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>99</sup> Freier, Nathan. "The New Theology: Building Partner Capacity", *Small Wars Journal*, maj 2010.

militäranläggningen i Kati.<sup>100</sup> I samband med detta rapporterades det om misstänkta fall av avrättningar.<sup>101</sup> Det är därför inte helt givet att den maliska försvarsmakten utvecklas i den riktning som EU ser framför sig. En viktig lösning för att förhindra nya kupper är att arbeta med att motverka den dynamik som lett till tidigare kupper. Detta bör ske genom att: utveckla de statliga strukturer vars tidigare bristfällighet har skapat frustration baserat på upplevelsen om att landet missköts; utveckla strukturer för demokratiskt maktskifte; samt att utveckla de strukturer som kontrollerar säkerhetsstyrkorna och bibehåller dem som politiskt verktyg snarare än att låter dem bli en politisk aktör i sin egen rätt.

En generell slutsats från denna typ av insats är således att det alltid finns en risk för att utbilda individer som kommer att använda kunskapen de tillskansat sig i annat syfte än vad den varit avsedd för. Detta gäller såväl desertörer som framtida kuppmaakare och är en risk som bör övervägas vid planering och genomförande av kapacitetsbyggande insatser.

## 5.6 Slutsats

Detta kapitel har lyft fram flera viktiga utmaningar som är generiska för utbildningsinsatser och bredare säkerhetssektorreform. Vid utformningen av en eventuell ny EUTM insats bör särskild hänsyn läggas vid dessa lärdomar. Överlag uppfattas det bland respondenterna att få lärdomar från EUTM Somalia har påverkat arbetet med planeringen inför EUTM Mali. Erfarenheterna från Somalia har tagits i beaktan men generellt har det uppfattats att situationen i Mali och Uganda (där utbildningen för EUTM Somalia initialt bedrivits) skiljer sig så markant att få lärdomar har varit relevanta för EUTM.<sup>102</sup> Författarna har endast fått reda på ett par konkreta exempel på informationsöverföring mellan insatserna. Bland annat möttes cheferna för de respektive insatserna för att diskutera lärdomar från EUTM Somalia och utbildningsplanen för EUTM Somalia användes som grund när operationsplanen för EUTM Mali utvecklades för att planera kring utbildningsmoment rörande genderfrågor och mänskliga rättigheter.<sup>103</sup> EUTM Mali tog också till vara på den *lessons learned*-process som implementerats i EUTM Somalia.<sup>104</sup> Ett tecken på att få erfarenheter överförts mellan de båda insatserna är att det enligt en respondent fanns en uppfattning bland många av de som deltog i insatsen att EUTM Mali var första gången EU genomförde denna typ av verksamhet.<sup>105</sup> Även om insatserna skiljer sig åt utifrån

<sup>100</sup> Kati är den anläggning som varit hemvist för den tidigare kuppleddaren Sanogo.

<sup>101</sup> Amnesty International, "Mali: Myrister dödade i utrensningssaktion", 24 oktober 2013, [http://www.mynewsdesk.com/se/amnesty\\_international\\_svenska\\_sektionen/news/mali-myrister-dodade-i-utrensningssaktion-69218](http://www.mynewsdesk.com/se/amnesty_international_svenska_sektionen/news/mali-myrister-dodade-i-utrensningssaktion-69218) (hämtad 2013-11-21).

<sup>102</sup> Intervju 19, representant EU-delegation

<sup>103</sup> Intervju 21, EU-tjänsteman.

<sup>104</sup> Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>105</sup> Intervju 30, svensk instruktör.

den kontext som de genomförs i så torde det ha funnits fler lärdomar att ta till vara på, speciellt från själva utbildningsmomenten.

## 6 Svenska utmaningar och överväganden

Sverige bidrar, som tidigare nämnts med ett utbildningsteam och ett par stabsofficerare till EUTM Mali. Under hösten 2013 ansvarade Sverige också för ledningen av det nordisk-baltiska kompaniet. Sverige, precis som alla andra bidragande länder, bidrar naturligtvis till insatsens övergripande måluppfyllnad och drabbas av de utmaningar som insatsen i helhet står inför. Därtill finns det ett antal överväganden som är mer specifika för Sverige. Dessa presenteras nedan.

### 6.1 Förberedelser

Kapacitetsbyggande insatser har hitintills hanterats som enskilda insatser av Försvarsmakten. Detta innebär mycket mer begränsade förberedelser (c:a två veckor) än vid truppinsatser (c:a 16-20 veckor). Inför deltagandet i EUTM Mali fick de svenska deltagarna två dagars utbildning vid Livgardet samt en vecka i Finland tillsammans med övriga nordiska och baltiska länder. Majoriteten av de svenska instruktörerna har inte tidigare erfarenhet från en utbildande roll. I utbildningen i Finland ingick dock vissa moment med fokus på just detta.<sup>106</sup> Den förberedande missionsutbildningen i Sverige och Finland samt den utrustning som blev tilldelad inför insats bedömdes dock av den första rotationen som bristfällig.<sup>107</sup> Inför den andra rotationen beslutade utsedd plutonchef att själv ha förberedande utbildning för de personer som skulle arbeta som utbildare med fokus på hur man arbetar som instruktör. Detta har setts som något positivt och den andra rotationen har ansetts vara förberedda för sin uppgift.<sup>108</sup> Om Sverige även fortsättningsvis väljer att skicka personer med liten eller ingen erfarenhet av att utbilda rekommenderas att liknande förberedande utbildning institutionaliseras. Det betyder att förberedelserna inför denna typ av insats kan komma att behöva förlängas. Försvarsmakten har beslutat att EUTM Mali ska utgöra en förbandsinsats, snarare än att enskilda individer rekryteras från olika förband. Detta är ett steg i rätt riktning då det ökar chanserna för att utbildarna är samövade inför insatsen.

En annan viktig del i förberedelserna för denna typ av insats är genderfrågor. Här går uppgifterna isär om detta varit inkluderat i den förberedande utbildningen eller ej. Det finns tre versioner av detta. Att det inte har ingått, att det har varit ett specifikt utbildningspass och att det inte har varit en specifik del utan snarare

<sup>106</sup> Intervju 33, stabsofficer EUTM Mali; intervju 34, svensk instruktör.

<sup>107</sup> Intervju 8, svensk instruktör; intervju 9, svensk instruktör; intervju 10, svensk instruktör; intervju 11, svensk instruktör.

<sup>108</sup> Intervju 30, svensk instruktör; 31 svensk instruktör; intervju 34, svensk instruktör.

genomsyrat hela utbildningen.<sup>109</sup> Det finns således anledning att se över detta så att alla som deltar i insatsen har fått erforderlig utbildning. Ytterligare en aspekt är att Försvarsmakten under det två första rotationerna inte skickat en enda kvinna till insatsen. I EUTM Mali i stort fanns det under hösten enbart två kvinnliga instruktörer. EUTM Mali har enligt uppgift inte heller utbildat några kvinnor. Generellt stängs ofta kvinnor ute från säkerhetssektorreform.<sup>110</sup> Män och kvinnor kan ha olika behov och intressen avseende säkerhet. Ett ökat fokus på gender kan därmed leda till mer effektiva säkerhetsorganisationer genom att integrera fler kvinnor som då kan interagera med kvinnor ur befolkningen på ett sätt som kanske inte är möjligt för manliga kollegor.<sup>111</sup> Det finns därför all anledning att föregå med gott exempel genom att öka andelen kvinnor i insatsen.

## 6.2 Det nordiska samarbetet

Inför deltagandet i EUTM Mali beslutades det om ett gemensamt nordiskt bidrag. Initialt var det tänkt att Sverige, Norge och Finland skulle samarbeta men då Norge bestämde sig för att inte bidra klev de baltiska länderna fram som en del av det nordiska utbildningskompaniet. Samarbetet under planeringsskedet ska ha fungerat väl.<sup>112</sup> Samarbetet i den nordisk-baltiska gruppen under den första rotationen var dock inte friktionsfritt. Detta uppfattas av den svenska personalen dock främst ha berott på enskilda individer.<sup>113</sup> Under den andra rotationen fungerade samarbetet över lag väl.<sup>114</sup> Det är dock en stor utmaning att vara så pass många länder, sex stycken<sup>115</sup>, inom ramen för ett och samma utbildningskompani.<sup>116</sup> Utmaningen ska främst bero på olika inställningar till hur utbildning bör bedrivas men är också en fråga om språk då även de enskilda utbildningsteamens omfattar personer från flera olika länder och med olika modersmål.<sup>117</sup>

Under den första tiden i EUTM Somalia ingick Sverige också i ett utbildningsteam tillsammans med Finland. Vid förlängningen av den insatsen beslöt Sverige att ha ett eget utbildningsteam. Flera av de svenska soldater som

---

<sup>109</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 31, svensk instruktör; intervju 33; stabsofficer EUTM Mali; intervju 34, svensk instruktör.

<sup>110</sup> Mobekk, Eirin, 'Gender, Women and Security Sector Reform', *International Peacekeeping*, Vol. 17, Nr 2, April 2010.

<sup>111</sup> Mobekk, Eirin, "Gender, Women and Security Sector Reform", s. 281.

<sup>112</sup> Intervju 6, Försvarsmaktens högkvarter; intervju 20, representant EU-delegation; intervju 22, representant EU-delegation.

<sup>113</sup> Intervju 11, svensk instruktör; intervju 12, svensk instruktör; intervju 13, svensk instruktör.

<sup>114</sup> Intervju 27, stabsofficer EUTM Mali; intervju 28, stabsofficer EUTM Mali; intervju 30, svensk instruktör; intervju 31, svensk instruktör.

<sup>115</sup> Detta inkluderar det franska utbildningsteam som numera tillhör det nordisk-baltiska kompaniet.

<sup>116</sup> Intervju 30, svensk instruktör; intervju 31, svensk instruktör.

<sup>117</sup> Ibid.



bidragit till EUTM Mali i den första rotationen har pekat på grunderna till det beslutet som exempel på de inneboende svårigheterna att samarbeta med andra länder och lyft frågan om Sverige vid eventuell förlängning av bidraget till EUTM Mali inte borde fundera på ett helsvenskt alternativ.<sup>118</sup>

Att ha gemensamma bidrag ner på utbildningsteamsnivå påverkar onekligen effekten på bidraget i fält negativt men det har också funnits fördelar. Vid planeringen av insatsen och inför styrkegenereringen kunde ett nordiskt-baltiskt bidrag spela en mer substantiell roll än vad länderna enskilt kunnat göra.<sup>119</sup> Generellt har Frankrike indikerat att det inte bör ingå allt för många olika bidrag inom ett och samma utbildningskompani.<sup>120</sup> Det nordisk-baltiska samarbetet gav dock tillräcklig politisk tyngd i EU för att det gemensamma bidraget skulle accepteras.

Möjligheten att skicka ett framtida bidrag som består av enbart svenska utsända är avhängigt viljan att kraftigt öka den svenska numerären i insatsen till c:a 30 personer så att Sverige ensamt kan bära ett utbildningskompani.<sup>121</sup> Detta kompliceras dock ytterligare av att det är så pass många länder som vill bidra med instruktörer och det är inte säkert att det skulle finnas plats för ett större svenskt bidrag vad gäller just utbildare. Ett nordiskt samarbete vid internationella insatser är också politiskt prioriterat. I slutänden är det en avvägning mellan den tappade effekten som alltför blandade utbildningsteam kan leda till och de bredare fördelar som ett sådant samarbete kan skapa.

## 6.3 Språket

Som nämnts ovan är EUTM Mali i realiteten en fransktalande insats. Detta trots att det officiella språket i EU:s insatser formellt ska vara engelska. Vissa av de svenskar som intervjuats anser att Sverige måste framhäva inom EU att kommandospråket för insatsen ska vara engelska.<sup>122</sup> Samtidigt är Sveriges inflytande i insatsen i dag kraftigt begränsat på grund av en bristande förmåga att tala franska. Nuvarande svenska stabsofficeren på plats i Bamako uppger i sin rapportering att han inte till fullo har kunnat inkluderas i stabsarbetet därför att han inte talar språket.<sup>123</sup> Sverige kan inte heller vara del av den rådgivande delen av insatsen som är helt franskspråkig så länge vi inte har individer med tillräcklig franska.

---

<sup>118</sup> Intervju 9, svensk instruktör; intervju 11, svensk instruktör; intervju 12, svensk instruktör; intervju 15, svensk instruktör.

<sup>119</sup> Intervju 22, representant EU-delegation.

<sup>120</sup> Intervju 19, representant EU-delegation. Det nordisk baltiska utbildningskompaniet inkluderar sex länder. De andra generellt en till två med ett exempel på tre.

<sup>121</sup> Utbildningskompanierna, trots formellt ett ”kompani”, utgörs av c:a 30 personer.

<sup>122</sup> Intervju 5, Försvarmaktens högkvarter; intervju 15, svensk instruktör.

<sup>123</sup> Försvarmakten, Mali Månadsrapport v 332-336, augusti 2013.

Även utbildningen påverkas negativt av den bristande svenska förmågan att tala franska då den måste ske genom tolk. Tolkar skulle sannolikt behövas ändå då flera av de som utbildas inte talar franska utan lokala språk men Mali är dock formellt franskspråkigt och franskspråkiga utbildare innebär att åtminstone kunna undgå att använda tolk i ett första led.

Försvarsmakten försökte rekrytera fransktalande personal inför insatsen men lyckades inte hitta rätt kompetenser som samtidigt behärskade franskan i tillräcklig utsträckning. Detta är en viktig erfarenhet för Sverige, särskilt som det inte är osannolikt att Försvarsmakten även framöver kan komma att bli ombedda att skicka personal till de fransktalande delarna av Afrika. Det kan därför finnas anledning att långsiktig arbeta med att öka franskakunskaperna inom Försvarsmakten.

Även på tjänstemannanivå i Stockholm har språket varit ett problem då den rapportering som inkommer från insatsen till största del är skriven på franska eller på, ofta dålig, engelska.<sup>124</sup> Att EUTM Mali:s verksamhet sker främst på franska är inte förvånande då värdlandet är fransktalande men EU:s medlemsstater och de till insatsen bidragande länderna borde kunna ställa högre krav på insatsen att rapportering bör ske även på engelska.

## 6.4 Utbildningsinsatser

Vissa individer inom Försvarsmakten upplever det inte som önskvärt att ha alltför stora bidrag till utbildande insatser. Det finns två anledningar till detta:

- Utbildningsinsatser anses ta fokus från truppinsatser, och en avsaknad av truppinsatser upplevs av Försvarsmakten som att ha negativ påverkan på rekrytering samt på förmågeutveckling.<sup>125</sup>
- Utbildningsinsatser anses minska förmågan till utbildning hemma. Då officerare och specialister är borta finns inte tillräckligt med personal hemma att genomföra grundutbildning av nya soldater.<sup>126</sup>

Att utbildningsinsatser inte är lika rekryteringsfrämjande som truppinsatser är möjligtvis en PR-fråga för Försvarsmakten. Bristen på redundans vad gäller utbildare i det nya insatsförsvaret påverkar däremot Sveriges möjlighet att bidra till flera olika utbildningsinsatser, eller att bidra med ett stort antal utbildare. En enskild insats med 10–15-tal utbildare upplevs inte vara något problem vad gäller förmågan att hantera det generella utbildningsbehovet hemma. Försvarsmakten

<sup>124</sup> Exempelvis är Mission Commander:s sexmånadersrapport skriven på franska och engelska i olika delar men det finns ingen koherens i vilka delar som är på vilket språk och de slutsatser som rapporten drar är enbart skrivna på franska. Samtal med handläggare Försvarsdepartementet.

<sup>125</sup> Intervju 5, Försvarsmaktens högkvarter.

<sup>126</sup> Intervju 3, tjänsteman regeringskansliet; intervju 5; Försvarsmaktens högkvarter.

har dock signalerat att när bidragen tas från ett förband – som varit fallet i EUTM Mali – men fortfarande är ganska litet och inte omfattar en hel pluton eller ens en grupp så riskerar de övriga delarna av förbanden att hamna på vänteläge hemma i Sverige under insatsperioden när plutonscheferna är ute på insats.<sup>127</sup> Å andra sidan finns ett inneboende problem även i att ”få loss” enskilda individer ur deras förband.

Samtidigt anses denna typ av kapacitetsuppbyggande insats vara ett mycket kostnadseffektivt sätt att bidra till internationell fred och säkerhet<sup>128</sup> och det är troligt att denna typ av insats även fortsättningsvis kommer att vara aktuell, speciellt inom EU.

Att Försvarsmakten inte anser att utbildningsinsatser tillräckligt tillgodoser organisationens behov av förmågeutveckling kan dock vara ett skäl till att komplettera Sveriges bidrag till internationella insatser. Ett kompletterande bidrag till att skicka utbildare till denna typ av insatser som till viss mån skulle svara på Försvarsmaktens behov av att skicka trupp är att också bidra med skyddsstyrkor, s.k. *force protection*. Erfarenheterna från flera av EU:s insatser visar på att detta är en ständigt efterfrågad förmåga till vilken få medlemsstater är intresserade av att bidra – till stor del för att det är den mest riskfyllda uppgiften. Utöver möjligheten att skicka trupp skulle ett bidrag av denna typ därmed också sannolikt leda till ett stort mån av goodwill ifrån EU och insatserna. Med tanke på den ökade risken en sådan funktion innebär, bör detta dock vägas mot svenska intressen för att delta i insatsen.

---

<sup>127</sup> Intervju 3, tjänsteman regeringskansliet; intervju 5, Försvarsmaktens högkvarter; intervju 13, svensk instruktör.

<sup>128</sup> Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2012. *Arming the Peace: The Sensitive Business of Capacity Building*, s. 33

## 7 Vägen framåt

EUTM Mali har det politiskt angivna målet att bidra till att säkerställa MAF:s förmåga att genomföra militära operationer för att återta den territoriella integriteten och reducera hotet från terroristgrupper. Erfarenheter från kapacitetsbyggnad och säkerhetssektorreform visar på vikten av långsiktighet för att uppnå hållbara resultat. Detta gäller också uppbyggandet av säkerhetsstyrkor. Tidigare forskning föreslår att detta kan ta allt mellan tio år upp till en generation.<sup>129</sup> Ett års engagemang är därför inte tillräckligt för att försäkra sig om hållbara resultat.

Utifrån ett antagande om att insatsen kommer att förlängas med ytterligare minst 12 månader bortom april 2014 och att nuvarande mål fortsatt kommer att vara styrande bör ett nytt mandat för insatsen inkludera fortsatt rådgivning, utökad och fördjupad utbildning samt en påbyggnad efter avslutad utbildning. För att säkerställa insatsens effektivitet måste möjligheterna att förse MAF med den materiel och utrustning som krävs för att genomföra utbildningen också undersökas. Dessa områden beskrivs mer utförligt nedan. Vilka av dessa som faktiskt kommer att inkluderas i det nya mandatet är dock avhängigt politisk vilja och prioriteringar.

### 7.1 Fortsatt rådgivning

Kapacitetsbyggande insatser inom säkerhetssektorn kan ses som en del av en bredare säkerhetssektorreform. Säkerhetssektorreform är i sin tur tänkt att leda till att demokratiska normer och gott samhällsstyre genomsyrar säkerhetssektorn.<sup>130</sup> Generellt sätt har kapacitetsbyggande insatser framför allt fokuserat på att utbilda och utrusta även om vikten av institutionsbyggande på ministerie- och systemnivå varit ett välkänt faktum.<sup>131</sup>

Den rådgivande delen kan således ses som ett försök att fokusera bortom de omedelbara utbildningsinsatserna och har initialt lagt en god grund till ett fortsatt reformarbete och bör även fortsättningsvis inkluderas i EUTM Mali:s mandat. Den rådgivande delen bör dock kompletteras med civil kompetens. Om reformarbetet ska syfta till ökad civil kontroll över den maliska försvarsmakten bör också icke-militär personal agera rådgivare eftersom många av de frågor som

<sup>129</sup> Se Dubik, James M. *Building Security Forces and Ministerial Capacity – Iraq as a Primer*, Institute for the Study of War, augusti 2009, s. 2; Freier, Nathan. "The New Theology: Building Partner Capacity", s. 2.

<sup>130</sup> OECD/DAC, 2005. *Security System Reform and Governance*, Guidelines and Reference Series, s. 20.

<sup>131</sup> Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2012. *Arming the Peace: The Sensitive Business of Capacity Building*, s. 36.

behöver hanteras ligger utanför militärens kompetensområde. Civil kompetens borde dessutom alltid inkluderas ifrån start i denna typ av insatser för att säkerställa att alla de aspekter som krävs för ökad civil och demokratisk kontroll av de väpnade styrkorna tillgodoses.

För ökad effekt bör dessutom rådgivarna samlokaliseras med dem som de är tänkta att rådge och inte som nu sitta på EUTM Mali:s högkvarter. Detta skulle kunna öka interaktionen mellan insatsen och dess maliska motpart. Nuvarande tjänstgöringslängd (för närvarande sex månader) för rådgivarna borde också ses över vid en eventuell förlängning. FOI har tidigare identifierat korta rotationer som en utmaning i denna typ av insatser då detta påverkar långsiktigheten i insatsen negativt.<sup>132</sup>

Eftersom den rådgivande funktionen bedöms som så central för Malis framtid borde det finnas ett intresse för Sverige och flera andra av de bidragande medlemsstaterna som för närvarande inte har insyn i reformarbetet att öka transparansen i arbetet. En väg till insyn vore att verka för att ha svensk personal i denna del av insatsen – detta ställer dock höga krav på att hitta individer med rätt kompetens och språkliga färdigheter.

## 7.2 Utökad utbildning

Allt tyder på att EU kommer att förlänga insatsen med ytterligare utbildningsomgångar. De fyra stridsgrupper som ska utbildas inom nuvarande mandat anses inte utgöra tillräcklig kritisk massa för att återta kontrollen av norra Mali.<sup>133</sup> Den maliska regeringen uppges också ha efterfrågat utbildning av ytterligare fyra stridsgrupper.<sup>134</sup> Fortsatt utbildning skulle således både bidra till ökad hållbarhet i de resultat som insatsen genererar samt svara på de behov som Mali identifierat.

Även om behovet av utbildning av ytterligare stridsgrupper är befogat är det tveksamt om utbildning av så många fler stridsgrupper kommer vara genomförbart i närtid. Som nämnts tidigare har Mali hittills haft svårt att hitta personal och utrustning. Dessa svårigheter kan förväntas förvärras för varje utbildningsomgång. Det kan finnas ett behov av att förlänga tidsperioden mellan varje utbildningsomgång för att ge Mali mer tid att samla personal och utrustning. Detta har hittills inte varit möjligt eftersom insatsen varit bunden av uppgiften att utbilda fyra stridsgrupper på 15 månader.

---

<sup>132</sup> Skeppström Emma och Weibull, Anna, 2011. *Security Force in the Making: Capacity Building in Kosovo*, FOI, rapport 3276, s. 35

<sup>133</sup> Intervju 18, EU-tjänsteman; intervju 21, EU-tjänstman.

<sup>134</sup> Intervju 19, representant EU-delegation.

Det finns också anledning att se över längden på utbildningen. Denna analys har visat att de resultat som går att uppnå på 10 veckor är mycket begränsade.<sup>135</sup> Därmed finns det tveksamheter kring insatsens långsiktiga effekt på den maliska försvarsmakten. En utmaning med att utöka både tiden för utbildning och tidsperioden mellan utbildningsomgångarna är att insatsen är bunden till personalens sexmånadersrotationer.<sup>136</sup> En möjlighet skulle kunna vara att en förlängd utbildningsomgång genomförs inom varje sexmånadersperiod och att vidareutbildning (se nedan) genomförs i mellanperioden. Detta skulle också lämna ökat utrymme för Mali att hitta personal och utrustning.

Det finns också utrymme för vidareutbildning av de individer som redan genomgått EUTM Mali:s utbildning. För att möta dessa behov tittar nu insatsen på möjligheterna till vad de kallar *decentraliserad utbildning*. Detta koncept går ut på att påbyggnadsutbildning av redan utbildade stridsgrupper skulle kunna genomföras på garnisoner i södra Mali när stridsgrupperna återvänder från operationer i norr. En rekognosering av lämpliga garnisoner pågår för närvarande. För att decentraliserad utbildning ska bli genomförbar är bland annat former för medicinsk evakuering samt skydd viktiga frågor. Ett par respondenter menar att missionsledningen underskattar kostnaderna för ett sådant upplägg.<sup>137</sup> Det finns således anledning att grundligt gå igenom kostnadsberäkningarna om ett sådant förslag skulle bli aktuellt.

Likt EUTM Somalia bör EUTM Mali också inleda särskild utbildning för att utveckla förmågan inom MAF att själva instruera de maliska styrkorna. Sådan instruktörsutbildning (*train the trainers*) ingår inte i det nuvarande mandatet även om den befintliga tvåveckorslånga ledningsutbildningen bidrar till att förbättra Malis egna utbildningsförmåga.<sup>138</sup> Det verkar dessutom finnas ett behov av utbildning av officerare för stabstjänst då det saknas individer att ingå i bataljonsledningen. Det finns således en risk att stridgrupperna kan komma att stå utan ledning. Det borde därför ligga i EU:s intresse att stödja Mali i att återigen få igång en stabsutbildning.

## 7.3 Uppföljning i fält

Behovet av att följa upp de som utbildats i fält efter avslutad utbildning för vidare rådgivning och stöd är uppenbart för alla de som intervjuats för studien.

<sup>135</sup> Vissa respondenter har pekat på det faktum att EUTM utbildat fler soldater än EUTM Somalia på kortare tid som ett argument för att visa att EUTM är en lyckad insats. Det är dock viktigt att poängtera att insatsernas framgång inte kan mätas i utbildningslängd utan måste bedömmas utifrån effekt och effektivitet i den tid och resurser som nyttjats.

<sup>136</sup> Intervju 29, stabsofficer EUTM Mali.

<sup>137</sup> Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali; intervju 30, svensk instruktör.

<sup>138</sup> Intervju 18, EU-tjänsteman.

Detta torde också vara en naturlig del av insatsen för att garantera långsiktig hållbarhet.

Bristen på uppföljning har för tillfället lösts genom att Frankrike avdelat personal från operation Serval, så kallad *Operational Assistance Detachment* (DAO), som följer med de två första utbildade stridsgrupperna i fält. Frankrike uppges dock sakna resurser att tillhandahålla ytterligare DAO- team.<sup>139</sup> Att förlita sig på att Frankrike ansvarar för uppföljningen är således ingen långsiktig lösning om EUTM Mali fortsätter att utbilda ytterligare stridsgrupper bortom de fyra som det nuvarande mandatet omfattar.

Det torde också ligga i EU:s intresse att själva följa upp insatsen då uppföljning i fält innebär utökad möjlighet att ge feedback på den genomförda utbildningen; att öka effektiviteten på MAF genom fortsatt stöd och rådgivning till stridsgrupperna; samt att övervaka styrkornas beteende. Att genomföra uppföljande verksamhet i fält innebär dock också en lokalisering i norra Mali där säkerhetsläget är avsevärt sämre än runt Koulikoro och därmed en större risk för de individer från insatsen som skulle genomföra uppföljningen. Uppföljning innebär också ett kliv närmare MAF:s operativa roll och det finns frågetecken kring vilket ansvar som EU skulle få för de operationer som MAF:s genomför samt för det sätt som de agerar på.<sup>140</sup> Flera medlemsstater har också varit engagerade i Afghanistan och har i viss mån blivit avskräckta från att delta i andra insatser med så kallade mentorande uppgifter. Bedömningen är att flera medlemsstater inte vill utöka EUTM Mali:s mandat till uppföljande uppgifter eftersom man antar att det skulle vara svårt att få fullt parlamentariskt stöd för att delta i ytterligare en sådan insats.

Med utgångspunkt i det slutläge som insatsen avser uppnå, och utan hänsyn till politisk vilja, är det dock uppenbart att uppföljande verksamhet borde vara en del av en mandatförlängning av EUTM Mali. Det är dock inte osannolikt att detta kommer att exkluderas även i framtida mandat på grund av medlemsstaternas fortsatta önskan att undvika risk.

## 7.4 Materiel och utrustning

För att säkerställa att den utbildning som tillhandahålls får full effekt måste problemet med avsaknad av tillräcklig utrustning för att genomföra utbildningen åtgärdas. Detta gäller även problemet med avsaknad av utrustning för att i senare skede genomföra de uppgifter som de utbildats i under verkliga operationer.

Avsaknad av utrustning och konsekvenserna av detta är ett generellt problem för EU:s kapacitetsuppbyggande insatser. En eventuell lösning är därmed inte

<sup>139</sup> Intervju 19, representant EU-delegation.

<sup>140</sup> Intervju 23, tjänsteman regeringskansliet.

specifikt knuten till EUTM Mali utan till att EU utvecklar generella former för att stödja anskaffning av relevant materiel.

Behovet av att titta på olika alternativ för hur detta problem ska lösas har därför lyfts fram.<sup>141</sup> Tyskland har tillsammans med ett antal andra medlemsländer, däribland Sverige, tagit fram ett s.k. ”non-paper”, *Enable and Enhance Initiative* (E2I), där *enable* syftar på rådgivning och utbildning och *enhance* på tillförseln av adekvat och modern utrustning.<sup>142</sup> Detta initiativ diskuterar hur man ska få dessa två bitar att hänga ihop på ett bättre sätt. EU och medlemsländerna är således väl medvetna om problematiken och arbetar för att finna en lösning på problemet. Samtidigt finns olika syn på denna fråga bland medlemsstaterna och kommissionen är tveksamma till att använda budgetmedel för att utrusta militären.<sup>143</sup> Ett alternativ är att Mali bidrar med vapen och att partners förser MAF med övrig (icke-dödande) utrustning. Detta alternativ diskuteras för närvarande i EU. Ett annat alternativ är att tillhandahålla all utrustning under själva utbildningstiden men att Mali ansvarar för att rusta sina soldater när de väl ska genomföra militära operationer. Sådana diskussioner måste dock ta aspekter av lokalt ägarskap i beaktande. Lokalt ägarskap utgör en av grunderna för att kapacitetsstödjande insatser ska bli framgångsrika men har också utgjort en av de största utmaningarna vid säkerhetssektorreform.<sup>144</sup> Att Mali ansvarar för utrustning är en viktig del i det lokala ägarskapet och att förse dem med utrustning är inte nödvändigtvis hållbart på längre sikt. Det finns också alltid en risk att militär utrustning faller i fel händer, till exempel hos framtida kuppmakare. Även här finns det således en koppling till civil och demokratisk kontroll över de väpnade styrkorna. Oavsett vilken lösning EU landar i är det dock bra att diskussionen förs då frågan om utrustning och materiel troligtvis kommer att vara ett återkommande problem i denna typ av insatser.

## 7.5 Malis övriga behov

Enligt den genomlysning av den maliska säkerhetssituationen och behov som fanns av kapacitetsuppbyggnad inom MAF som presenteras i kapitel två är det tydligt att EUTM Mali är en efterfrågad insats som bidrar till att möta ett reellt behov. Långsiktigheten i verksamheten är av största vikt för att nå hållbara

<sup>141</sup> Europeiska utrikestjänsten, ”Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence”, Interim Report of the High Representative, [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013\\_hr\\_interim\\_report\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013_hr_interim_report_en.pdf) (hämtad 2013-11-22).

<sup>142</sup> ”Enable and Enhance Initiative (E2I)”, Non-paper of Czech Republic, Finland, Germany, Italy, The Netherlands, Spain and Sweden, 9:e oktober 2012.

<sup>143</sup> Intervju 23, tjänsteman regeringskansliet.

<sup>144</sup> Se Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2012. *Arming the Peace: The Sensitive Business of Capacity Building*; Nilsson, Claes och Svensson, Emma, 2010. *Säkerhetssektorreform i förändring: mot en ny SSR-agenda*.



resultat. Fortsatt rådgivning på ministerienivå, längre utbildning, instruktörsutbildning samt mentorering skulle vara steg på vägen mot mer långsiktig och hållbar effekt. Görs inte detta finns det en risk att den verksamhet som hittills genomförts har varit förgäves.

Det finns dock en tendens hos det internationella samfundet att i allt för stor utsträckning fokusera på den militära delen av säkerhetssektorn.<sup>145</sup> Malis framtida säkerhet är inte enbart avhängigt en försvarsmakt med förmågan att upprätthålla den territoriella integriteten. På såväl medel och längre sikt finns ett stort behov av en bredare säkerhetssektorreform som etablerar civila institutioner att inrikta och kontrollera säkerhetsstyrkorna. Om inte detta finns ökar risken för framtida kupper, som då dessutom skulle kunna inkludera personer utbildade av EU.

Utöver kapacitetsuppbyggnad av MAF finns ett stort behov av utbildning av exempelvis nationalgardet (*Garde de national*) gendarmeri och av polisen. Även kapacitetsuppbyggnadsbehov kopplat till gränsövervakning samt uppbyggnad av en riksrevision för att överse det bistånd som kommer in i landet har nämnts i intervjuer som viktiga områden kopplade till Malis långsiktiga säkerhetsutveckling.<sup>146</sup> Utöver dessa finns behov inom området domstols- och fängelsereform. Dessa behov kan inte omhändertas inom ramen för EUTM Mali utan kräver en bredare ansats med civila instrument.

Diskussioner om att genomföra en civil kapacitetsbyggande insats i Mali var under hösten 2013 i full gång inom EU. Detta skulle kunna vara en framkomlig väg för att hantera några av de kapacitetsbyggnadsbehov som finns på den civila sidan. I detta sammanhang blir det dock viktigt att samordna sig med MINUSMA som redan har mandat att verka för återuppbyggnad av säkerhetssektorn för att inte riskera dubblering av aktiviteter. Det är också viktigt att EU kommer tillbaka till sin övergripande Sahelstrategi och tittar på vilka åtgärder som krävs i regionen i stort då mycket av den problematik som finns i området inte går att lösa genom att titta på ett enskilt land.

## 7.6 Rekommendationer

Utifrån den analys som gjorts i föreliggande rapport bör Sverige inom ramen för EU verka för att:

- Tiden för utbildningen förlängs.
- Tidigare utbildade stridsgrupper vidareutbildas.

<sup>145</sup> Se Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2012. *Arming the Peace: The Sensitive Business of Capacity Building*; Nilsson, Claes och Svensson, Emma, 2010. *Säkerhetssektorreform i förändring: mot en ny SSR-agenda*.

<sup>146</sup> Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali; intervju 23, tjänsteman regeringskansliet.

- Bidrag till uppbyggnaden av officersutbildning på högre nivå övervägs.
- Utbildade stridsgrupper följs upp i fält av EU för att övervaka hur de genomför operationer.
- Tidigare erfarenheter ifrån utbildningsinsatser tas tillvara.
- Civil kompetens inkluderas i den rådgivande delen av insatsen.
- Rådgivarna utlokaliseras till de strukturer där deras motpart sitter.
- Samordning med MINUSMA och andra relevanta aktörer sker vid planering för en eventuell ny civil insats.

Vidare bör Sverige:

- Undersöka möjligheten att bidra med personal i den rådgivande delen.
- Undersöka möjligheten att bidra med kvinnliga utbildare.
- Satsa på franskakunskaper inom Försvarmakten.
- Säkerställa att särskild utbildning i att vara instruktör genomförs för utsända utbildare utan tidigare erfarenhet.
- Överväga att komplettera nuvarande bidrag till utbildningssinsatser med exempelvis skyddsstyrka eller kapacitet för medicinsk evakuering.

## Referenser

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

Africa Research Bulletin, "AQIM the Puppet Masters?", vol. 49, nr. 7, s. 19353, juli 2012.

Africa Research Bulletin, "Strategic Town Falls to Islamists", vol. 49, nr. 9, s. 19425, september 2012.

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

Council of the European Union, 2011, *Outcome of proceedings 14 November 2011 Annex: Strategic framework Horn of Africa*. 16585/11 Tillgänglig på: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st16/st16858.en11.pdf>

DW. "The interests behind France's intervention in Mali", 16 januari 2013, <http://www.dw.de/the-interests-behind-frances-intervention-in-mali/a-16523792> (hämtad 2013-10-22).

Dubik, James M. *Building Security Forces and Ministerial Capacity – Iraq as a Primer*, Institute for the Study of War, augusti 2009.

"Enable and Enhance Initiative (E2I)", Non-paper of Czech Republic, Finland, Germany, Italy, The Netherlands, Spain and Sweden, 9:e oktober 2012.

Erforth, Benedict och Deffner, George. "Old Wine in New Bottles? Justifying France's Military Intervention in Mali", ThinkAfricaPress, 18 mars 2013. <http://thinkafricapress.com/mali/old-wine-new-bottles-justifying-france-military-intervention> (hämtad 2013-10-22).

European Union External Action Services, "What is EUCAP SAHEL Niger", [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/mission-description/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/mission-description/index_en.htm) (hämtad 2013-10-22).

Europeiska utrikestjänsten, "Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence", Interim Report of the High Representative, [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013\\_hr\\_interim\\_report\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013_hr_interim_report_en.pdf) (hämtad 2013-11-22).

Europeiska utrikestjänsten, 2011. *Strategy for Security and Development in the Sahel*. Författarnas översättning. Länk till dokumentet finns på: [http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/sahel/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/sahel/index_en.htm).

EUTM Mali, [http://www.eutmmali.eu/?page\\_id=228](http://www.eutmmali.eu/?page_id=228) (hämtad 2013-11-18).

Freier, Nathan. "The New Theology: Building Partner Capacity", *Small Wars Journal*, maj 2010.

Försvarsmakten. Mali - EUTM, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/pagaende-internationella-insatser/mali-eutm/> (hämtad 2013-11-18).

Försvarsmakten, Mali månadsrapport v 332-336.

Försvarsmakten, EUTM Mali månadsrapport v 337-339.

Försvarsmakten, Mali veckorapport v 320.

Hatzigeoropoulos, Myrto. "The EU's Strategy for Sahel: A New Turn in EU External Action?", *European Security Review* 64, ISIS Europe, januari 2013.

Hutton, Lauren. "A bridge too far? Considering security sector reform in Africa", ISS Paper 186, maj 2009.

Mobekk, Eirin, 'Gender, Women and Security Sector Reform', *International Peacekeeping*, Vol. 17, Nr 2, April 2010.

Nilsson, Claes och Norberg, Johan, 2012. *European Union Training Mission Somalia – en insatsanalys*. FOI, rapport 3614.

Nilsson, Claes och Svensson, Emma, 2010. *Säkerhetssektorreform i förändring: mot en ny SSR-agenda*, FOI, rapport, 3032.

Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2012. *Arming the Peace: The Sensitive Business of Capacity Building*, FOI, rapport 3269.

OECD/DAC, 2005. *Security System Reform and Governance*, Guidelines and Reference Series.

Rådsbeslut 2013/34/CFSP.

Security Council Report. "February 2013 Monthly Forecast", [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-02/mali\\_4.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-02/mali_4.php) (hämtad 2013-11-18).

Security Council Report. "May 2013 Monthly Forecast", [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/mali\\_7.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/mali_7.php) (hämtad 2013-11-18).

Skeppström Emma och Weibull, Anna, 2011. *Security Force in the Making: Capacity Building in Kosovo*, FOI, rapport 3276.

S/RES/2085 (2012).

S/RES/2039 (2012).

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

Tham Lindell, Magdalena, 2012. *Ur askan i elden: förutsättningar för militär intervention i Mali*. FOI, rapport 3506.

Tramond, Olivier och Seigneur, Phillipe. "Early Lessons from France's Operation Serval in Mali", juni 2013.

## Intervjuer

Intervju 1, tjänsteman regeringskansliet.

Intervju 2, tjänsteman regeringskansliet.

Intervju 3, tjänsteman regeringskansliet.

Intervju 4, Försvarmaktens högkvarter.

Intervju 5, Försvarmaktens högkvarter.

Intervju 6, Försvarmaktens högkvarter.

Intervju 7, svensk instruktör.

Intervju 8, svensk instruktör.

Intervju 9, svensk instruktör.

Intervju 10, svensk instruktör.

Intervju 11, svensk instruktör.

Intervju 12, svensk instruktör.

Intervju 13, svensk instruktör.

Intervju 14, svensk instruktör.

Intervju 15, svensk instruktör.

Intervju 16, anteckningar från erarenhetsseminarium.

Intervju 17, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 23, tjänsteman regeringskansliet.

Intervju 18, EU-tjänsteman.

Intervju 19, representant EU-delegation.

Intervju 20, representant EU-delegation.

Intervju 21, EU-tjänsteman.

Intervju 22, representant EU-delegation.

Intervju 24, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 25, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 26, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 27, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 28, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 29, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 30, svensk instruktör.

Intervju 31, svensk instruktör.

Intervju 32, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 33, stabsofficer EUTM Mali.

Intervju 34, svensk instruktör.

Intervju 35, officer Malis försvarsmakt (Intervju ej genomförd av författarna utan av Magdalena Tham Lindell och Karolina Gasinska, FOI, för kommande studie om Sahel inom ramen för FOI:s Afrikaprojekt. Intervjun har nr 7 bland dessa intervjuanteckningar).

Intervju 36, diplomat Bamako, (Intervju ej genomförd av författarna utan av Magdalena Tham Lindell och Karolina Gasinska, FOI, för kommande studie om Sahel inom ramen för FOI:s Afrikaprojekt. Intervjun har nr 8 bland dessa intervjuanteckningar).

Sedan början av 2013 genomför EU en kapacitetsbyggnadsinsats i Mali (EUTM). Insatsen skall genom utbildning och rådgivning bygga upp förmågan hos den maliska försvarsmakten (MAF) att genomföra militära operationer för att återta territoriell kontroll samt reducera hotet från terroristgrupper. Det nuvarande mandatet sträcker sig till april 2014.

Syftet med föreliggande rapport är att analysera huruvida insatsen når sina målsättningar samt presentera eventuella utmaningar som påverkar måluppfyllnad och rekommendationer kring hur insatsen kan behöva utvecklas i framtiden.