

DIANA JANSE

VID VÄGS ÄNDE

EN PLAN B FÖR SVERIGES ENGAGEMANG I MALI

Foto: Oscar Larsson/Försvarsmakten

Sverige har sitt största militära engagemang utomlands i västafrikanska Mali. Dessutom beslutade regeringen i december 2020 om en ny bistandsstrategi för landet under perioden 2021–2025 om svindlande två miljarder kronor, vilket gör Mali till ett av de största mottagarländerna för svenskt bistånd.

Men sedan propositionerna om det militära deltagandet i franskledda Task Force Takuba och FN-insatsen Minusma lades fram för riksdagen och bistandsstrategin klubbades av regeringen förra året har det politiska läget i Mali förändrats och försvärats. Inom loppet av nio månader har två militärkupper ägt rum, i augusti 2020 och maj 2021. Landet är inne på sin tredje president – en juntaledare – och sin femte regering inom loppet av ett år. Därtill har Frankrikes president Emmanuel Macron som svar på den senaste kuppen meddelat att Frankrike nu ska stöpa om sin militära närvaro i Mali i grunden.

Vad betyder den senaste händelseutvecklingen för Sverige i Mali? Vad finns att göra när ”mer av samma” inte tycks bita?

Kris läggs till kris

Allt sedan tuareger i norra Mali gjorde uppror 2012 har centralmakten i huvudstaden Bamako kämpat för att få kontroll över det fattiga landet i centrala Västafrika. Då ledde tuaregupproret till en militärkupp, som följdes av en militär intervention av den forna kolonialmakten Frankrike samt etableringen av Minusma, en av dagens största FN-insatser.

Den franska insatsen finns alltjämt kvar fast under nytt namn – 2014 bytte Operation Serval namn till Operation Barkhane. Inom ramen för Barkhane har Frankrike på



Diana Janse var Sveriges ambassadör i Mali, Niger, Mauretanien och Burkina Faso fram till mars 2021. Hon är nu ledig från Utrikesdepartementet för att kandidera till riksdagen för Moderaterna. I september blir hon Senior Fellow på Frivärld.

inbjudan av maliska staten och grannstaterna cirka 5 100 soldater i Sahel, med högkvarter i Tchad men huvuddelen av soldaterna i Mali. Från 2020 har ett nytt element adderats till Barkhane: den multinationella specialförbandsstyrkan Task Force Takuba, där Sverige ingår sedan februari 2021 med en helikopterburen snabbinsatsstyrka om cirka 150 soldater.

Mali har alltid varit viktigt för den tidigare kolonialmakten Frankrike, som vinnlagt sig om att behålla ett betydande politiskt, ekonomiskt och kulturellt inflytande i hela det franskspråkiga Västafrika. I och med nya geopolitiska förutsättningar – inte minst Frankrikes ökade tyngd inom EU-samarbetet efter Brexit – har flera länder, däribland Sverige, blivit mer villiga att räcka Frankrike en hjälpande hand för att främja säkerhet i regionen. ”Ett svenskt deltagande i Task Force Takuba skulle även bidra till att stärka Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med Frankrike och andra länder som deltar”, står det till exempel att läsa i propositionen ”Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali” från mars 2020. Något förenklat kan man sammanfatta det som att Mali har blivit viktigt för Sverige då Mali är viktigt för Frankrike, och Frankrike är viktigt för Sverige.

Även FN-insatsen Minusma finns kvar i Mali med sina cirka 11 500 soldater, 1 400 poliser och 1 500 civilanställda. Sverige har bidragit till Minusma sedan 2014, och har idag cirka 220 personer på plats, i huvudsak stationerade i Gao men med stödfunktioner också i Bamako.

Under åren som gått sedan 2012 har mycket av det som utlöste konflikten då förblivit olöst. Det fredsavtal som närmast tvingades på parterna 2015, och som skulle ha implementerats till 2017, har till stora delar blivit kvar som oinfriade löften på ett papper. Problemen har växt också på andra håll i det fattiga landet. Jihadister lojala mot Islamiska staten eller al-Qaida har vunnit mark, och våldet mellan olika etniska grupper – framför allt mellan

jordbrukande dogon och bambara å ena sidan och nomadiska fulani å andra sidan – har vuxit.

Även om huvudstaden Bamako i södra delen av landet i huvudsak har skonats från större våldsbrott (så när som på terrorattacker 2015 och 2017) har missnöjet vuxit även där. Ökat våld i större delar av landet, bristande eller obefintlig samhällsservice, gapande fattigdom, korruption och ihållande lärarstrejker var några av de problem som den politiska klassen trots löften om motsatsen inte förmådde – eller ens på allvar försökte – lösa.

Militärkuppen i augusti 2020

Under våren 2020 höll Mali parlamentsval. Valen ägde rum långt efter ordinarie tidtabell, mitt i en pågående pandemi, i en situation av vikande ekonomisk tillväxt, omfattande lärarstrejker och ett massivt socialt missnöje. Den skakiga säkerhetssituation illustrerades väl av att Soumaïla Cissé, den främste oppositionsledaren, kidnappades av jihadisterna när han kampanjade i de centrala delarna av landet. Valdeltagandet var lågt, kanske så lågt som 10–15 procent, även om de officiella siffrorna angav runt 35 procent.

När den sittande presidenten Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) regeringskoalition i slutskedet av rösträkningen – när mandatfördelningen skulle valideras av konstitutionsdomstolen – plötsligt fick långt fler platser i parlamentet än de preliminära resultaten givit vid handen fick det omfattade missnöjet förnyad kraft. Det som inleddes med små demonstrationer ledde snart till omfattande mobilisering på gatorna i Bamako under ledning av en ny oppositionsrörelse, Mouvement du 5 juin - Rassemblement des Forces Patriotiques (M5-RFP).

M5-RFP var en eklektisk rörelse. Den omfattade politiska partier från höger till vänster, civilsamhällsaktivister och religiösa ledare, däribland den karismatiske imamen Mahmoud Dicko och hans egen stödorganisation. M5-RFP hade dock en minsta gemensam nämnare: att de krävde president IBK:s avgång.

Demonstrationerna mot IBK växte under juni och juli 2020, men presidenten bet sig fast vid makten. Istället försökte han, som så många gånger tidigare under sina sju år som president, att inkorporera sina kritiker i regeringen. Men M5-RFP vägrade ingå i den breda samlingsregering som IBK manade till. Istället fortsatte rörelsen att insistera på att IBK skulle avgå, och krisen växte. Den regionala samarbetsorganisationen Ecowas satte Nigerias förra president Goodluck Jonathan på att leda dess idoga medlingsförsök, men utan att nå framgång.

Den 18 augusti 2020 intervenerade istället några överstar. De sex kuppmaakarna leddes av Assimi Goïta, chef för de maliska specialförbanden BAFS. De kallade sig för den "Nationella kommittén för Malis räddning" (CNSP).

Kuppen var oblodig. Presidenten, den vid tiden fähövdade regeringen och andra nyckelpersoner fördes till en militärbas norr om Bamako. Redan vid midnatt samma dag upplöste president IBK det omstridda parlamentet som knappt hunnit komma på plats efter valet. Han upplöste också regeringen, varpå han själv avgick.

Kuppen hade brett stöd i Mali. Även om det sågs som ett svårt bakslag för demokratin var den gängse uppfattningen att landet hade kommit till vägs ände under IBK:s styre, och då IBK vägrade avgå betraktades den av många som det minst dåliga alternativet. Militärens olika delar föll in i ledet och stod bakom kuppen. M5-RFP välkomnade den öppet. Förhoppningen hos många var att Mali nu skulle kunna vända blad.

Internationellt fördömdes kuppen däremot unisont. Afrikanska unionen suspenderade Mali. Ecowas, som under krisens akuta skede inte varit beredda att trycka på för IBK:s avgång, krävde att IBK skulle återinsättas, suspenderade landet ur organisationen och införde kännbara sanktioner. Även Frankrike krävde att den franskvänliga IBK skulle återinstalleras. FN och EU lade sig nära Ecowas och AU:s linje. Sverige, liksom en rad andra

”Förhoppningen hos många var att Mali nu skulle kunna vända blad. Internationellt fördömdes kuppen däremot unisont.

biståndsgivare, beslutade att frysa det bistånd som hade någon del av den maliska staten som mottagare. Biståndet återupptogs dock när det civila övergångsstyret förhandlats fram och Ecowas hävt sina sanktioner.

Efter intensiva förhandlingar ledda av Ecowas nåddes en överenskommelse om ett övergångsstyre. CNSP skulle låta en civilist – det blev en pensionerad militär – bli president under ett 18 månader långt övergångsstyre. Även premiärministern skulle vara civil. Under denna period skulle omfattande reformer genomföras, en ny konstitution antas och demokratiska, inkluderande val förberedas och hållas.

Juntamedlemmarna blev en inflytelserik del av övergångsstyret, om än inte formellt vid rodret. Goïta blev vicepresident med ansvar för försvar och säkerhet. Fyra andra juntamedlemmar blev ministrar – försvarsminister, säkerhetsminister, minister för territoriell administration och slutligen försoningsminister. Den sjätte och sista blev talman i det provisoriska, av juntan utsedda, parlamentet.

I och med att konstitutionen var satt ur spel kom juntan och Ecowas överens om en "övergångsstadga" (Chartre de la transition). I den stipulerades att vicepresident Goïta aldrig skulle kunna överta presidentposten, att återgången till ett demokratiskt styre skulle ske inom 18 månader och att övergångsstyrets medlemmar inte skulle få ställa upp i kommande val.

I september 2020 installerades övergångsstyret under president Bah N'Daws ledning. Det massiva arbetet med alla utlovade reformer och för att förbereda valen kunde börja.

Men det har gått trögt. Det skulle dröja till januari i år innan övergångsparlamentet äntligen var på plats. I landet har våldet fortsatt att bre ut sig. De utlovade reformerna

har i stort sett uteblivit och korruptionen har fortsatt fått gå ostraffad förbi. Först under senvåren lyckades regeringen presentera en tidtabell för valen, det första konkreta resultatet av ett halvår vid rodret.

Samtidigt har M5-RFP-rörelsen försvagats och splittats. Missnöjet har pyrt över vad man såg som en mager utdelning när övergångsstyret hamrades fram, trots att M5-RFP indirekt krattade manegen för juntans smidiga och oblodiga kupp.

En kupp i kuppen

Under de senaste veckorna har situationen i Mali komplicerats ytterligare. Den 25 maj arresterades presidenten och premiärministern av militär och fördes till militärbasen i Kati.

Bakom detta stod ånyo överste Goïta, nu tillika övergångsstyrets vicepresident.

Det som utlöste vad som kallas ”en kupp i kuppen” var en regeringsombildning som presidenten och premiärministern just presenterat, där försvarsministern och säkerhetsministern – båda från juntan – skulle avsättas och ersättas.

Goïta försvarade sitt agerande med att han i sin roll som vicepresident med ansvar för försvars- och säkerhetsfrågor inte hade konsulterats om regeringsombildningen, och att presidenten och premiärministern därmed inte agerat enligt övergångsstadgan.

Även denna gång blev den internationella responsen ett samstämmigt fördömande, med krav på att presidenten och premiärministern skulle släppas och en uppmaning att återgå till den konstitutionella ordningen (eller snarare den icke-konstitutionella ordning som lagts fast i och med övergångsstadgan).

Två dagar senare, den 26 maj, avgick president N'Daw och hans premiärminister. Ytterligare några dagar senare – den 4 juni – utsåg konstitutionsdomstolen Goïta till

övergångsstyrets nya president. Den 7 juni svors Goïta in som president tillsammans med en ny premiärminister: Choguel Kokalla Maïga, ledaren för M5-RFP.

Juntaledaren och den tvåfaldiga kuppmaakaren Goïta är nu således Malis president, och den 11 juni utsågs den nya regeringen. Försvarsminister Camara fick tillbaka sin post, medan den tidigare säkerhetsministern Modibo Koné fick lämna plats åt en ny militär och istället ta över den militära underrättelsetjänsten. Inte bara konstitutionen utan också övergångsstadgan är därmed satt ur spel.

Efter ännu ett kristoppmöte inom Ecowas beslutade organisationen att suspendera Mali, men avstod från att införa sanktioner denna gång. Än en gång har Ecowas fått anpassa sin karta till terrängen.

Fransk respons

Särskilt hästkt har Frankrikes respons på kuppen varit. President Emmanuel Macron meddelade på en presskonferens den 10 juni till en häpen omvärld att Frankrike skulle avsluta sin åtta år långa militära insats i regionen och då särskilt i Mali. Macron menade att Frankrike inte kunde axla bördan och stå för säkerheten i regionen bara för att ”vissa länder vägrade ta sitt ansvar”, och ansåg vidare att långsiktig fransk truppnärvaro inte kan ersätta att stater som Mali själva hanterar sina egna angelägenheter. Macron var dock vag vad gäller tidsaspekten för det franska trupptillbakadragandet. Uttalandet kom dagar efter att Frankrike meddelat att man suspenderat gemensamma militära operationer med maliska styrkor.

En del av det franska missnöjet beror på att den maliska regeringen är villig att förhandla med lokala jihadistgrupper. Frankrike har länge motsatt sig detta, trots att den maliska regeringen har ett brett stöd för en sådan ansats på hemmaplan.

Ett frågetecken hänger samtidigt över Frankrikes roll i regeringsbildningen, där trovärdiga uppgifter från Bamako

gör gällande att Frankrike pressade på för att den maliska transitionspresidenten N'Daw och premiärminister Ouane skulle ombilda regeringen och byta ut försvarsministern, och i processen runda vicepresident Goïta.

Quo vadis?

Där står vi nu. Med ett Mali inne på sin femte regering och tredje president inom loppet av ett år, lett av en juntaledare tillika tvåfaldig kuppakare. Med ett allt svårare säkerhetsläge i allt större delar av landet. Med ett massivt svenskt bistånd och Sveriges största internationella militära engagemang, som till stor del sker inom ramen för en franskledd insats som president Macron meddelat ska förändras i grunden utan att ha konsulterat sina partners – däribland Sverige – om detta i förväg.

Men trots det senaste årets omvälvande händelser har det svenska engagemanget i stort sett fortsatt i samma form, som om ingenting – eller väldigt lite – har hänt. Samtidigt är utvecklingen i Mali av en sådan art och insatserna så höga att det vore rimligt att ha en förutsättningslös debatt om hur Sveriges agerande – visavi Mali, visavi Frankrike och inom ramen för EU-samarbetet och FN-styrkan – bör utformas utifrån dessa nya fakta på marken. Att sätta demokratin ur spel i ett land bör få kännbara konsekvenser. Även om de maliska omständigheterna kan förklaras som extraordinära är det farligt att skicka signaler som ursäktar det.

Vad bör Sverige göra i ljuset av den senaste utvecklingen? Hur realistiska ter sig idag de mål som Sverige har satt för sitt engagemang i Mali, närmare bestämt att stödja ”ökad säkerhet och hållbar utveckling”, att ”nä en hållbar och fredlig utveckling”, att stötta fredsavtalets implementering och annat i samma anda? Kan Sverige fortsätta stötta maliska institutioner som nu leds och kontrolleras av en juntaledare, eller fortsätta träna eller genomföra militära operationer med samma juntaledda regims soldater? Hur ska vi förhålla oss till det franska unilaterala agerandet,

”I nuläget bör Sverige frysa allt bistånd som i någon form har den maliska staten som mottagare till dess att landet har återfått ett demokratiskt styre enligt tidtabell.

som också berör det svenska bidraget till Takuba? Hur vill Sverige agera inom EU när Sahelstödet diskuteras och ”mer av samma”, som prövats under de senaste åtta åren, inte längre biter? Och hur länge ska vi stanna i Minusma? Allt detta är frågor som borde debatteras livligt, givet vårt stora engagemang, och inte bara internt utan också med våra partners och med Mali-kunniga internationellt.

Det är idag omöjligt att säga om juntan kommer att hedra löftet att hålla demokratiska, trovärdiga och inkluderande president- och parlamentsval i februari 2022, och om Mali under första halvan av nästa år kan återvända till ett konstitutionellt och demokratiskt styre.

Överste Goïta har förvisso lovat det, men om det blir så vet vi idag inte. Det är också oklart vilken roll kuppakarna tänker för sig själva i och efter valen, eller vilka eventuella garantier de kan anse sig behöva för att självmant stiga åt sidan.

I nuläget bör Sverige frysa allt bistånd som i någon form har den maliska staten som mottagare till dess att landet har återfått ett demokratiskt styre enligt tidtabell. Istället för att blott hoppas på det bästa – en svensk paradgren – bör svenska beslutsfattare använda tiden från nu till februari 2022 för att säkerställa god beredskap för det värsta. Redan nu bör Sverige därför förbereda sig för att kunna ställa om och/eller skala ned biståndet för den händelse juntan inte hedrar löftet att hålla demokratiska president- och parlamentsval i februari 2022, eller om Mali av något annat skäl inte återvänder till ett konstitutionellt och demokratiskt styre på det sätt som nu utlovats.

”Mali-styrkan är inne på sin fjortonde rotation och någon exit-plan finns inte. Det är hög tid att skaffa sig en sådan.

Sverige borde också pressa på att EU-biståndet – och då särskilt budgetstödet – fryser inne till dess att trovärdiga, inkluderande och demokratiska val hållits i tid. Blir det inga val inom den överenskomna tidsramen bör Sverige och EU redan nu tydliggöra kännbara konsekvenser.

Det senaste årets händelser sätter också strålkastarljuset på de svenska bidraget till Minusma. Det svenska beslutet att skicka trupp till Minusma fattades i ljuset av den då pågående kampanjen för en plats i FN:s säkerhetsråd och en uppfattning av att det – efter många år av bidrag till Nato-ledda insatser i exempelvis Kosovo och Afghanistan – var dags att bistå FN-systemet igen.

Nu är Sveriges tid i Säkerhetsrådet förbi. Mali-styrkan är inne på sin fjortonde rotation och någon exit-plan finns inte. Det är hög tid att skaffa sig en sådan. Minusma fyller trots sin oförmåga att fullgöra sitt mandat alltjämt en roll i Mali, då missionen med sin blotta närvaro har en viss stabiliserande effekt. Men Sverige har gjort sitt och mervärdet ur ett svenskt perspektiv blir mindre ju längre vi stannar, trots att prislappen är fortsatt hög.

I ljuset av utvecklingen bör Sverige också överväga att ta hem sitt styrkebidrag till Takuba. Dels för att vår internationella partner Frankrike har meddelat att man stoppar alla gemensamma operationer med Malis armé i väntan på garantier om en återgång till civilt styre av landet – något som tidigast kan ske i februari, då vårt åtagande löper ut. Dels för att det inte är rimligt att svenska specialförband stöttar och utbildar militärjuntans soldater. Det är också svårt att sia om i vilken utsträckning det franska agerandet i Mali den senaste tiden kommer att leda till ökade anti-franska uttryck. Om den anti-franska andan, av ett eller annat skäl, släpps ur flaskan kommer det sannolikt

färga av sig på det samlade europeiska engagemanget, med ökade risker för den svenska närvaron som följd. Till bilden hör också att Ryssland i den vidare regionen har varit relativt skicklig på att utnyttja det tomrum och/eller spela på det missnöje som Frankrikes agerande skapat.

Det finns slutligen anledning att för framtiden utvärdera hur samarbetet, kommunikationen och samverkan med Frankrike har fungerat, och hur regeringen har riggat operationell kontroll, insyn och samverkansmekanismer mellan Sverige och Frankrike. Det gäller framför allt hur Frankrike har förankrat beslutsfattande som direkt berört Sverige med Sverige inom ramen för Takubainsatsen.

Mycket står på spel i regionen. Framtiden för Mali ter sig mer dystert och oviss än någonsin. Trots nio år av massivt bistånd och stöd från omvärlden har utvecklingen i Mali stadigt gått i fel riktning. Utifrån ett svenskt perspektiv förefaller det rimligt att ta ett steg tillbaka och ärligt rannsaka både våra insatser, våra partners och realismen i de mål vi har satt för vår närvaro. Sverige är – trots den generösa prislappen på vårt Mali-engagemang – en del av en större helhet, som också den måste fungera. Det gäller inte minst Frankrikes agerande samt EU- och FN-kollektivets samlade insatser. Men allra mest gäller det Malis eget agerande.

Vad som ter sig mindre rimligt är att fortsätta mer eller mindre som om inget hänt, med *more of the same* och hoppas på att resultaten plötsligt blir helt andra. Säkert finns här att lärdomar att dra. Säkert finns det sådant vi i framtiden kan göra bättre, eller inte borde göra alls.