



Insatsanalys EUTM Somalia

Måluppfyllnad och resultat under 2014 för
EU:s militära kapacitetsbyggnadsinsats i
Somalia

David Harriman och Emma Skeppström

David Harriman och Emma Skeppström

Insatsanalys EUTM Somalia

Måluppfyllnad och resultat under 2014 för EU:s militära kapacitetsbyggnadsinsats i Somalia

Bild: (Försvarmakten)

Titel	Insatsanalys EUTM Somalia: Måluppfyllnad och resultat under 2014 för EU:s militära kapacitetsbyggnadsinsats i Somalia
Title	EUTM Somalia: Effects and Results of the EU Military Capacity Building Mission in Somalia during 2014
Rapportnr/Report no	3986
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	53
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
Projektnr/Project no	A14106
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

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

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

Sammanfattning

Syftet med föreliggande studie är att analysera EUTM Somalias måluppfyllnad i förhållande till insatsens mandat. Därtill är syftet att undersöka vilka utmaningar som finns för genomförandet av insatsens verksamhet. Studien beskriver även hur det svenska bidragets verksamhet förberetts och genomförts under 2014.

Utifrån hur mandatet är formulerat uppfyller insatsen sina mål enbart genom att vara på plats och utbilda och bedriva rådgivning. Genom att undersöka i vilken utsträckning verksamheten har kunnat bedrivas blir resultatet dock mer nedslående. Insatsen har förvisso genomfört aktiviteter inom alla de tre prioriterade verksamhetsområdena – utbildning, mentorering och rådgivning – men i mycket begränsad omfattning. De främsta inskränkande faktorerna har varit bristande resurser för transporter och egenskydd, begränsningar i den medicinska evakueringsförmågan (MEDEVAC) samt svåra utbildningsförutsättningar. Därutöver har insatsen också ett antal övergripande utmaningar att hantera såsom komplex samordning med externa aktörer, avsaknad av ett högkvarter på militärstrategisk nivå, brist på verktyg och mekanismer för uppföljning samt svårigheter att koppla verksamheten till den politiska processen i Somalia.

Nyckelord: EU, EUTM, insatsanalys, kapacitetsbyggnad, måluppfyllnad, Somalia, SSR

Summary

The aim of this study is to analyse to what extent EUTM Somalia is achieving its objectives. In addition, the report investigates the main challenges that exist for implementing the mission's core activities: training, mentoring and advising. The study also describes the Swedish contribution to the mission during 2014.

The mission achieves the objectives of the mandate merely by being present and providing support to the Somali structures. However, when investigating to what extent activities have been undertaken the result is quite weak. The mission has performed in all the three areas of priority – training, mentoring and advising – but to a very limited extent. The main limiting factors are the lack of resources to provide sufficient force protection, inadequate possibilities for medical evacuation (MEDEVAC) and difficult training conditions. The mission also faces several overarching challenges such as engaging in demanding coordination with external actors, absence of a headquarters at the military-strategic level, lack of tools and mechanisms to do follow-up on finalised training activities, and difficulties linking EUTM activities to the political process in Somalia.

Keywords: EU, EUTM, Capacity Building, objectives, Somalia, SSR

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Uppdrag och syfte	8
1.2	Metod och material	9
1.2.1	Insatsanalys som studieformat.....	10
1.2.2	Resultatens giltighet	11
1.3	Avgränsningar	12
1.4	Disposition	12
2	EUTM Somalia	13
2.1	Bakgrund	13
2.2	Målbild och mandat	14
2.3	Utformning och genomförande.....	15
2.4	EUTM:s ledningsstruktur	17
3	De somaliska försvarsinstitutionerna	19
4	Det svenska bidraget 2014	21
5	Måluppfyllnad	23
5.1	Begränsande faktorer	23
5.1.1	Bristande resurser för transporter och egenskydd	23
5.1.2	Begränsningar i den medicinska evakueringsförmågan (MEDEVAC)	25
5.1.3	Svåra utbildningsförutsättningar	25
5.2	Övergripande åsikter om insatsens måluppfyllnad	27
5.3	Uppnådda verksamhetsresultat	29
5.3.1	Utbildning och mentorering	29
5.3.2	Rådgivning	31
5.4	Stöd till andra EU-aktörer	34
6	Övergripande utmaningar för EUTM:s verksamhet	35
6.1	Komplex samordning med externa aktörer	35

6.2	EUTM:s ledningskedja	38
6.3	Uppföljning av SNA-personal	39
6.4	Representativitet i den somaliska försvarsmakten	40
6.5	Kapacitetsbyggnad som en del av den politiska processen i Somalia	41
7	Slutsatser	43
	Referenser	48
	Förkortningar	51
	Bilaga 1. Intervjuade funktioner	53

1 Inledning

Somalia har plågats av inbördeskrig och statskollaps i över 20 år och försöken att lösa de pågående konflikterna har varit många. Sedan General Siad Barre störtades 1991 har ett antal nyskapade regeringar försökt att etablera kontroll över landet utanför huvudstaden Mogadishu, men misslyckats. Under 2013 lanserade den nuvarande regeringen, som suttit vid makten sedan 2012, det så kallade *Somali Compact*, ett slags ramverk som identifierar ett antal mål för fredsbyggnad och statsbyggnad i Somalia inom bl.a. politik, säkerhet och rättvisa. Allt internationellt stöd som ges till Somalia är tänkt att fördelas kring dessa mål. Inom kategorin *säkerhet* är målsättningarna bland annat att stärka de somaliska säkerhetsinstitutionerna och integrera säkerhetsstyrkorna, inklusive milisförband, i de federala strukturerna.¹ Ytterst är målet att skapa enhetliga säkerhetsinstitutioner som har hög förmåga att tillhandahålla grundläggande trygghet och säkerhet för den somaliska befolkningen.²

Den Europeiska Unionen (EU) är en av de största givarna till Somalia och en viktig partner i stödet till den somaliska regeringen. EU:s engagemang omfattar stöd till den politiska processen i landet, krishantering och säkerhet, utvecklingssamarbete samt humanitärt bistånd.³ Ytterligare en huvudpelare i engagemanget är det ekonomiska stödet till Afrikanska Unionens (AU) fredbevarande insats i Somalia (AMISOM⁴). Tillsammans med den somaliska armén (SNA⁵) driver AMISOM en militär kampanj mot den islamistiska milisgruppen al-Shabaab i syfte att skapa en säker miljö för att kunna styra och bringa utveckling till landet.⁶ Där till har EU ett strategiskt ramverk för Afrikas horn, som Europeiska unionens råd beslutade om 2011, och som tar ett bredare grepp om utvecklingen i regionen.⁷ Som en följd genomför EU i dagsläget tre parallella säkerhets- och förmågerelaterade insatser i området: Operation Atalanta som syftar till att bekämpa piratverksamhet i indiska oceanen; EUCAP Nestor⁸ som syftar till att utveckla den regionala maritima förmågan bland staterna på Afrikas horn; och EUTM Somalia⁹ som stödjer utvecklingen av den somaliska armén.

EUTM Somalia inledde sin verksamhet i april 2010, i Bihanga, Uganda, där utbildningen av soldater och officerare genomfördes fram till och med 2013 på

¹ The Federal Republic of Somalia, 2013.

² Ibid.

³ För en genomgång av EU:s samlade engagemang i Somalia se Hagström Frisell et al, 2012.

⁴ African Union Mission in Somalia.

⁵ Somali National Army.

⁶ European External Action Service. EU Delegation to Somalia.

⁷ Council of the European Union, 2011. Council Conclusions on the Horn of Africa.

⁸ European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa.

⁹ European Union Training Mission Somalia.

grund av det rådande säkerhetsläget i Somalia.¹⁰ En flytt av insatsen var dock planerad och sedan januari 2014 är insatsens huvudelement grupperade i Mogadishu. Sverige har i varierande omfattning bidragit till insatsen sedan dess början.

1.1 Uppdrag och syfte

Inom ramen för *Forskning för regeringens behov* (FORBE) stödjer Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) kontinuerligt Förvarsdepartementet med analyser och uppföljningar av fredsfrämjande insatser, med fokus på insatser där svensk personal deltar. Syftet med dessa studier är att utgöra underlag till departementets beslutsprocesser, exempelvis rörande inriktning av pågående insatser eller planering av nya insatser. Tidigare studier inkluderar bl.a. analyser av Sveriges bidrag till Operation Atalanta¹¹ och till EU:s kapacitetsbyggande insats i Mali (EUTM Mali¹²) respektive Somalia (EUTM Somalia).¹³ Eftersom förutsättningarna för EUTM Somalia ändrats radikalt i och med flytten till Mogadishu, inte minst när det gäller säkerhetssituationen, har FOI och Förvarsdepartementet bedömt det vara relevant med en ny analys av insatsen.

Syftet med föreliggande studie är därför att analysera EUTM Somalias måluppfyllnad i förhållande till insatsens mandat, givet det nya missionsområdet. Därtill är syftet att undersöka vilka utmaningar som finns för genomförandet av insatsens verksamhet. Studien ska även beskriva hur det svenska bidragets verksamhet förberetts och genomförts under 2014.

I oktober 2014 presenterade EU:s utrikestjänst (EEAS¹⁴) en strategisk översyn av EUTM Somalia. Denna översyn ligger till grund för EU:s beslut om en eventuell förlängning av insatsen och dess framtida inriktning, bl.a. i form ut av en ny insatsplan. Föreliggande studie utgör ett komplement till denna översyn.

Studien tar sin utgångspunkt i de slutsatser och rekommendationer som framkommit i FOI:s tidigare analyser av EUTM Somalia men kommer inte att göra några vidare jämförelser med dessa. På grund av insatsens förändrade förutsättningar är flertalet av jämförelsepunkterna inte lämpade för komparation, t.ex. utbildningseffekt över tid, då förutsättningarna mellan den gamla och nya lokaliseringssorten skiljer sig allt för mycket åt. Istället ligger studiens fokus på att identifiera förhållanden, aspekter och faktorer kopplade till genomförandet av

¹⁰ Council of the European Union, 2010. Council Decision 2010/96/CFSP; European External Action Service. EUTM Somalia.

¹¹ Tham Lindell och Weibull, 2013.

¹² European Union Training Mission Mali.

¹³ Skeppström och Hull Wiklund, 2013; Nilsson och Norberg, 2012.

¹⁴ European External Action Service.

den nuvarande insatsens verksamhet. Syftet är därmed inte heller att ta vid där föregående insatsanalys slutade.

Studien avser besvara följande frågeställningar:

- I vilken utsträckning uppnår insatsen sina mål i förhållande till sitt mandat?
- Vilka är de huvudsakliga utmaningarna, kopplat till EUTM Somalias uppdrag och verksamhet, som påverkar insatsens effekt och resultat?
- Hur har det svenska bidragets verksamhet förberetts och genomförts under 2014?

1.2 Metod och material

Studien bygger främst på intervjuer men har kompletterats med ytterligare källmaterial i form av officiella EU-dokument, planverk för EUTM samt forskningsrapporter och studier om kapacitetsbyggnadsinsatser. Därtill har författarna deltagit vid ett erfarenhetsseminarium om EUTM Somalia som hölls vid K3 i Karlsborg under sensommaren 2014.

30 semi-strukturerade intervjuer har genomförts i Bryssel, Sverige och via telefon med personal som är eller har varit involverade i insatsen på olika nivåer under 2014. Dessa har genomförts mellan juni och oktober. På grund av säkerhetsläget i Mogadishu och EUTM:s begränsade resurser avseende skydd och eskort har intervjuer på plats i insatsområdet inte varit möjliga.

Respondenterna inkluderar personal på befattningar och funktioner från den politisk-strategiska nivån i EU till instruktörer på den taktiska nivån i Mogadishu.

De befattningar och funktioner som intervjuats inkluderar följande:

- tjänstemän på svenska Regeringskansliet;
- personal inom Försvarmakten – från Högkvarteret och K3 som personalförsörjer Sveriges bidrag till EUTM Somalia;
- personal vid EEAS, inklusive den militära staben (EUMS¹⁵), *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD) och *Operations Centre Horn of Africa* (OPCEN HoA);
- personal vid EU-kommissionens avdelning för humanitärt arbete (ECHO¹⁶);

¹⁵ European Union Military Staff.

¹⁶ EU Humanitarian Aid and Civil Protection Department.

- personal vid FN:s insats i Somalia (UNSOM¹⁷);
- somaliska armén;
- de svenska, spanska, italienska och brittiska EU-representationerna;
- samt tidigare och nuvarande rådgivare, instruktörer och stabsofficerare inom EUTM.

I bilaga 1 finns en mer utförlig redogörelse av dessa befattningar och funktioner.

I princip har samtliga respondenter fått svara på frågor kopplade till måluppfyllnad och utmaningar för insatsen. Frågan om hur det svenska bidraget förberetts och genomfört sin verksamhet har ställts till den svenska Försvarsmakten, insatspersonalen samt till viss personal vid EEAS.

För att undersöka måluppfyllnad utgår studien ifrån insatsens mandat och analyserar i vilken utsträckning insatsens verksamhet uppnår sina mål. En utmaning med detta angreppssätt är att mandatformuleringarna per definition innebär att insatsen uppfyller sina mål enbart genom att vara på plats och bedriva verksamhet. Mandatet anger dock inga värden eller resultat vad avser kvantitet eller kvalitet för verksamheten. Därför har författarna valt att också undersöka vilken kvalitet som utbildningen och rådgivningen håller utifrån den ambitionsnivå som fördefinierats för de olika kurserna och för rådgivningen.

1.2.1 Insatsanalys som studieformat

FOI:s insatsanalyser är primärt inriktade mot att stödja Försvarsdepartementets besluts- och planeringsprocesser vilket innebär att fokus ligger på nulägesanalys och framåtblickade rekommendationer avseende den insatsspecifika verksamheten. En insatsanalys skall i det här sammanhanget ses som en studie av uppföljande och utvärderande karaktär då fokus primärt ligger på att stärka förutsättningarna för lärande, förbättring och utveckling av verksamheten. I det avseendet kan den liknas vid en så kallad *formativ utvärdering* som syftar till att förbättra en aktörs prestation under en insats genom att undersöka vad som fungerar/inte fungerar och varför.¹⁸ I en insatsanalys undersöks och beskrivs även det svenska bidragets verksamhet, men den utvärderas inte. Inte heller utvärderas kostnadseffektivitet, långsiktig effekt eller ansvarstagande, vilket vanligtvis är centrala element i uppföljningar och utvärderingar av fredsbyggande och konfliktförebyggande insatser.¹⁹ Sammanfattningsvis inkluderar en insatsanalys utvärderande element, primärt när det gäller måluppfyllnad, men är inte en renodlad utvärdering.

¹⁷ United Nations Assistance Mission in Somalia.

¹⁸ Sida/UD och OECD/DAC, 2007.

¹⁹ Se t.ex. OECD/DAC, 2008.

1.2.2 Resultatens giltighet

Att analysera en pågående militär kapacitetsbyggnadsinsats i en komplex konfliktmiljö med pågående stridigheter är förenat med betydande utmaningar och svårigheter avseende vad som kan sägas om måluppfyllnad och resultat. En av de större utmaningarna är att det ofta saknas en baslinje att utgå från, vilket gör det svårt att bedöma uppnådda resultat mot ett definierat utgångsläge.²⁰ Detta har också varit fallet med EUTM Somalia där ingen baslinje funnits för insatsen, t.ex. avseende storleken på den somaliska armén inklusive milisförband. En annan utmaning är svårigheten att fastställa kausala samband mellan genomförda aktiviteter och måluppfyllnad i denna typ av miljöer. Till exempel är det svårt att kunna härleda i vilken utsträckning utbildning av somaliska soldater stärker landets säkerhetssektor och bidrar till långsiktig stabilitet i landet. Detta är särskilt svårt när det saknas måttstockar (*benchmarks*) som utbildningen och rådgivningen kan bedömas mot, vilket är fallet i Somalia. Samtidigt är detta essentiellt för att kunna bedöma om och hur EUTM:s verksamhet bidrar till långsiktigt hållbara effekter för säkerheten i landet.

Mot bakgrund av dessa utmaningar har författarna valt att försöka skapa ett narrativ om insatsens resultat och framskridande. Detta narrativ, baserat på intervjuer, utgörs av en sammanställd bild av hur en mängd individer som arbetat och arbetar med insatsen på olika nivåer *uppfattar* att insatsen framskrider efter flytten till Mogadishu. Det innebär således att det är perceptioner och tolkningar om insatsens resultat och framskridande som presenteras i denna studie snarare än mätbara fakta. Den bredd av funktioner och befattningar på olika nivåer som intervjuats för studien²¹ bedöms dock stärka giltigheten i analysen och göra det möjligt att med förhållandevis hög säkerhet dra hållbara och relevanta slutsatser om nuläget i insatsen och dess uppnådda resultat. Likväl kommer rapporten endast i begränsad utsträckning kunna uttala sig om effekter på lång sikt.

Vidare, som med alla typer av uppföljande och utvärderande studier av krishanteringsinsatser kan en insatsanalys inte ses som skild från den politiska kontext vari dess resultat presenteras. Detta beror på att fredsfrämjande insatser i hög grad är politiska företeelser. Hur en insatsanalys resultat tolkas och hur giltiga dess slutsatser anses vara, särskilt avseende måluppfyllnad, är därför lika mycket en politisk fråga som en metodfråga.²² Väl medvetna om detta har författarnas ambition varit att genom att intervjua en bred kader av individer på

²⁰ FOI har under flera år gjort egna uppföljningar och utvärderingar av militära insatser i konfliktområden och därtill bedrivit forskning på området t.ex. avseende metoder och tillvägagångssätt. Inom ramen för dessa studier har ett antal centrala och återkommande utmaningar identifierats, däribland avsaknaden av existerande baslinjer. Se t.ex. Harriman, 2011.

²¹ Se vidare i avsnitt 1.2. och bilaga 1 för en redogörelse av de funktioner och befattningar som intervjuats för studien.

²² Harriman, 2011.

olika nivåer säkerställa att den sammanvägda bilden av insatsen är så rättvisande som möjligt.

1.3 Avgränsningar

Utvecklingen och reformeringen av Somalias försvarssektor är ofrånkomligen kopplad till en rad bredare frågor såsom säkerhetssektorreform i stort, statsbyggnad, ekonomisk utveckling och hanteringen av al-Shabaab. I föreliggande studie kommer dessa frågor inte att beröras med något större djup. Dock kommer en viss koppling till det övergripande SSR-arbetet i Somalia att göras, särskilt avseende hur insatsen kopplar an till den övergripande statsbyggnadsprocessen.

En annan avgränsning är att majoriteten av de intervjuer som genomförts har skett med EU-personal. Författarna har i mycket liten utsträckning kunnat intervjua exempelvis representanter för den somaliska försvarsmakten eller regeringen. Detta innebär att studien i huvudsak fokuserar på givarsidans uppfattning om måluppfyllnad och resultat snarare än den somaliska synen på insatsen.

En ytterligare avgränsning är att analysen, som nämnts tidigare, utgår från det mandat som insatsen fått. Detta mandat är generellt hållet men finns specificerat i en insatsplan. På grund av sekretesskäl behandlas dock inte dessa mer specifika mål och uppgifter i föreliggande studie.

1.4 Disposition

I kapitel två presenteras bakgrunden till insatsen samt hur insatsen ser ut idag gällande mandat och genomförande. I kapitel tre görs en genomgång av de somaliska försvarsinstitutionernas nuvarande tillstånd och status samt den somaliska regeringens vision om utvecklingen på sikt. Kapitel fyra fokuserar på det svenska bidraget till insatsen, primärt genomförd verksamhet och existerande utmaningar. I kapitel fem görs en analys av insatsens måluppfyllnad och resultat med utgångspunkt i de begränsande faktorer som finns för verksamheten. I kapitel sex diskuteras övergripande utmaningar för insatsen kopplat till den somaliska kontexten och EUTM:s ledningskedja. I rapportens sista kapitel, kapitel sju, presenteras rapportens slutsatser och ett antal rekommendationer.

2 EUTM Somalia

2.1 Bakgrund

En av de främsta drivkrafterna bakom EU:s beslut att etablera en militär kapacitetsbyggnadsinsats i Somalia var att grundorsakerna till piratproblematiken i indiska oceanen bedömdes finnas iland. Operation Atalanta, den EU-insats som sedan 2008 försökt bekämpa piratverksamheten, uppfattades därför enbart vara en symptomdämpande åtgärd och inte långsiktigt hållbar. Ytterligare en bidragande orsak var att Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd 2009 understrukt betydelsen av stöd till den somaliska säkerhetssektorn.²³ Följaktligen påbörjade EUTM Somalia efter ett rådsbeslut i EU sin verksamhet i Uganda i april 2010.

Insatsens initiala mål var att bidra till en hållbar utveckling av den somaliska säkerhetssektorn genom utbildning av somaliska soldater och officerare, i syfte att stärka den dåvarande regeringens möjlighet att utöva sin roll i hela landet. Mandatet sträckte sig över två utbildningsomgångar om vardera sex månader med målet att utbilda 2000 soldater.²⁴ I juli 2011 förlängdes mandatet en första gång till utgången av 2012. Fokus skiftades i och med detta till ledning och utbildning av somaliska instruktörer, i ett så kallat *train the trainers*-program.²⁵

Den 22 januari 2013 antogs ett nytt rådsbeslut som förlängde insatsen mandat till och med mars 2015. Det nya mandatet innehöll två nyheter, dels att insatsen nu även skulle inkludera rådgivning och mentorering, dels att insatsen skulle påbörja verksamhet i Somalia, i den utsträckning som säkerhetsläget tillät.²⁶

Flytten till Mogadishu skedde stegvis och inleddes under våren 2013. I maj 2013 förklarades att initial operativ kapacitet uppnåtts och i augusti 2013 påbörjades den rådgivande verksamheten.²⁷ Slutligen flyttade utbildningsverksamheten från Uganda till Mogadishu vid årsskiftet 2013/2014.²⁸

EUTM är grupperade på Mogadishus internationella flygplats där högkvarter och personalens förläggning finns. Insatsens verksamhet genomförs på tre spridda geografiska platser i Mogadishu. Utbildning och mentorering bedrivs på JTC medan rådgivning sker vid Försvarsministeriet och Generalstaben i motsatt del av staden, se bild 1.²⁹

²³ United Nations Security Council, 2009. S/RES/1872 (2009).

²⁴ Council of the European Union, 2010. Council Decision 2010/96/CFSP.

²⁵ Council of the European Union, 2011. Council Decision 2011/483/CFSP.

²⁶ Council of the European Union, 2013. Council Decision 2013/44/CFSP.

²⁷ Intervju 7.

²⁸ European External Action Service. EUTM Somalia starts its training activities in Mogadishu.

²⁹ Intervju 7.



Bild 1 Kartöversikt över EUTM:s camp i förhållande till verksamhetsplatserna.³⁰

2.2 Målbild och mandat

EUTM:s mål finns formulerade i det senaste rådsbeslutet från 22 januari 2013. Enligt detta ska EU genomföra en militär kapacitetsbyggnadsinsats och på så sätt bidra till att bygga upp och stärka den somaliska försvarsmakten i enlighet med somaliska behov och prioriteringar. Försvarsmakten ska i sin tur vara ansvarig inför den somaliska regeringen.³¹

För att uppnå detta ska insatsen mentora, rådge och stödja de somaliska myndigheterna i att 1) bygga upp försvarsmakten, 2) implementera den nationella säkerhets- och stabiliseringsplanen och 3) genomföra den somaliska försvarsmaktens utbildningsaktiviteter. EUTM ska också kunna stötta andra EU-aktörers implementering av deras respektive mandat kopplade till säkerhet och försvar i Somalia.³²

³⁰ EUTM Somalia, update to Athena Special Committee, 28 oktober 2014.

³¹ Council of the European Union, 2013. Council Decision 2013/44/CFSP.

³² Ibid.

Målen är som tidigare angetts mycket generellt hållna men konkretiseras i den missionsplan som finns för insatsen.³³ Missionsplanen skrevs dock redan 2012 och är främst anpassad efter de förutsättningar som fanns i Uganda. Således beaktar den inte de nya förhållanden som råder i och med flytten till Mogadishu, t.ex. det skilda säkerhetsläget, och är inte anpassad till de förutsättningar som krävs för den utvidgade verksamheten.³⁴ Insatsens nuvarande mandat går ut den 31 mars 2015 och i anslutning till ett sannolikt förnyande av mandatet kommer även missionsplanen att skrivas om.

EUTM Somalia skall också ses i ljuset av EU:s strategiska ramverk för Afrikas horn. Det strategiska ramverket anger att EU ska ha en allomfattande ansats för att synliggöra sitt engagemang och för att på ett effektivt sätt möta regionens utmaningar.³⁵ Strategin identifierar ett antal områden som EU ska arbeta med. En av dessa prioriteringar fokuserar på stöd till säkerhetssektorreform och skapandet av civila översynsstrukturer.³⁶

2.3 Utformning och genomförande

Utifrån sin huvudverksamhet är insatsen organiserad i tre centrala komponenter: *Strategic Advisory Team (SAT)*, *Support Advisory Team (SpAT)* och *Defence Sector Training Team (DSTT)*. SAT och SpAT utför den rådgivande verksamheten medan DSTT mentorerar och ansvarar för de team som genomför utbildningen.

SAT:s huvuduppgift är att bedriva rådgivning åt det somaliska Försvarsministeriet och Generalstaben. Teamet består av 6 individer som framför allt har militär kompetens och bakgrund. En av rådgivarna är civil och ansvarar för frågor kopplade till säkerhetssektorreform (SSR), men arbetar i praktiken enkom med rådgivning åt Försvarsministeriet.³⁷

SpAT:s huvuduppgift är att öka SNA:s logistiska kapacitet och skapades särskilt för detta ändamål. SpAT består av fyra rådgivare som arbetar med materiel, personalfrågor och lönesystem.³⁸

DSTT består av sex personer och bidrar till att utforma, utveckla och genomföra utbildning vid Jazeera Training Camp (JTC). DSTT mentorerar även personalen

³³ På grund av sekretess anges inte dessa specifika mål i rapporten.

³⁴ Intervju 1.

³⁵ Council of the European Union 2011. Council Conclusions on the Horn of Africa.

³⁶ Ibid.

³⁷ Intervju 23.

³⁸ Intervju 6; intervju 17.

vid JTC samt de somaliska soldater som redan genomgått utbildning och som själva ska bli instruktörer.³⁹

EUTM:s utbildning är framför allt inriktad mot två områden, ledarskapsutbildning och specialistutbildning. Ledarskapsutbildningen har främst fokuserat på att utbilda somaliska instruktörer, en så kallad *train the trainers course* samt en vidareutbildning, en så kallad *reintegration* eller *refresher course*.⁴⁰ Instruktörsutbildningen inkluderar moment från enskild strid och upp till plutonsnivå men med huvudfokus på gruppstrid. Under våren 2014 var utbildningslängden för denna kurs sex veckor.⁴¹ De instruktörer som utbildades var sedan tänkta att med stöd av EUTM:s instruktörer ansvara för delar av vidareutbildningen.⁴² Vidareutbildningen var planerad att genomföras på bataljonsnivå och pågick i åtta veckor.⁴³ Den implementerades i samarbete med AMISOM och FN.⁴⁴ För både instruktörsutbildningen och vidareutbildningen har det funnits två fasta utbildningsteam, ett italienskt och ett svenskt-ungerskt.

Specialistkurserna har t.ex. fokuserat på militärpolis, underrättelsetjänst och administration samt på utbildning av underofficerare, kompanichefer och bataljonchefer.⁴⁵ Instruktörerna för dessa kurser har kommit från olika länder och har varit grupperade i Mogadishu under de veckor som den specifika kursen har genomförts.

Förutom den utbildning som EUTM ansvarar för ska alla somaliska soldater och officerare också genomgå en utbildning i mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt som genomförs av FN. Under 2013 stod det klart att AMISOM behövde förstärkning från SNA för den offensiv som planerades mot al-Shabaab. För att SNA skulle ha möjlighet att agera tillsammans med AMISOM behövde dock förbanden få logistiskt stöd. FN:s säkerhetsråd beslöt därför i resolution 2124 från november 2013 att de SNA-enheter som skulle operera med AMISOM skulle få stöd i form av mat, vatten, bränsle, transporter och evakuering under förutsättning att de i fält uppträdde i enlighet med FN:s *Human Rights and Due Diligence Policy* (HRDDP).⁴⁶ Initialt riktade sig utbildningen endast till de somaliska enheter som skulle genomföra operationer tillsammans med AMISOM men kom senare även att omfatta de ledarskapsutbildningar som EUTM ansvarar för.⁴⁷ EUTM har inte genomfört dessa utbildningsmoment själva utan det har gjorts av personal från FN och Röda korset. Enligt uppgift har fokus i

³⁹ European External Action Service, 2014.

⁴⁰ Intervju 3.

⁴¹ Intervju 5.

⁴² Intervju 3; intervju 5.

⁴³ Intervju 3; intervju 4.

⁴⁴ Intervju 3; intervju 4.

⁴⁵ Intervju 15.

⁴⁶ United Nations Security Council, 2013. S/RES/2124 (2013).

⁴⁷ Intervju 27.

utbildningen främst legat på internationell humanitär rätt och skydd av civila.⁴⁸ Uppgifterna går dock isär huruvida gendaspekter har varit inkluderade.⁴⁹ EUTM har inte heller själva genomfört någon genderutbildning.

2.4 EUTM:s ledningsstruktur

EUTM har ett icke-exekutivt mandat och insatsens ledningsstruktur skiljer sig därför från en traditionell militär EU-insats. Den primära skillnaden består i att insatsen endast har ett insatshögkvarter (MHQ⁵⁰) och inte som i den sedvanliga strukturen, ett styrkehögkvarter på operativ nivå och ett operationshögkvarter på militärstrategisk nivå.⁵¹ I praktiska termer innebär det att EUTM:s befälhavare är direkt underställd Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och ansvarar för både taktisk-operativa och militärstrategiska frågor.⁵² Ordföranden för EU:s militärkommitté fungerar som den primära kontaktpunkten för befälhavaren. För att stödja insatsen finns en stödcell i Bryssel, *EUTM Somalia Brussels Support Cell*, som har till uppgift att agera kontaktyta gentemot EU-strukturerna.⁵³ Se figur 1.

Därutöver finns ett förbindelsekontor i Nairobi. Förbindelsekontoret har fram till hösten 2014 bestått av ett antal olika befattningar. I och med EUTM:s flytt till Mogadishu har den politiska rådgivarens och den militära rådgivarens befattningar avvecklats då de ansetts överflödiga. Kvar finns en koordinerande logistikbefattning som bl.a. bistår med inköp och bidrar till sjukvårdskedjan i händelse av en evakuering till Nairobi.⁵⁴

Till detta tillkommer OPCEN för Afrikas horn i Bryssel. OPCEN är inte en del av EUTM:s ledningsstruktur utan har skapats för att underlätta samordningen mellan insatserna på Afrikas horn, det vill säga EUTM, Operation Atalanta och EUCAP Nestor. OPCEN:s mandat löper för närvarande till mars 2015.⁵⁵

⁴⁸ Intervju 27.

⁴⁹ Se exempelvis Intervju 1; intervju 14; intervju 18; intervju 27.

⁵⁰ Mission Headquarters.

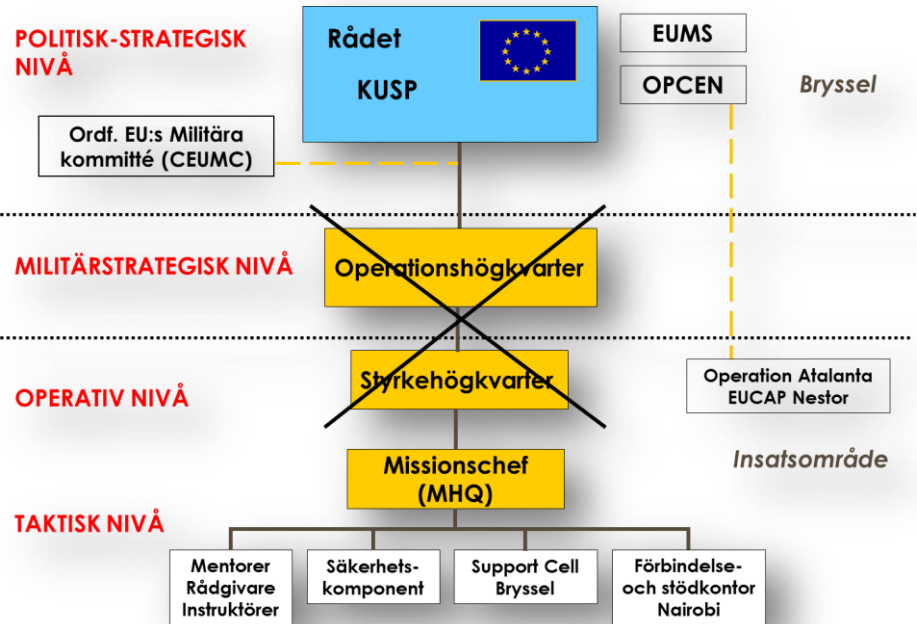
⁵¹ Hagström Frisell, 2011, s. 5; 9.

⁵² Intervju 13.

⁵³ Intervju 15.

⁵⁴ Intervju 8.

⁵⁵ Hagström Frisell et al, 2012, s.18; Council of the European Union, 2012. Council Decision 2012/173/CSFP; Council of the European Union, 2013. Council Decision 2013/725/CFSP.



Figur 1 EUTM:s ledningsstruktur.

3 De somaliska försvarsinstitutionerna

Den somaliska försvarsmakten kollapsade samtidigt som övriga institutioner i Somalia i början av 1990-talet. På senare år har ett flertal försök gjorts för att återuppbygga dess strukturer. Utgångsläget för att skapa en nationell armé är dock ytterst komplicerat då säkerhetsstyrkorna överlag saknar ledningsstrukturer.⁵⁶ Exempelvis består armén i praktiken av olika milisgrupper som är lojala mot sina närmaste befälhavare.⁵⁷ Dessutom har de olika regionala administrationerna ute i landet försökt att fortsatt kontrollera miliserna i sina regioner, vilket inneburit att det saknats en nationell samhörighet.⁵⁸ SNA är således fortfarande varken nationell eller en armé. Därtill kommer att Generalstaben och Försvarsministeriet har starkt begränsade resurser. Enligt en av rådgivarna bestod Försvarsministeriet vid det aktuella intervjutillfället – hösten 2014 – enkom av tre personer.⁵⁹ Enligt en annan rådgivare har den somaliska överbefälhavaren två ställföreträdare som hanterar underrättelsefunktionen såväl som den kort- och långsiktiga planeringen (J3 och J5) och en tredje ställföreträdande som hanterar personal, logistik och ekonomi (J1, J4 och J8).⁶⁰ Utöver det är utbildningsfunktionen (J7) nästintill icke-existerande.⁶¹ Detta skapar naturligtvis betydande utmaningar för både kapaciteten och uthålligheten.

Förutom avsaknaden av ledningsstrukturer har styrkorna disciplinära problem. Exempelvis har olika enheter vid flera tillfällen drabbat samman och desertering har förekommit.⁶² Dessutom har de somaliska säkerhetsstyrkorna och dess allierade miliser begått svåra övergrepp på civilbefolkningen, inklusive våldtäkt och plundring, enligt Human Rights Watch.⁶³

Trots de stora utmaningarna har Somalias regering satt upp en ambitiös vision för hur de vill att armén ska utvecklas fram till 2022. Visionen är uppdelad i tre steg: kort sikt fram till 2016, medellång sikt fram till 2019 och lång sikt fram till 2022. Huvudfokus för den kortsiktiga visionen är att bygga en integrerad armé och att neutralisera al-Shabaab. Armén ska då bestå av närmare 11 000 personer och ska kunna genomföra operationer tillsammans med AMISOM. SNA ska kunna säkra befriade områden och bidra till en säker miljö. SNA kommer dock fortsatt att vara beroende av logistikstöd från FN. Vidare ska Försvarsministeriet vara civilt lett och utöva demokratisk kontroll över SNA. Ett biometriskt system för

⁵⁶ Monitoring Group on Somalia and Eritrea, 2013, s. 34.

⁵⁷ Bryden 2013.

⁵⁸ Skeppström och Nordlund, 2014, s. 22.

⁵⁹ Intervju 23.

⁶⁰ Intervju 17.

⁶¹ Intervju 20.

⁶² United Nations Security Council, 2013. Report of the Secretary General on Somalia, S/2013/521.

⁶³ Human Rights Watch, 2014.

registrering av soldaterna och officerarna såväl som ett personaladministrativt system ska vara på plats.⁶⁴

På medellång sikt ska en enhetlig styrka skapas och AMISOM:s tillbakadragande förberedas. SNA ska ha fungerande ledningsstrukturer och både Försvarsministeriet och Generalstaben ska vara fullt utvecklade. Armén ska inte längre beroende av stöd från varken FN eller AMISOM och ska därmed kunna ta huvudansvar för säkerheten i landet. Utveckling av andra förmågor än armén ska ha påbörjats.⁶⁵

På lång sikt ska en försvarsmakt som inte är beroende av externt stöd konsolideras. De regionala styrkorna ska ha integrerats i SNA. Försvarsmakten ska som helhet bestå av en armé om 25 000 personer, en flotta om 2000 personer och ett flygvapen om 1000 personer.⁶⁶

Oavsett realismen in denna vision måste det internationella samfundet, inklusive EUTM, förhålla sig till den. Somalias mål och vision med sin försvarsmakt utgör rimligtvis det som ska sätta grunden för vad EUTM stöttar med och hur, inte minst utifrån ett lokalt ägarskapsperspektiv. Insatsens mandat anger också detta specifikt i termer av att EUTM ska bidra till att bygga upp försvarsmakten *utifrån somaliska prioriteringar och behov*.⁶⁷

⁶⁴ Federal Government of Somalia. Somalia National Army Vision 2016-2022.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Council of the European Union, 2013. Council Decision 2013/44/CFSP.

4 Det svenska bidraget 2014

Sverige har bidragit till EUTM Somalia sedan insatsen påbörjades i Uganda 2010. Under det första halvåret av 2014 bestod bidraget av ett utbildningsteam om sex personer. I detta team ingick även ytterligare personal från Ungern. Under hösten 2014 minskade det svenska engagemanget till att endast bestå av tre stycken instruktörer under cirka två månader. Sverige har inte bidragit med personal inom ramen för SAT, SpAT eller DSTT. Däremot har Sverige under 2014 haft positionen som ställföreträdande missionschef samt officerare placerade i staben på funktionerna personal (J1), samband och ledningssystem (J6) och övningar (J7). Att insatsen är direkt underställd KUSP har inneburit att missionschefen ofta varit frånvarande från insatsområdet för att fullfölja sitt uppdrag i Bryssel. Detta har medfört att den ställföreträdande missionschefen fått en central roll i genomförandet av verksamheten i Mogadishu.

I och med den hotnivå som finns i Mogadishu fokuserades förberedelserna för det svenska bidraget på hantering av säkerhetsläget. Före nedrotation genomgick instruktörerna en fördjupad sjukvårdsutbildning, genomförde en betydande del strids- och skjutövningar samt genomgick en anpassad nivå C-utbildning i *Survival, Evasion, Resistance and Escape* (SERE). I förberedelserna ingick också utbildning i att arbeta med tolk samt kunskap om Somalia och det somaliska samhället.⁶⁸ Eftersom säkerheten var den viktigaste aspekten i både förberedelser och genomförande lades mindre vikt vid förberedelser kopplade till rollen som instruktör. Detta har heller inte uppfattats som nödvändigt för att kunna genomföra utbildningen då den har varit så pass grundläggande.⁶⁹ Genderspekter förefaller inte ha varit en del i den förberedande utbildningen.

Det svenska utbildningsteamet har framför allt genomfört instruktörsutbildning och bidragit till vidareutbildningen av SNA.⁷⁰ Sammantaget har Sverige under året bidragit till utbildningen av 600-700 somaliska soldater och officerare.⁷¹

I förhållande till insatsen som helhet är det svenska bidraget en relativt liten del och det är följaktligen svårt att utkrystallisera specifika svenska lärdomar och utmaningar från insatsen. Huvudelen av den resterande rapporten kommer därför att fokusera på insatsen i sin helhet. Denna diskussion är naturligtvis relevant även för svenskt vidkommande. Det finns dock ett antal aspekter som specifikt relaterar till det svenska bidraget. En utmaning har exempelvis varit upprättandet av en hållbar logistikkedja. När den svenska personalen roterade ned till insatsområdet fanns det inte någon etablerad logistikkedja till Sverige. Den primära orsaken uppges vara att det inte gått att genomföra flygtransporter från

⁶⁸ Intervju 2; intervju 3; intervju 4; intervju 5.

⁶⁹ Intervju 3; intervju 5.

⁷⁰ Intervju 2; intervju 3; intervju 4.

⁷¹ Intervju 1.

Sverige till Somalia då det ansetts för farligt att landa i Mogadishu på grund av det rådande säkerhetsläget.⁷² Detta har i sin tur gjort att Sverige varit beroende av andra aktörer för att få materiel på plats i insatsområdet.⁷³

En annan utmaning för svenskt vidkommande är hur motivationen bland de som deltar i insatsen ska upprätthållas. Flertalet av de utsända pekar på den frustration som det inneburit att inte kunna genomföra sitt uppdrag full ut på grund av bristande resurser (se kapitel 5). Att antalet frustrationsmoment är många i en komplex militär verksamhet är förståeligt men påverkbara faktorer, såsom tillgång till resurser, bör inte vara det som i första hand urholkar personalens motivation.

Ytterligare en aspekt att beakta är att Sverige primärt deltagit i den utbildande delen av insatsen. Detta kan vara en svaghet om Sverige ser långsiktigt på sitt engagemang då framtiden i insatsen främst ligger i den rådgivande delen. Det innebär också en risk att insatsen för svenskt vidkommande fortsatt ses som en ren utbildningsinsats när så inte längre är fallet. Detta har i viss mån vägts upp av att Sverige haft befattningen som ställföreträdande missionschef. Framöver krävs dock ett ökat fokus på rådgivningsdelen och Sverige bör därför prioritera att skicka personal i rådgivande befattningar.

⁷² Intervju 2; intervju 8; intervju 20.

⁷³ Intervju 2.

5 Måluppfyllnad

Som nämnts ovan ska EUTM bidra till att bygga upp och stärka den somaliska försvarsmakten i enlighet med Somalias behov och prioriteringar.⁷⁴ Förutom detta ska EUTM stödja de somaliska myndigheterna med att implementera landets nationella säkerhets- och stabiliseringsplan och genomföra utbildningsaktiviteter. Då EUTM är del av EU:s samlade engagemang i Somalia ska insatsen även kunna stödja övriga EU-insatser i området gällande säkerhets- och försvarsfrågor.

EUTM har vid tiden för denna rapportens publicering varit på plats i Mogadishu i ett år. I Uganda var insatsen en avgränsad utbildningsmission som genomfördes i en säker miljö. Idag verkar insatsen i ett högriskområde med ett bredare uppdrag än tidigare då utbildning bedrivs parallellt med mentorering och rådgivning.⁷⁵ Insatsen har kraftigt begränsats av ett antal faktorer kopplade till den rådande situationen i Somalia. Eftersom dessa faktorer på ett fundamentalt sätt påverkat måluppfyllnaden inleds kapitlet med en genomgång av dem. Därefter presenteras respondenternas övergripande åsikter om insatsens måluppfyllnad följt av en mer detaljerad redogörelse av de resultat som insatsen trots existerande begränsningar uppnått under året.

5.1 Begränsande faktorer

Det är framför allt tre faktorer som begränsat insatsen: bristande resurser för transporter och egenskydd, begränsad förmåga till medicinsk evakuering (MEDEVAC) och svåra utbildningsförutsättningar. Viktigt att notera är att dessa faktorer redan är väl kända inom EU, men att de i november 2014 inte hade fått någon lösning. Detta får betecknas som särskilt viktigt då insatsen står inför en sannolik förlängning med nytt mandat från 1 april 2015.

5.1.1 Bristande resurser för transporter och egenskydd

Bristen på fordon och personal för egenskydd i förhållande till det rådande säkerhetsläget i Mogadishu är och har varit den enskilt största faktorn som begränsat EUTM:s verksamhet under året.⁷⁶ Samtliga uppgifter har förvisso kunnat utföras, men på en starkt reducerad nivå. En avdömning har dagligen fått göras mellan att genomföra utbildning eller rådgivning. Enligt flera respondenter

⁷⁴ Council of the European Union, 2013. Council Decision 2013/44/CFSP.

⁷⁵ Intervju 12; intervju 13.

⁷⁶ Intervju 1; intervju 2; intervju 4; intervju 6; intervju 8; intervju 10; intervju 11; intervju 12; intervju 14; intervju 15; intervju 18; intervju 19; intervju 20; intervju 21.

har det då funnits en tendens att välja utbildning framför rådgivning.⁷⁷ Uppgifterna om varför går dock isär. Enligt en respondent beror det på att det är enklare att uppvisa resultat för utbildningen eftersom det är lättare att mäta⁷⁸ medan en annan respondent menar att EUTM inte velat att de somaliska soldaterna skulle sitta överksamma på JTC.⁷⁹ Enligt en tredje respondent är anledningen att EUTM valt den verksamhet som personalen är van vid och som är enklast att genomföra.⁸⁰ De dagar som utbildning de facto genomförts har de två utbildningsteamerna inte kunnat bedriva sin verksamhet parallellt utan tvingats dela upp tillfällena mellan sig då antalet bepansrade fordon enbart räckt till att transportera ett team åt gången. I praktiken har det inneburit att teamen fått bedriva utbildningsverksamhet varannan vecka.⁸¹

När det gäller rådgivningsverksamheten har rådgivarna enbart kunnat ta sig till sina somaliska partners högst oregelbundet, ibland en gång i veckan, ibland flera gånger i veckan och ibland inte alls.⁸² En av rådgivarna påpekade att han efter tre månader i insatsområdet endast besökt Försvarsministeriet två gånger.⁸³ Detta är högst problematiskt då kontinuitet är viktigt för att kunna bygga förtroendefulla relationer med partners och nå varaktig effekt över tid. Den begränsade kontakten med somalierna har därför inneburit ett stort frustrationsmoment för rådgivarna och en minskad effekt. Bl.a. har det inneburit att framstegen inom SpAT:s verksamhetsområden varit begränsade.⁸⁴ Enligt en av rådgivarna fick SpAT under en period till och med gå genom andra aktörer, t.ex. amerikanska kontraktörer, för att få tillgång till somalierna eftersom de själva satt instängda på Mogadishus flygplats. På så sätt kunde SpAT bedriva rådgivning och utföra uppgifter som förts tillbaka från somalierna via ombud.⁸⁵ Situationen har också ibland kunnat lösas genom att de somaliska partnererna kommit till flygplatsen.

Enligt en respondent med god insyn i EUTM Somalia på den politisk-strategiska nivån i Bryssel beror resursbristerna på att EU inte var närvarande i Mogadishu före flytten och därför inte visste hur säkerhetssituationen på marken de facto såg ut.⁸⁶ Flytten av insatsen kom följaktligen att bygga på en uppfattning om att läget höll på att förbättras och innebar att resurserna, t.ex. antalet pansarterrängbilar, inte var dimensionerade för den verkliga situationen.⁸⁷ Behovet av att tillföra ytterligare resurser har lyfts av EUTM till Bryssel under en längre tid och ett

⁷⁷ Intervju 1; intervju 12; intervju 19; intervju 20.

⁷⁸ Intervju 1.

⁷⁹ Intervju 12.

⁸⁰ Intervju 20.

⁸¹ Intervju 3.

⁸² Intervju 6; intervju 14; intervju 17; intervju 19; intervju 23; intervju 26.

⁸³ Intervju 23.

⁸⁴ Intervju 6; intervju 17.

⁸⁵ Intervju 6.

⁸⁶ Intervju 12.

⁸⁷ Intervju 10; intervju 12.

politiskt beslut finns på att stärka upp insatsen med fordon och personal.⁸⁸ Finansieringsfrågan har dock varit en stötesten då de 28 medlemsstaterna inte kunnat enas om det är EU eller det truppbidragande landet, i det här fallet Italien, som ska stå för kostnaderna.⁸⁹ Flertalet medlemsstater har varit oroliga för att ett beslut om EU-finansiering ska bli prejudicerande för andra insatser. Frågan kunde slutligen lösas under senhösten 2014 och innebär att EU åtar sig att stå för den extra skyddsplutonens logikostnader i detta enskilda fall.⁹⁰

5.1.2 Begränsningar i den medicinska evakueringsförmågan (MEDEVAC)

Utöver bristande resurser för transport och egenskydd har även en begränsad MEDEVAC-förmåga påverkat insatsens möjlighet att bedriva verksamhet. På Mogadishus flygplats har EUTM tillgång till sjukvård upp till Role 2-nivå, dvs. ett sjukhus som klarar livräddande kirurgi men som har mindre kapacitet för eftervård.⁹¹ För mer kvalificerad och långvarig vård är insatsen beroende av evakuering med ambulansflyg. Detta flyg är utgångsgrupperat i Nairobi, vilket innebär att det har en viss inställetid innan det kan landa i Mogadishu. Då det inte går att landa på Mogadishus flygplats i mörker innebär det också att ambulansflyget inte kan nyttjas efter klockan fyra på eftermiddagen.⁹² I praktiken innebär det att EUTM:s personal måste vara tillbaka på flygplatsen senast kl. 14.⁹³ Följaktligen blir arbetsdagen mycket kort och antalet faktiska utbildningsstimmar ytterst få, ca 2-3 timmar åt gången.⁹⁴ Då utbildningsaktiviteterna planerades för 8 timmar om dagen sex dagar i veckan⁹⁵ har den begränsade MEDEVAC-förmågan starkt bidragit till att insatsen inte kunnat uppnå planerade resultat.

5.1.3 Svåra utbildningsförutsättningar

Den tredje stora faktorn som begränsat EUTM:s möjlighet att bedriva verksamhet under året är de utmanande utbildningsförutsättningarna som råder i insatsområdet, kopplat till materiel och utrustning, rekrytunderlaget, soldaternas närvaro och förhållandena på JTC.

När det gäller materiel och utrustning har avsaknaden av detta starkt påverkat insatsens möjligheter att genomföra utbildning och till del också rådgivning.

⁸⁸ EUTM Somalia, update to Athena Special Committee, 28 oktober 2014.

⁸⁹ Intervju 10; intervju 11; intervju 12.

⁹⁰ Muntlig korrespondens med personal på Regeringskansliet.

⁹¹ Försvarsmakten, Afghanistanbloggen; intervju 2.

⁹² Intervju 2.

⁹³ Intervju 3; intervju 5; intervju 7; intervju 11; intervju 15; intervju 21.

⁹⁴ Intervju 2; intervju 3; intervju 5; intervju 7; intervju 18.

⁹⁵ Intervju 18.

Bristerna avser både de somaliska soldaternas personliga utrustning och den materiel de har att öva med. Soldaterna saknar bl.a. kängor, uniformer och vapen. Vid vapen- och stridsutbildning har träattrapper använts och vid den första vidareutbildningen genomfördes inga skarpa skjutövningar.⁹⁶ Enligt en instruktör fanns det vid det tillfället ett 40-tal automatkarbiner och ett tiotal understödsvapen att öva med på 250 personer.⁹⁷ Vidare fick momenten i kartläsning och radiokommunikation strykas under den första instruktörsutbildningen då kartor, kompass och radio saknades.⁹⁸ En respondent framhöll att en central skillnad mellan EUTM och andra aktörer som tillhandahåller utbildning, t.ex. USA och Turkiet, är att dessa även bidrar med materiel till utbildningen.⁹⁹

Problemet med avsaknad av materiel är varken nytt eller unikt för EUTM Somalia och i slutsatserna från Europeiska rådets möte i december 2013 betonades vikten av att EU kan stödja partnerländer med utrustning.¹⁰⁰ Inom EU pågår också ett arbete med att identifiera formerna för unionens stöd till utbildnings- och utrustningsinsatser. I oktober 2013 ställde sig ett antal medlemsstater, däribland Sverige, bakom ett tyskt s.k. *non-paper*, *Enable and Enhance Initiative* (E2I), där formerna för ett koordinerat och komplementärt utbildnings- och materielstöd till tredje part diskuterades.¹⁰¹ Initiativet syftar ytterst till att stärka regionala organisationers och partnerländers egna strukturer och öka deras preventiva och reaktiva förmåga till att hantera kriser.¹⁰²

I juli 2014 presenterade sedan EEAS ett koncept på området. Emellertid redogjorde det enbart för utrikestjänstens syn och inte EU-kommissionens, vilket är den instans som äger de ekonomiska resurserna för eventuellt materielstöd till partnerländer. Ett dokument som presenterar deras gemensamma syn väntades komma under 2014.¹⁰³ Parallellt pågår förhandlingar mellan medlemsstaterna om de faktiska formerna för EU:s utbildnings- och materielstöd och vid tiden för denna rapport publicering var de ännu inte avslutade.¹⁰⁴ En huvudfråga rör hur EU ska ställa sig till stöd med dödlig utrustning (*lethal equipment*). Dels är det en politiskt känslig fråga då det finns uppenbara risker med den typen av stöd, och dels står det i strid med centrala principer för vad som ryms inom biståndfinansiering, de så kallade *Official Development Assistance*-kriterierna (ODA).¹⁰⁵

⁹⁶ Intervju 3; intervju 4; intervju 5; intervju 20.

⁹⁷ Intervju 3.

⁹⁸ Intervju 3.

⁹⁹ Intervju 6.

¹⁰⁰ EU, 2013.

¹⁰¹ Enable and Enhance Initiative (E2I).

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Intervju 9.

¹⁰⁴ Muntlig korrespondens med personal på Regeringskansliet.

¹⁰⁵ Intervju 9.

En annan betydande utmaning för EUTM:s utbildningsverksamhet är den somaliska försvarsmaktens svårighet att rekrytera personal till kurserna. Antingen har soldaterna kommit i färre antal och/eller flera veckor senare än planerat eller så har de uteblivit helt.¹⁰⁶ Följaktligen har den somaliska sidan haft stora problem med att följa den utbildningsplan som de själva efterfrågat och fastställt.¹⁰⁷ Enligt flera respondenter är en viktig förklaring till detta att den somaliska regeringen försöker bygga upp en ny försvarsmakt samtidigt som de utkämpar ett krig; det finns helt enkelt inte resurser att avvara för utbildning och befälhavare ute i sektorerna är ovilliga att släppa iväg soldater eftersom de då förlorar personal.¹⁰⁸ En annan förklaring är att trupperna består av milisstyrkor med brister avseende både disciplin och fungerande ledningsfunktioner, vilket gör det svårt för SNA att beordra soldater att inställa sig för utbildning. Därtill har soldaterna en låg lön jämfört med vad exempelvis al-Shabaab kan betala, vilket utgör en svag motivator för att delta i utbildning.¹⁰⁹

Ett flertal respondenter har också påpekat att de somaliska soldaternas dåliga allmäntillstånd, till följd av brist på mat, vatten och vila, påverkat deras mottaglighet för utbildning vilket i sin tur påverkat resultaten negativt.¹¹⁰ Enligt en av rådgivarna var detta också en faktor som påverkade rådgivningens effekt.¹¹¹ En central omständighet i sammanhanget anses vara de undermåliga levnadsförhållandena på JTC där soldaterna inte får tillräckligt med mat och inte heller kan sova ordentligt. Samtidigt upplevs det som ett hinder att insatsen inte har egna resurser att förbättra villkoren på anläggningen; särskilt som EU är en av de största givarna i Somalia och därtill bekostar AMISOM:s verksamhet genom *African Peace Facility* (APF).¹¹²

I kombination med en mycket låg utbildningsnivå hos de somaliska soldaterna och ett begränsat antal kursveckor har ovanstående faktorer lett till att EUTM inte bedrivit den kvalificerade utbildning som skulle kunna ha bedrivits.

5.2 Övergripande åsikter om insatsens måluppfyllnad

Utifrån respondenternas svar har ett antal övergripande åsikter om insatsens måluppfyllnad kunnat identifieras, vilka sträcker sig från förutsättningar och tidsperspektiv till EUTM:s strategiska effekter.

¹⁰⁶ Intervju 3; intervju 4; intervju 6; intervju 8; intervju 10; intervju 12; intervju 20; intervju 27.

¹⁰⁷ Försvarsmakten, 2014.

¹⁰⁸ Intervju 3; intervju 8; intervju 10; intervju 13; intervju 18.

¹⁰⁹ Intervju 27.

¹¹⁰ Intervju 4; intervju 6; intervju 14; intervju 20; intervju 21; intervju 23.

¹¹¹ Intervju 23.

¹¹² Intervju 7; intervju 21; intervju 23.

Det första att notera är att EUTM, enligt ett antal respondenter, i princip kan betecknas som en helt ny insats i och med de radikalt ändrade förutsättningarna efter omlokaliseringen till Somalia.¹¹³ Ett flertal respondenter har också påpekat att det är en kort tidshorisont att undersöka måluppfyllnad så nära inpå flytten.¹¹⁴ Andra respondenter har framhållit att reformen av Somalias försvarssektor genomförs mitt under brinnande krig.¹¹⁵ Uppfattningen är att detta påverkat graden av måluppfyllnad redan i utgångsläget och att det därför är viktigt att ha realistiska förväntningar på vad EUTM ska ha kunnat åstadkomma under så kort tid.

Vidare råder det bland respondenterna delade meningar om huruvida EUTM uppfyller sina mål eller inte; vissa hävdar att så är fallet¹¹⁶ medan andra menar att insatsens effekt är försumbar¹¹⁷. En tredje kategori anser att EUTM till del uppnår målen.¹¹⁸ Sammantaget är dock majoriteten av respondenterna positivt inställda till insatsen i sig och menar att framtiden talar för EUTM, när den väl etablerat sig i Mogadishu. Två respondenter på den politisk-strategiska nivån i Bryssel menar samtidigt att frågan inte enbart handlar om EUTM:s måluppfyllnad. Enligt dem har EUTM en större roll än sig själv och sina mål.¹¹⁹ Exempelvis utgör insatsen en av de viktigaste nycklarna för EU:s särskilda representant för Afrikas horn, Alexander Rondos, i hans arbete med att öppna dörrar in i Somalia. Därtill har EUTM:s missionschef direktaccess till och för dialog med nyckelinstitutioner i Somalia.¹²⁰ Uppfattningen är således att EUTM genererar strategiska effekter för EU:s samlade engagemang i Somalia som går utöver insatsens egen måluppfyllnad.

En ytterligare aspekt är att det är enklare att visa på resultat för utbildningsdelen än för rådgivningen då den förra är mer mätbar.¹²¹ Till exempel går det att ge ett kvantitativt mått på det antal somaliska soldater som utbildats medan rådgivningsdelen, som fokuserar på att åstadkomma institutionella förändringar, inte kan mätas på ett sådant sätt. Inte minst är detta kopplat till att institutionella förändringar tar lång tid innan de får effekt. Enligt två respondenter skapar detta i sin tur incitament att fokusera på kvantitativa utbildningsresultat eftersom det då går att visa på omedelbara effekter av insatsen.¹²²

¹¹³ Intervju 1; intervju 14; intervju 20.

¹¹⁴ Intervju 1; intervju 6; intervju 9.

¹¹⁵ Intervju 3; intervju 8; intervju 10; intervju 13; intervju 18.

¹¹⁶ Intervju 7; intervju 15; intervju 24.

¹¹⁷ Intervju 6; intervju 8; intervju 18; intervju 26; erfarenhetsseminarium EUTM Somalia.

¹¹⁸ Intervju 21.

¹¹⁹ Intervju 10; intervju 13.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Intervju 1; intervju 7.

¹²² Intervju 1; intervju 3.

Slutligen är tidsaspekten avgörande. Ett flertal respondenter har betonat att EUTM:s insats erfordrar ett engagemang om decennier för att de långsiktiga målen för försvarssektorreformen ska nås.¹²³ Den nuvarande tidsplanen upplevs därför som orealistisk; insatsen är ett maraton och inte en sprint, som ett par respondenter uttryckt det.¹²⁴ Särskilt betonas vikten av att koppla ihop mål och åtgärder på kort sikt med det långsiktiga perspektivet.

5.3 Uppnådda verksamhetsresultat

Nedan specificeras de resultat som insatsen uppnått under året för utbildning och mentorering respektive rådgivningsdelen.

5.3.1 Utbildning och mentorering

Sammantaget har EUTM utbildat en större mängd soldater, omkring 5 000, sedan insatsen påbörjades 2010. Tillsammans med det övriga internationella samfundet har insatsen bidragit till att stora steg framåt kunnat tas i utbildningen av den somaliska försvarsmakten.¹²⁵ Efter flytten från Uganda har dock utbildningsfrekvensen initialt minskat och insatsen utbildar inte i den takt eller den omfattning som planerats.¹²⁶ Enligt en respondent med god insyn i utbildningsverksamheten skulle utbildningen i Mogadishu ha startat på allvar i början av året men kom igång ordentligt först i juli 2014.¹²⁷

Det kan konstateras att instruktörs- och vidareutbildningarna under 2014 genomförts på en mycket grundläggande nivå.¹²⁸ Till exempel låg fokus under den första instruktörskursen på grundläggande vapenhantering – ta isär, sätta ihop, ladda, patron ur – och på strid upp till gruppnivå utan understödsvapen – framåt-bakåt och sammanstöt, dvs. basala soldatkunskaper.¹²⁹ Efter avslutad instruktörsutbildning bedömdes de somaliska soldaterna kunna genomföra, men ej planera, utbildningar själva och de hade viss kännedom om områdesavsökning vid avsittning från fordon.¹³⁰ Sammantaget slutförde 40 av 60 soldater instruktörsutbildningen. En respondent med betydande instruktörserfarenhet framhöll dock att det fanns en annan nyttoeffekt med utbildningen utöver de

¹²³ Intervju 5; intervju 6; intervju 7; intervju 12; intervju 17, intervju 27.

¹²⁴ Intervju 17; intervju 27.

¹²⁵ Intervju 15; intervju 27.

¹²⁶ Intervju 26.

¹²⁷ Intervju 18.

¹²⁸ Intervju 1; intervju 3, intervju 4; intervju 5; intervju 6; intervju 15; intervju 18; intervju 24; intervju 27.

¹²⁹ Intervju 3; intervju 4; intervju 5.

¹³⁰ Intervju 3; intervju 4.

faktiska kunskaperna då de somaliska soldaterna upplevdes ha fått ett ökat självtroende till följd av utbildningen.¹³¹

Målet med den första vidareutbildningen var att utbilda och öva upp till bataljonsnivå. Mellan 650 och 800 soldater skulle ha kommit men endast 250 dök upp vid utbildningsstarten.¹³² I utgångsläget hade de inte heller någon bataljonsstruktur då bataljonchef och kompanichefer saknades. Därtill saknades centrala funktioner såsom fordonsförare, ingenjörer, sjukvårdare och signalister.¹³³ Istället kom utbildningen att fokusera på gruppstridsövningar, vilka genomfördes med relativt gott resultat. Även strid upp till plutonsnivå testades men gav ett begränsat utfall.¹³⁴

En återkommande uppfattning från EUTM-personal är att utbildningen ger liten effekt.¹³⁵ Utbildningen uppfattas förvisso vara en bra verksamhet att genomföra men fyller enbart ett tillfälligt gap och ger inte samma långsiktiga effekt som rådgivning.¹³⁶ Inte minst är det den grundläggande nivån på utbildningen som ifrågasätts.¹³⁷ I princip uppfattas dock någon form av soldatutbildning vara bättre än ingen alls då armén i grunden är en milisstyrka.¹³⁸ Enligt en respondent med god insyn i utbildningsverksamheten varierar de somaliska soldaternas förmågor kraftigt efter avslutad utbildning och beror till stor del på vilka förkunskaper de har; vissa förefaller inte ha fått någon tidigare utbildning alls medan andra håller en hög nivå.¹³⁹ Som ett steg i att tydliggöra soldaternas utbildningsståndpunkt efter avslutad utbildning genomfördes i samband med den första instruktörsutbildningen en slutlig examination där soldaterna antingen gavs betyget godkänt eller ”genomförd utbildning med rekommendation om fortsatt utbildning”.¹⁴⁰ På så sätt kunde en viss gradskala kopplad till soldaternas kapacitet skapas, även om ingen formell certifiering skedde. För vidareutbildningen skulle en veckas lång certifiering genomföras av AMISOM men någon sådan skedde enligt uppgift inte.¹⁴¹

Från somalisk sida framförs emellertid att den individuella förmågan hos de somaliska soldater som utbildats av EUTM har stärkts betydligt. Innan dog soldater eftersom de saknade grundläggande förmåga att strida och hantera vapen.¹⁴² Nu, tack vare EUTM:s utbildning, kan de strida bättre och därmed

¹³¹ Intervju 1; intervju 5.

¹³² Intervju 3; intervju 10.

¹³³ Intervju 3.

¹³⁴ Intervju 3; intervju 5.

¹³⁵ Se t.ex. intervju 3; intervju 5; intervju 6, intervju 27.

¹³⁶ Intervju 20.

¹³⁷ Intervju 6; intervju 17; intervju 24; intervju 27.

¹³⁸ Intervju 27.

¹³⁹ Intervju 18.

¹⁴⁰ Intervju 3.

¹⁴¹ Intervju 3.

¹⁴² Intervju 24.

överleva. I det avseendet uppges instruktörsutbildningen samt de olika specialistutbildningarna, t.ex. militärpolis kursen, underofficers kursen och kompanichefs kursen, ha varit särskilt viktiga.¹⁴³

Skillnaderna i uppfattning om effekten av EUTM:s utbildningsverksamhet förefaller primärt handla om olika referenspunkter och insatspersonalens ambitionsnivå. Därför är det viktigt att sätta utbildningsresultaten i sin kontext när de bedöms. Sammantaget är det dock svårt att dra någon djupare slutsats om utbildningarnas effekt eftersom endast en begränsad certifiering görs och ingen uppföljning i fält sker.¹⁴⁴ Det EUTM har att tillförlita sig på är anekdotisk information från AMISOM, somaliska kanaler och Bancrofts¹⁴⁵ rådgivare¹⁴⁶, vilket inte på något sätt är ett tillräckligt underlag för att kunna göra en utförlig bedömning av utbildningsresultaten. Se vidare i avsnitt 6.3.

5.3.2 Rådgivning

Den rådgivning som SAT och SpAT bedriver gentemot det somaliska Försvarsministeriet och Generalstaben går framåt. Framstegen är rudimentära och stegvisa men signifikanta.¹⁴⁷ Precis som med utbildningsdelen är det dock viktigt att relatera resultaten till den rådande situationen i Mogadishu.

Initialt behövdes ett betydande förarbete göras för att upprätta kontakt med de somaliska nyckelaktörerna.¹⁴⁸ Efter det har rådgivningsverksamheten bidragit till att ta fram en rad centrala policydokument såsom det somaliska Försvarsministeriets riktlinjer och prioriteringar för försvarsektorn 2014-2016; Försvarsministeriets inriktning för långsiktiga strategiska målsättningar samt etablering av funktioner och strukturer; och en försvarsstrategisk plan för 2014-2016 (DSP¹⁴⁹).¹⁵⁰ Det förstnämnda dokumentet har godkänts av det somaliska parlamentet medan det slutgiltiga beslutet att godkänna DSP och inriktningsdokumentet för Försvarsministeriets verksamhet ännu inte tagits.¹⁵¹ Arbetet med DSP fortgår och när det väl avslutats kommer det enligt en respondent med god insikt i processen att tillhandahålla en holistisk, samlad och

¹⁴³ Intervju 24.

¹⁴⁴ Intervju 1; intervju 3; intervju 6; intervju 10; intervju 13; intervju 15; intervju 18; intervju 20; intervju 26.

¹⁴⁵ Bancroft Global Development är en icke-vinstdriven organisation som bl.a. bedriver utbildnings- och mentoringsverksamhet i Somalia. Se vidare <http://www.bancroftglobal.org/about-bancroft-global/project-profile-somalia/> (besökt 24 november 2014).

¹⁴⁶ Intervju 6; intervju 13.

¹⁴⁷ Intervju 17; intervju 19; intervju 21; intervju 22; intervju 25.

¹⁴⁸ Intervju 6; intervju 23; intervju 26.

¹⁴⁹ Defence Strategic Plan.

¹⁵⁰ European Union External Action Service, 2014; intervju 23; intervju 27.

¹⁵¹ European Union External Action Service, 2014; intervju 22.

koordinerad ansats för Somalias försvarssektorreform.¹⁵² Därtill väntar ytterligare ett antal policydokument på parlamentets godkännande, bl.a. ett direktiv för löneutbetalningar.¹⁵³ Parallellt med detta har arbetet med att implementera den nationella säkerhets- och stabiliseringsplanen gått långsamt framåt.¹⁵⁴

EUTM har även bistått sina somaliska partners med att skriva olika direktiv, t.ex. för hur ett försvarshögkvarter borde vara konstituerat, och dokument om hur civil kontroll utövas.¹⁵⁵

Utöver framtagandet av direktiv och policydokument har arbete med att stärka den civila kontrollen över de somaliska försvars- och säkerhetsinstitutionerna pågått. Bl.a. har utvecklingen av seniora civila tjänstemän på Försvarsministeriet framskridit i positiv riktning.¹⁵⁶ Till del har detta arbete stött på patrull från den somaliska militära sidan då en stärkt civil kontroll uppfattas som en prestige- och maktförlust för dem.¹⁵⁷ Enligt en rådgivare beror detta på att militären ser maktfördelning som ett nollsummespel.¹⁵⁸ Enligt en annan rådgivare är anledningen att det i den somaliska försvarssektorn finns en betydande mängd resurser och kontanter och att armén i dagsläget kontrollerar detta själv. Reformen som medför stärkta finansiella kontrollmekanismer skulle följaktligen innebära att detta system bryts och att militärens inflytande över de monetära tillgångarna reduceras.¹⁵⁹

Vidare har SpAT:s rådgivare under året samarbetat med FN för att utveckla ett biometriskt registreringssystem för somalisk militär personal i syfte att stärka ansvarsskyldighet och transparens. Syftet har också varit att ta fram ett fungerande system för utbetalningar och löner till personalen, och i slutändan skapa ett fungerande personalsystem för den somaliska försvarsmakten.¹⁶⁰ Därutöver har SpAT arbetat med att stärka upp bemanningen på Villa Baidoa, den stora militärbasen i Mogadishu, till upp till 60 personer.¹⁶¹

Ett flertal respondenter har framfört att EUTM:s förtroende och goda arbetsrelation med de somaliska motparterna är en framgång för insatsen, och att accessen till dem inte ska tas för given.¹⁶² Enligt en av rådgivarna har EUTM ett

¹⁵² Intervju 27.

¹⁵³ European Union External Action Service, 2014.

¹⁵⁴ Intervju 22.

¹⁵⁵ Intervju 17; intervju 23.

¹⁵⁶ Intervju 19.

¹⁵⁷ Intervju 19; intervju 23.

¹⁵⁸ Intervju 19.

¹⁵⁹ Intervju 23.

¹⁶⁰ European Union External Action Service, 2014; intervju 6; intervju 24.

¹⁶¹ Intervju 6.

¹⁶² Intervju 12; intervju 19; intervju 22; intervju 23; intervju 27.

högt anseende hos de somaliska högnivåinstitutionerna.¹⁶³ Enligt en annan rådgivare har en stark relation skapats till försvarsministern och generaldirektören för Försvarsministeriet, vilket upplevs som ett genombrott.¹⁶⁴

Emellertid upplevs de frekventa rotationerna av EUTM:s rådgivare, normalt var sjätte månad, vara en begränsande faktor för verksamheten då det innebär att rådgivarna inte hinner etablera en så stark relation till sina somaliska partners som annars skulle ha varit möjlig.¹⁶⁵ Goda arbetsrelationer och högt förtroende är ofrånkomligen en förutsättning för att nå djup i och varaktig effekt med rådgivningen. Detta kräver i sin tur tid och access, och kontinuitet i rådgivarnas relation med de somaliska motparterna.

En kritik som förts fram av en av rådgivarna är att rådgivarna ofta talar om för sina somaliska partners vad de ska göra och hur, snarare än att fråga dem hur de själva avser att lösa ett visst problem. Det innebär i sin tur att lösningar tenderar att serveras på ett fat, t.ex. hur logistikproblem ska hanteras.¹⁶⁶ Enligt samma respondent är somalierna i behov av rådgivning men inte av en västerländskt anpassad plan.¹⁶⁷ Den somaliska försvarsmakten har aldrig haft en stabsstruktur och under 20 år fanns det inte någon försvarsmakt i landet. Det har inneburit att EUTM och andra externa aktörer nu har att bygga upp strukturerna från grunden tillsammans med somaliska motpartners som antingen saknar erfarenhet helt eller som har erfarenhet från 1990-talet. Bristen på majorer och överstelöjtnanter har skapat ett stort gap och de yngre individerna upplevs inte veta vad de ska göra och hur.¹⁶⁸

En annan kritik som förts fram av en av rådgivarna är att det endast finns en civil rådgivare i SAT, resterande är officerare med begränsad erfarenhet av SSR och ministeriearbete.¹⁶⁹ För en uppgift som går ut på att stödja uppbyggandet av institutionella strukturer och etablera civil kontroll över Somalias försvarsinstitutioner uppfattas detta som en betydande brist för rådgivningsverksamheten.¹⁷⁰

Sammantaget visar insatsens rådgivningsdel på några viktiga framsteg under året, trots betydande verksamhetsbegränsningar. Arbetet med att etablera former för civil demokratisk kontroll och utvecklingen av civila tjänstemän är särskilt noterbart då det utgör ett centralt steg mot att demilitarisera ledningen och styrningen av landets försvarsinstitutioner. Vilken långsiktig effekt detta arbete kommer att få är dock oklart. Två aspekter är särskilt värda att notera i det

¹⁶³ Intervju 19.

¹⁶⁴ Intervju 23.

¹⁶⁵ Intervju 27.

¹⁶⁶ Intervju 17.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Intervju 23.

¹⁷⁰ Intervju 23.

avseendet. För det första att kapaciteten för att ta emot och absorbera det stöd som ges är mycket begränsad då institutionerna på strategisk nivå i realiteten består av ett fåtal individer. För det andra att det är oklart hur starkt det lokala ägarskapet är, dels på grund av det begränsade antal individer som är involverade och dels på grund av att EUTM kommit med färdiga dokument och lösningar. Det förra ligger utanför EUTM:s kontroll och ansvar medan det senare är direkt kopplat till EUTM:s arbetsmetoder och därför är något som insatsen kan och bör påverka.

5.4 Stöd till andra EU-aktörer

I EUTM:s mandat ingår som nämndes ovan även att stötta andra EU-insatsers verksamhet i frågor som kopplar an till säkerhet och försvar i Somalia. Detta rör i första hand de övriga två insatserna i området, dvs. Operation Atalanta och EUCAP Nestor. Stödet har till dags dato varit högst begränsat, framför allt eftersom de övriga insatserna inte har varit lokaliserade i Mogadishu. I Bryssel däremot sker en viss koordinering bl.a. i form utav olika samverkansmöten.¹⁷¹

OPCEN har en koordinerande roll för insatserna och ska bl.a. arbeta för att öka samstämmighet och synergier mellan dem.¹⁷² Men då OPCEN enbart är en stödjande funktion och saknar befogenheter har arbetet med att koordinera insatserna varit svårt eftersom man enbart kunnat informera insatserna och inte ge dem direktiv.¹⁷³ Dessutom ligger dess verksamhet utanför EUTM:s mandat och kan därför i strikt mening inte anses bidra till insatsens måluppfyllnad.

Vidare sker samverkan mellan den personal som arbetar med insatserna på CMPD och EUMS. Flera respondenter är dock väl medvetna om att utbytet mellan insatserna hittills har varit begränsat. Behovet av samverkan kommer också att öka när EUCAP Nestor väl etablerat sig fullt ut i Somalia eftersom både EUTM och Nestor bedriver rådgivning på strategisk nivå.¹⁷⁴ Ett steg i rätt riktning mot en mer allomfattande ansats är att det planeras för en gemensam översyn av de tre insatserna under 2015. Denna typ av åtgärder stärker möjligheterna för att EUTM, liksom de andra insatserna, i större utsträckning ska kunna understödja varandra framöver. Detta är särskilt viktigt för att uppnå de samstämmighets- och synergieffekter som anges i EUTM:s mandat.

¹⁷¹ Intervju 14; intervju 16.

¹⁷² Council of the European Union, 2013. Council Decision 2013/44/CFSP.

¹⁷³ Intervju 14; intervju 16.

¹⁷⁴ Intervju 12.

6 Övergripande utmaningar för EUTM:s verksamhet

Som påvisats ovan finns det ett antal faktorer som starkt begränsat EUTM:s verksamhet och möjligheter att uppfylla mandatmålen. Utöver det finns också ett antal övergripande utmaningar som inverkat på insatsens verksamhet. Dessa är i huvudsak kopplade till den kontext EUTM verkar i och berörs närmare i avsnitten nedan.

6.1 Komplex samordning med externa aktörer

EUTM är inte den enda aktören som bedriver utbildning och rådgivning i Mogadishu. Det finns ett stort antal andra organisationer och stater som engagerar sig parallellt. Utöver FN och AMISOM bedriver även länder som USA, genom Bancroft, och Turkiet utbildning. Därtill finns ett antal andra stater närvarande, såsom Förenade Arabemiraten, Saudiarabien och ett flertal EU-länder, som arbetar bilateralt med den somaliska regeringen.

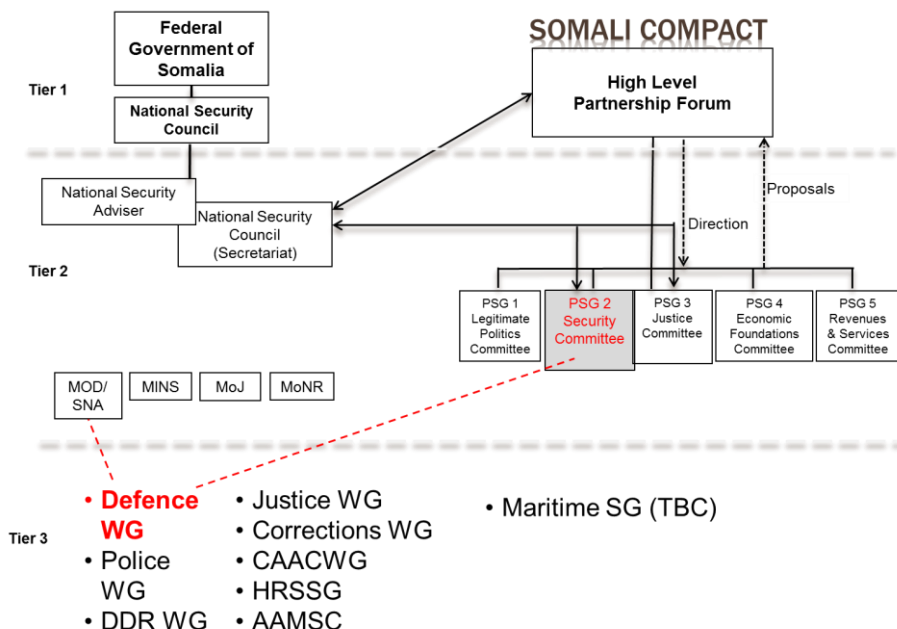
Koordineringen av försvarssektorreformaten i Somalia leds av den somaliska sidan men understöds och faciliteras av FN.¹⁷⁵ Koordineringen sker i huvudsak inom ramen för *Peace and State-building Goal 2* (PSG 2) som är delmålet för säkerhet i *the Somali Compact*, dvs. ramverket för Somalias prioriterade fred- och statsbyggnads mål under perioden 2014-2016.¹⁷⁶ Under PSG 2 finns sedermera ett antal arbetsgrupper varav försvarsarbetsgruppen (DWG¹⁷⁷) är en, se figur 1. Inom DWG sker den primära koordineringen fördelat på ett antal under-arbetsgrupper, t.ex. inom logistik och utbildning.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Intervju 27.

¹⁷⁶ Federal Republic of Somalia, 2013; intervju 27.

¹⁷⁷ Defence Working Group.

¹⁷⁸ Intervju 18; intervju 27.



Figur 2. Skiss över koordineringen av SSR-arbetet i Somalia, enligt UNSOM.¹⁷⁹

Samordningen sker på olika sätt. Bl.a. hålls olika typer av samverkans- och koordineringsmöten på månads- och veckobasis i syfte att harmonisera mål och stämma av händelseutvecklingar.¹⁸⁰ Exempelvis hålls månadsvisa möten i DWG.¹⁸¹ Vid mötena deltar samtliga internationella aktörer, inklusive Turkiet, USA och Bancroft.¹⁸²

EUTM:s utbildningsaktiviteter har specifikt koordinerats genom DWG, inom ramen för *Training Steering Group*¹⁸³ där förutom EUTM även AMISOM, Bancroft och olika FN-organ deltar. Genom denna koordineringsmekanism har ett program tagits fram för planerad utbildning de kommande 12-15 månaderna, inklusive en plan för vem som ska utföra utbildningen. Denna koordinering sker i sin tur kopplat till ett årligt utbildningssymposium där både den somaliska försvarsmakten och utförarna deltar.¹⁸⁴ På symposiet granskas bl.a. framtida

¹⁷⁹ UNSOM, *SSR Coordination*, slides for DWG 30 September 2014.

¹⁸⁰ Intervju 7; intervju 18; intervju 22; intervju 24.

¹⁸¹ Intervju 18.

¹⁸² Intervju 8; intervju 18; intervju 22; intervju 27.

¹⁸³ Undergrupperna till DWG omstrukturerades under hösten 2014 och Training Steering Group ingår nu som en komponent i Force Development Working Group.

¹⁸⁴ Intervju 12; intervju 18; intervju 27.

prioriteringar och tidigare vunna lärdomar identifieras.¹⁸⁵ För att ytterligare koordinera utbildningsverksamheten har EUTM även daglig kontakt med exempelvis AMISOM och Bancroft. Därtill har DSTT regelbunden kontakt med fler av de stora bilaterala aktörerna såsom USA och Turkiet.¹⁸⁶ Koordinering sker också löpande med den somaliska sidan och J7-funktionen på Generalstaben.¹⁸⁷

Övergripande råder det dock delade meningar bland respondenterna om hur den externa samordningen fungerar i praktiken; från att den är bra och enkel¹⁸⁸ till att den är kaotisk och undermålig¹⁸⁹. En respondent med god insyn i koordineringsarbetet menar emellertid att man kommit en bra bit på vägen jämfört med andra PSG-områden eftersom olika arbetsgrupper för SSR redan fanns etablerade sedan tidigare.¹⁹⁰

Sammantaget förefaller det finnas två gemensamma nämnare avseende respondenternas syn på koordineringen, 1) att den stora mängden aktörer skapar betydande utmaningar och 2) att det stora inslaget av bilaterala samarbeten mellan somaliska instanser och externa aktörer försvårar genomförandet av försvarsreformen i Somalia.¹⁹¹

En av de stora utmaningarna upplevs vara att det finns många divergerande mål och olika uppfattningar om verksamheten mellan aktörerna, både avseende utbildning och rådgivning.¹⁹² Exempelvis finns det skilda åsikter om vad det långsiktiga målet för den institutionella uppbyggnaden av den somaliska försvarsmakten bör vara. En del externa aktörer vill se en traditionellt organiserad och centraliserad försvarsmakt medan andra vill se helt andra varianter. Däremellan finns sedan en rad andra alternativ som förespråkas.¹⁹³ Därtill saknas det en standardisering av utbildningsverksamheten. Enligt en respondent med god insyn i utbildningsverksamheten utbildar olika aktörer utifrån olika standarder och har olika syn på stabsstrukturer och bataljonsuppbyggnad. Dessutom används en icke enhetlig terminologi.¹⁹⁴ När det gäller specialistutbildningarna är det dock ett mindre problem eftersom det enbart är EUTM som bedriver den typen av utbildning.¹⁹⁵ Ett steg i positiv riktning är dock att behovet av standardisering diskuterades under den så kallade London-konferensen om den somaliska försvarsmakten som hölls i september 2014. I

¹⁸⁵ Intervju 27.

¹⁸⁶ Intervju 18.

¹⁸⁷ Intervju 18.

¹⁸⁸ Intervju 1.

¹⁸⁹ Intervju 5; intervju 6; intervju 19.

¹⁹⁰ Intervju 27.

¹⁹¹ Intervju 1; intervju 6; intervju 7; intervju 12; intervju 18; intervju 19.

¹⁹² Intervju 8; intervju 15; intervju 18; intervju 19; intervju 20.

¹⁹³ Intervju 19.

¹⁹⁴ Intervju 20.

¹⁹⁵ Intervju 19.

kommunikén från konferensen råder det också enighet om att den fortsatta utbildningen måste vara standardiserad och synkroniserad.¹⁹⁶

Sammantaget innebär dock de olika målbilderna och uppfattningarna om verksamheten att det finns en överhängande risk för att åtgärder på kort sikt inte stöds av åtgärder på lång sikt och vice versa. Detta försvårar i sin tur den övergripande försvarssektorreforminsatsen i Somalia och kan även medföra betydande negativa effekter för det långsiktiga arbetet.

6.2 EUTM:s ledningskedja

Som nämndes i kapitel 2 omfattas EUTM av ett icke-exekutivt mandat vilket innebär att insatsen varken har ett styrkehögkvarter eller ett högkvarter på militärstrategisk nivå. Istället är befälhavaren direkt underställd KUSP. Enligt en mängd respondenter har detta medfört betydande utmaningar för insatsen.¹⁹⁷ För det första att MHQ haft att agera både taktisk stab och styrkehögkvarter samtidigt som man arbetat med strategisk planering. För det andra att det saknats en funktion som kunnat omsätta operativa behov och militära perspektiv till den politiska nivån och vice versa. För det tredje att missionschefen tvingats resa mycket, mer än 50 % av tiden enligt en respondent med god insyn i verksamheten¹⁹⁸, och därmed inte kunnat vara på plats i Mogadishu för att leda insatsen. Som en följd har EU:s militära stab fått stötta insatsen men saknar de facto befälsrätt över den.¹⁹⁹

Vidare är en betydande majoritet av respondenterna eniga om att dessa utmaningar måste hanteras. Ett förslag är att antingen låta ett aktiverat OHQ, exempelvis Northwood, ta över ledningen eller stärka upp nuvarande MHQ.²⁰⁰ Ett annat förslag är att etablera ett OHQ i Bryssel eller att skapa en permanent högkvartersstruktur med planerings- och genomförandeförmåga inom EU, liknande det som Nato har i form ut av SHAPE.^{201 202}

Ledningskedjan för EUTM Somalia är inte unik utan gäller även för EU:s andra militära kapacitetsbyggande insats, EUTM Mali. I Somalia blir dock utmaningen med detta upplägg mycket tydlig på grund av det rådande säkerhetsläget då insatsen kan komma att behöva hantera ett skarpt taktiskt läge.

¹⁹⁶ Kommuniké, *Support to the Somali National Army (SNA)*, Lancaster House, London 18 september 2014; intervju 15.

¹⁹⁷ Intervju 7; intervju 8; intervju 10; intervju 13; intervju 15; intervju 21; intervju 25; erfarenhetsseminarium EUTM Somalia.

¹⁹⁸ Intervju 21.

¹⁹⁹ Intervju 13.

²⁰⁰ Intervju 10.

²⁰¹ Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

²⁰² Intervju 15; intervju 21; intervju 25.

Frågan om EUTM Somalias ledningskedja är väl känd inom EU och knyter an till flera års diskussion om hur unionens militära insatser ska ledas på militärstrategisk nivå. En huvudfråga rör huruvida det ska finnas permanenta ledningsstrukturer i Bryssel eller inte, vilket det fortfarande saknas enighet om mellan medlemsstaterna. Ett exempel på konsekvenserna av detta är tidigare nämnda OPCEN som i grunden är ett resultat av en politisk kompromiss mellan två uppfattningar, de som vill ha en permanent struktur och de som inte vill ha det.²⁰³

6.3 Uppföljning av SNA-personal

Någon systematisk uppföljning av somaliska soldater efter avslutad utbildning görs varken av EUTM eller av SNA. Enligt flera respondenter beror det på att strukturerna inom den somaliska försvarsmakten fortfarande är rudimentära och att det inte finns ett fungerande personalförsörjningssystem.²⁰⁴ Följaktligen finns det inte några standardiserade och kontinuerliga mekanismer som möjliggör uppföljning. Därtill ingår det inte i EUTM:s uppdrag att stödja den somaliska försvarsmakten efter genomförd utbildning och insatsen har heller inte mandat att röra sig utanför Mogadishu.²⁰⁵ Följaktligen kan varken SNA eller EUTM med säkerhet veta var de som genomgått utbildning befinner sig eller vilken uppgift de har. En förekommande uppfattning bland respondenterna är att merparten av soldaterna skickats till fronten för att strida med AMISOM mot al-Shabaab.²⁰⁶ Som nämndes ovan har EUTM idag att tillförlita sig på information från AMISOM, somaliska kanaler och Bancrofts rådgivare²⁰⁷ om vart soldaterna tagit vägen, vilket utgör ett undermåligt underlag för att kunna bedöma de faktiska förhållandena.

Avsaknad av uppföljning är inte unikt för EUTM Somalia utan är del av det koncept som de militära kapacitetsbyggande insatserna vilar på, där uppföljande verksamhet inte ingår. Att ingen uppföljning görs är dock problematiskt ur två perspektiv. För det första eftersom det blir svårt att bedöma värdet av utbildningen, dvs. huruvida kostnaderna motiverar effekten i termer av den förmåga de somaliska soldaterna uppnår efter avslutad utbildning. Det blir också svårare att bedöma i vilken utsträckning utbildningen är anpassad till de uppgifter som de somaliska soldaterna de facto utför i fält. För det andra går det inte att säkerställa att den somaliska militären följer krigets lagar och mänskliga rättigheter. Därmed riskerar de också att bli till ett säkerhetsshot mot lokalbefolkningen, vilket är ett känt problem sedan tidigare då somaliska styrkor

²⁰³ Intervju 14.

²⁰⁴ Intervju 1; intervju 6; intervju 10; intervju 13; intervju 15; intervju 18; intervju 20, intervju 26.

²⁰⁵ Intervju 12; intervju 15; intervju 22.

²⁰⁶ Intervju 6; intervju 12; intervju 18; intervju 24.

²⁰⁷ Intervju 6; intervju 13.

återkommande anklagats för att ha begått allvarliga övergrepp mot civila.²⁰⁸ Risken för nya övergrepp är dessutom överhängande eftersom en av SNA:s huvuduppgifter är att rensa byar från miliser och al-Shabaab-grupperingar ute i regionerna.²⁰⁹ Även om inte EUTM har ett uttalat legalt ansvar i frågan måste rimligtvis en analys göras av hur soldaterna används och uppträder efter avslutad utbildning, kopplat till de effekter för säkerhet och stabilitet i Somalia som det kan medföra och de signaleffekter för EU:s engagemang i landet som det sänder.

6.4 Representativitet i den somaliska försvarsmakten

Som konstaterats tidigare, både i denna och andra studier, är Somalias försvarsmakt varken nationell eller ens en försvarsmakt, utan består av olika klanbaserade milisgrupper.²¹⁰ Att eftersträva representativitet och etnisk balans inom de militära styrkorna är dock centralt vid en försvarssektorreform, dels för att soldaterna ska ses som trovärdiga och legitima, dels för att säkerställa att alla samhällsgruppers säkerhetsbehov tillgodoses.²¹¹

Från somalisk sida är det en prioritering att få soldater från de olika sektorerna att delta i utbildningarna.²¹² Samtidigt har det hittills varit en utmaning för den somaliska regeringen att nå en bred och rättvis representation, både i statsbyggnadsprocessen som helhet och i uppbyggandet av försvarsmakten.²¹³

Till övervägande del har EUTM:s utbildningsverksamhet kommit att fokusera på den dominerande klanen i Mogadishu, Hawiye, även om målet är och har varit att få in soldater från de andra sektorerna.²¹⁴ Också när det gäller rådgivningen har den kommit att fokusera på strukturerna i Mogadishu snarare än på militärsektorerna ute i landet.²¹⁵ Att det varit svårt att få in soldater från andra delar av landet till utbildningarna kan till del förklaras av att de behövs i kriget mot al-Shabaab.²¹⁶ Enligt flera respondenter har dock en del framsteg gjorts under hösten 2014 och en förändring kan börja skönjas.²¹⁷ Bl.a. kom 12 av 19 soldater vid instruktörsutbildningen från andra sektorer än Mogadishu.²¹⁸ Deltagandet möjliggjordes genom att AMISOM transporterade soldaterna från

²⁰⁸ Skeppström, och Nordlund, 2014, s. 21-22.

²⁰⁹ Intervju 24.

²¹⁰ Skeppström och Nordlund, 2014, s. 34.

²¹¹ OECD/DAC 2007.

²¹² Intervju 24.

²¹³ Skeppström et al 2014.

²¹⁴ Intervju 6; intervju 17.

²¹⁵ Intervju 17.

²¹⁶ Intervju 17; intervju 18.

²¹⁷ Intervju 18; intervju 20; intervju 24; intervju 27.

²¹⁸ Intervju 18; intervju 20.

sektorerna till Mogadishu.²¹⁹ Utöver det har AMISOM även börjat genomföra utbildningar av SNA-enheter ute i regionerna.²²⁰

Emellertid finns det en del frågetecken kring hur SNA väljer ut de soldater och officerare som ska utbildas. Enligt två respondenter med god insyn i utbildningsverksamheten sker detta i dagsläget på högsta nivå och detaljstyrs av överbefälhavaren då denne godkänner vem som ska gå kurserna.²²¹ Detta borde istället göras av befälhavarna ute i sektorerna och koordineras genom J7-funktionen.²²² Utöver att det skapar otydlighet rörande vem som får utbildning och varför är det också ett tydligt exempel på den ledningskompression som finns inom den somaliska försvarsmakten.

För EUTM är den stora utmaningen att säkerställa att verksamheten, både utbildningen och rådgivningen, inte undergräver relationen mellan de olika regionerna och klanerna i landet. Därtill finns det en överhängande risk att befolkningen inte anser att försvarsmakten är en legitim institution eftersom den inte representerar landet i sin helhet. Insatsen kan därför i sin nuvarande form på sikt komma att bidra till att ny konfliktdynamik uppstår i Somalia. Att deltagandet nu har vidgats är därför ett mycket viktigt och positivt steg.

6.5 Kapacitetsbyggnad som en del av den politiska processen i Somalia

Det går inte att komma ifrån att EUTM är en del av den övergripande reformeringen av försvars- och säkerhetssektorn i Somalia och därmed av den vidare politiska processen i landet. Det som görs inom ramen för EUTM kan därför inte ses som frikopplat från detta större perspektiv. I Somalia finns det ännu ingen samsyn om hur landet ska styras. Enligt den provisoriska konstitutionen ska förvisso Somalia utgöras av en federation²²³ men vilka geografiska enheter som ska utgöra federala stater och hur makten ska fördelas mellan dem och centralregeringen är oklart. Eftersom maktfördelningen mellan centralregeringen och regionerna inte är klagjord går det inte heller att säga något slutgiltigt om hur kontrollen av försvarsmakten ska se ut och det blir därför mycket svårt att stötta uppbyggnaden av en sådan struktur. Enligt två respondenter finns det ett par möjliga alternativ; antingen att skapa enheter i varje region med representation från många olika klaner eller det omvända, att skapa enheter som i huvudsak består av de klaner som finns representerade i den

²¹⁹ Intervju 18; intervju 24.

²²⁰ Intervju 27.

²²¹ Intervju 6; intervju 18.

²²² Intervju 18; intervju 20.

²²³ Federal Republic of Somalia, 2012.

aktuella geografiska regionen.²²⁴ Den somaliska regeringens vision anger att det ska finnas ett arméhögkvarter på centralnivå och sedan ett antal sektorshögkvarter ute i landet²²⁵ men detta är knappast något som är förankrat i regionerna. Denna struktur har också lämnat både Puntland och Somaliland därhän. För att hantera dessa frågor blir ofrånkomligen både EU:s samlade ansats och EU:s arbete för att stötta den politiska processen i Somalia central även för EUTM Somalia. I detta ligger också hur EU samordnar sig med övriga aktörer som är engagerade i Somalia (se avsnitt 6.1).

²²⁴ Intervju 10; intervju 17.

²²⁵ Federal Government of Somalia, annex 3.

7 Slutsatser

EUTM Somalias verksamhet i Mogadishu har pågått i mindre än ett år. Även om insatsen existerat sedan 2010 har förutsättningarna i och med flytten från Uganda ändrats i så stor omfattning att det med fog går att hävda att den befinner sig i ett initialt skede. Följaktligen är det prematurt att uttala sig slutgiltigt om måluppfyllnad och det går inte heller att ha för höga förväntningar om vad insatsen ska ha åstadkommit under året. Föreliggande studie har istället undersökt hur insatsen arbetar för att uppnå sina mål och vilka utmaningar och begränsande faktorer som finns för verksamheten. Studien har även försökt identifiera nationella perspektiv som är centrala för Sveriges fortsatta bidrag till insatsen. Nedan sammanfattas studiens slutsatser och ett antal rekommendationer för insatsens fortsatta verksamhet presenteras.

Målen för insatsen är uppfyllda (?)

Insatsen uppfyller sina mål enkom genom att vara på plats i Mogadishu och bedriva den verksamhet som mandatet anger. Däremot når inte utbildningen särskilt långt även om de soldater som utbildats har en betydligt högre förmåga än före utbildningen, primärt avseende vapenhantering och grundläggande strid. Möjligheterna att bedöma effekten av EUTM:s utbildningsverksamhet begränsas dock av att det inte sker någon uppföljning av soldaterna i fält. Följaktligen är det svårt att bedöma kvalitén på utbildningen och hur den svarar mot de behov som finns ute i regionerna.

För den rådgivande delen gäller att dess verksamhet varit starkt begränsad men att rudimentära och stegvisa framsteg gjorts. Bl.a. har en god kontakt upprättats med den somaliska motparten och ett antal centrala nyckeldokument har tagits fram. Där till har arbetet med att etablera former för civil demokratisk kontroll och utvecklingen av civila tjänstemän gått framåt.

Effekten begränsad på grund av bristande resurser

Effekten av EUTM:s verksamhet har under året kraftigt begränsats av att insatsen inte haft tillräckliga resurser för att hantera det säkerhetsläge som råder i Mogadishu. Resurserna för egenskydd, primärt bepansrade fordon och skyddspersonal, samt förmågan till MEDEVAC har varit allt för knapphändiga för att möjliggöra för insatsens personal att lämna förläggingsområdet i planerad utsträckning och genomföra verksamhet enligt plan. På daglig basis har val mellan utbildning och rådgivning varit tvungna att göras. Tillförsel av ytterligare resurser är därför av strategisk betydelse för insatsen, för att den ska kunna bedriva planerad verksamhet framöver och öka sin effekt. Avseende MEDEVAC-flyg är en möjlighet att placera detta på Mogadishus flygplats.

Principiellt handlar dock frågan om resurstillförsel om en avvägning mellan kostnad, ambition och risk. Om insatsen ska verka i Mogadishu med nuvarande

ambition, dvs. att bedriva utbildning parallellt med rådgivning, måste ytterligare fordon och personal tillföras för att mandatet ska kunna uppfyllas. Om ambitionen dessutom är att utvidga insatsens mandat kommer ytterligare resurser att behövas. Om framtiden för insatsen istället handlar om att alltmer fokusera på rådgivning och successivt överlåta ansvaret för utbildning till den somaliska försvarsmakten kan det räcka med att tillföra resurser för att uppfylla det nuvarande mandatet. Till syvende och sist är detta en fråga om vad EUTM får kosta för att uppnå sina mål i förhållande till vilken risk EU är beredd att ta. Det är dock inte kostnadseffektivt att ha stora delar av personalstyrkan överksam i insatsområdet, vilket innebär att alternativkostnaden för att tillföra insatsen ytterligare resurser är förhållandevis liten. Att medlemsstaterna nu enats om finansieringsformen för en extra skyddspluton är därför av stor vikt för insatsens fortsatta verksamhet.

Ökat fokus på rådgivning nödvändig

Överlag tenderar kapacitetsbyggande insatser att främst fokusera på utbildning och utrustning trots att vikten av att också bygga institutioner som kan hantera detta är ett välkänt faktum.²²⁶ Att EUTM Somalia numera har en rådgivande del är därför ett viktigt steg i rätt riktning. Det är dock uppenbart att när insatsen tvingats välja mellan aktiviteter så har rådgivning fått stå tillbaka. Att utbilda utan att bygga kapacitet på högre nivåer i systemet ökar risken för att utbildningen genomförs med kortsiktig effekt då det inte finns kapacitet att leda de utbildade soldaterna. För att öka långsiktigheten i insatsen bör därför rådgivning prioriteras framöver. Om insatsen går mer mot rådgivning istället för att vara en renodlad utbildningsinsats kommer också behovet av ett långsiktigt engagemang att öka då EUTM kommer att bli involverad i betydligt mer komplicerade processer än tidigare. Ökat fokus på rådgivning kräver också att EUTM ser över de arbetsmetoder som rådgivarna använder för att öka det lokala ägarskapet.

Behov av ytterligare civila rådgivare

I den rådgivande delen behöver antalet civila rådgivare öka, vilket också är en slutsats från andra kapacitetsbyggande insatser.²²⁷ Insatsen bedriver i dagläget rådgivning på både ministerie- och högkvarternivå. Dock tenderar verksamheten att fokusera på tekniska frågor såsom logistik, ledning och personaltjänst. Detta relaterar i stor utsträckning till att bygga upp en funktionell och effektiv försvarsmakt, om än på strategisk nivå. Mindre arbete har gjorts vad gäller civil och demokratisk kontroll och översyn av den somaliska försvarsmakten. Detta kräver också en annan kompetens än enbart den militära, t.ex. rörande ministeriearbete och policyutveckling. Tjänstebeskrivningarna för de olika befattningarna kan därför behöva ses över och antalet rådgivare utökas.

²²⁶ Nilsson och Zetterlund, 2012, s. 36.

²²⁷ Se exempelvis Skeppström och Weibull, 2011; samt Skeppström och Hull Wiklund 2013.

Förlängd rotationstid

En annan återkommande slutsats från kapacitetsbyggande insatser är att rotationstiden för rådgivarna bör öka.²²⁸ Den främsta anledningen till detta är att det tar lång tid att skapa en tillitsfull relation med motparten. I tidigare studier har denna slutsats baserats på insatser som haft regelbunden kontakt eller till och med varit samlokaliserade med sin motpart. I EUTM Somalias fall torde därför denna slutsats vara av än större vikt eftersom kontakttillfällena med den somaliska motparten hittills varit mycket begränsade. Att upparbeta en relation med sin motpart bör således jämförelsevis ha tagit än längre tid. Rådgivarnas tjänstgöringsperiod bör därför utökas till ett år.

Ökat fokus på genderaspekter

I upplägget för insatsen under 2014 har frågor såsom internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter varit FN:s ansvar. Detta är inte ett problem i sig utan kan snarare ses som en effektivisering och harmonisering av de utbildningsinsatser som genomförs. En fråga som dock verkar ha hamnat mellan stolarna är gender. EUTM har inte heller haft någon utpekad genderrådgivare under 2014. Denna position kommer förhoppningsvis att tillsättas under 2015 och fokus bör då vara att åter igen integrera gender som en del av utbildningen. Detta kan ske genom att arbeta för att inkludera genderaspekter i FN:s utbildningsblock. FN:s utbildning grundar sig dock på ett säkerhetsrådbeslut och det kan därför vara svårt att få organisationen att ändra sitt upplägg. En mer framkomlig väg torde vara att inkludera dessa frågor i de utbildningar som EUTM själva genomför samt också i ökad grad integrera det i den rådgivande verksamheten.

Uppföljning och närvaro i fält

Då den somaliska försvarsmakten saknar ett fungerande personalförsörjningssystem och eftersom EUTM inte har kapacitet eller mandat att själva följa upp de somaliska soldaterna, går det inte med säkerhet att säga var soldaterna befinner sig eller vilken uppgift de har efter avslutad utbildning. Ur ett insatsperspektiv är detta problematiskt ur två aspekter. För det första kan ingen återkoppling göras om hur väl utbildningen är anpassad till den verklighet som möter förbanden i fält. Det blir således svårt att förändra och förbättra utbildningen utifrån faktiska behov. För det andra finns det ingen återkoppling om hur soldaterna uppför sig i fält. Även om inte EUTM har ett legalt ansvar för detta torde det likväl vara en politiskt och moraliskt viktig fråga för EU om det t.ex. visar sig att somaliska soldater som EUTM utbildat begår övergrepp mot civilbefolkningen. EUTM bistår redan den somaliska försvarsmakten med att utveckla ett personalsystem och kopplat till avsaknaden av uppföljning bör detta vara en fortsatt prioriterad verksamhet för insatsen. Överväganden bör också

²²⁸ Skeppström och Weibull, 2011, s. 35; Skeppström och Hull Wiklund, 2013, s.39.

göras inom EU om EUTM inom ramen för ett eventuellt nytt mandat ska ges möjlighet att röra sig utanför Mogadishu och mentorera i fält. Detta skulle ge ett betydligt bättre informationsläge avseende de somaliska soldaternas placering och uppgift. Som ett komplement bör dessutom relationen med AMISOM utvecklas, t.ex. genom en förbindelseofficersfunktion, för att på kort sikt stärka möjligheterna till uppföljning.

Diskussionen ovan är också kopplad till frågan om representativitet inom SNA. EUTM har som tidigare studier visat tenderat att utbilda personer från en klan, Hawiye. Detta är inte hållbart om målet är att skapa en nationell armé. Att senare utbildningsomgångar har inkluderat individer från andra regioner än Mogadishu är ett viktigt steg i rätt riktning och detta arbete behöver systematiseras framöver. I och med avsaknaden av ett personalförsörjningssystem samt den icke existerande närvaron ute i landet blir EUTM även i denna fråga beroende av den aktör som faktiskt är närvarande i fält, det vill säga AMISOM.

Behov av översyn av EUTM:s ledningskedja

EUTM:s ledningskedja uppfattas utgöra en betydande utmaning för verksamheten, av tre anledningar: 1) då MHQ fått agera både taktisk stab och styrkehögkvarter samtidigt som man arbetat med strategisk planering, 2) då det saknats en nivå som kunnat omsätta militära frågor till den politiska nivån och vice versa, och 3) då det inneburit att missionschefen varit bortrest en stor del av tiden och därmed inte kunnat leda insatsen på plats i området. Frågan är dock komplex, framför allt då den kopplar an till en rad andra frågor såsom uppgift och våldsanvändning och ledningsstrukturer för EU:s militära insatser generellt, vilka ligger utanför denna studies fokus. Därför har författarna valt att inte ta ställning till och värdera de förslag som respondenterna lyft fram; t.ex. att använda ett redan aktiverat OHQ eller stärka upp nuvarande MHQ. Emellertid finns det för närvarande varken en samsyn på området inom EU eller några konkreta åtgärder planerade. Detta får betecknas som illavarslande, inte minst då EUTM verkar i en miljö med högre hotnivå än vad som är brukligt för insatser med icke-exekutiva mandat. Därför bör en översyn av den existerande ledningskedjan göras inom EEAS. Inte minst bör OPCEN:s roll och mandat analyseras inom ramen för det, kopplat till behovet att stärka koherensen och synergierna mellan EUTM, Operation Atalanta och EUCAP Nestor.

Svensk nationell logistik och Sveriges fortsatta bidrag till EUTM Somalia

Den stora utmaningen för det svenska bidraget har varit att den nationella logistikkedjan inte fanns etablerad vid nedrotationen till insatsområdet då Herkules-plan inte hade tillstånd att flyga till Mogadishu på grund av säkerhetsläget. Det ligger utanför denna rapports fokus att ge specifika rekommendationer avseende logistiklösningar. Dock bör förutsättningarna för den svenska logistikkedjan rimligtvis klaras ut inför framtida rotationer och insatser.

Avslutningsvis kan en ett antal reflektioner avseende Sveriges fortsatta bidrag till EUTM Somalia göras. I dagsläget har Sverige inga rådgivarbefattningar och i ett läge då insatsen troligen går mot mer rådgivande verksamhet kommer det att begränsa möjligheterna att påverka insatsen. Sverige bör därför överväga att göra en ny analys av syftet med engagemanget i EUTM Somalia, för att tydliggöra vilka nationella mål som ska uppnås, och utifrån det bestämma utformningen på det fortsatta deltagandet.

Referenser

Bryden, Matthew, 2013. *Somalia redux? Assessing the new Somali federal government*. Center for strategic and international studies. Lanham: Rowman & Littlefield.

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

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

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

Council of the European Union, 2012. *Council Decision 2012/173/CSFP of March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy mission and operation in the Horn of Africa*.

Council of the European Union, 2012. *Council Decision 2012/835/CFSP of 21 December 2012 extending Decision 2010/96/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces*.

Council of the European Union, 2013. *Council Decision 2013/44/CFSP of 22 January 2013 amending and extending Decision 2010/96/CFSP on a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces*.

Council of the European Union, 2013. *Council Decision 2013/725/CFSP of 9 December 2013 amending and extending Decision 2012/173/CFSP on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa*.

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

EU, 2013. *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*, Interim Report by the High Representative, 24 juli 2013, http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013_hr_interim_report_en.pdf (besökt 15 oktober 2014).

European External Action Service. EU Delegation to Somalia. http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/eu_somalia/political_relations/index_en.htm (besökt den 10 september 2014).

European External Action Service. EUTM Somalia, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/> (besökt den 4 september 2014).

European External Action Service. EUTM Somalia starts its training activities in Mogadishu, http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/250214_eutm_somalia_en.htm (besökt 25 november 2014).

European External Action Service, 2014. EUTM Somalia, EU military mission to contribute to the building up and strengthening of the Somali National Armed Forces, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet_eutm_somalia_en.pdf (besökt den 4 september 2014).

EUTM Somalia, update to Athena Special Committee, 28 oktober 2014.

Federal Government of Somalia. *Somalia National Army Vision 2016-2022*.

Federal Republic of Somalia, 2012. *Provisional Constitution*. Adopted 1 August 2012.

Federal Republic of Somalia, 2013. *The Somali Compact*.

Försvarsmakten, Afghanistanbloggen, <http://blogg.forsvarsmakten.se/afghanistanbloggen/2014/09/08/vad-gor-en-role-2/> (besökt 18 november 2014).

Försvarsmakten, 2014. *Månadsrapport EUTM Somalia juli 2014*.

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

Hagström Frisell, Eva, Tham Lindell, Magdalena, Skeppström, Emma, 2012. *Land i sikte? EU:s samlade ansats gentemot Somalia*. Stockholm: FOI.

Harriman, David, 2011. *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser: Analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar*. Stockholm: FOI.

Human Rights Watch, 2014. *World Report 2014: Somalia*.

Kommuniké, *Support to the Somali National Army (SNA)*, Lancaster House, London 18 september 2014.

Monitoring Group on Somalia and Eritrea, 2013. Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council Resolution 2060 (2012): Somalia. UNSC S/2013/414.

Nilsson, Claes, Norberg, Johan, 2012. *European Union Training Mission Somalia – en insatsanalys*. Stockholm: FOI.

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

OECD/DAC 2007. *The OECD/DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*. Paris: OECD Publishing.

OECD/DAC, 2008. *Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Factsheet 2008.

Sida/UD och OECD/DAC, 2007. Glossary of key terms in evaluation and results based management, på Internet:

<http://www.oecd.org/dataoecd/25/22/39249691.pdf> (besökt 3 september 2014).

Skeppström, Emma, Hull Wiklund, Cecilia, 2013. *European Union Training Mission in Mali: en insatsanalys*. Stockholm: FOI.

Skeppström Emma, Hull Wiklund, Cecilia, Jonsson, Michael, 2014. European Union Training Missions: Security Sector Reform of Counterinsurgency by Proxy. *European Security*, DOI: 10.1080/09662839.2014.972382.

Skeppström, Emma, Nordlund, Per, 2014. *Security, Stabilisation and State Formation in Somalia. Challenges for Implementing the Somali Compact*. Stockholm: FOI.

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

Tham Lindell, Magdalena, Weibull, Anna, 2013. *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013: En insatsanalys av ME03*. Stockholm: FOI.

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

United Nations Security Council, 2013. Report of the Secretary General on Somalia, S/2013/521.

United Nations Security Council, 2013. S/RES/2124 (2013).

UNSOM, SSR Coordination, slides for DWG 30 September 2014.

Förkortningar

AMISOM	African Union Mission in Somalia
APF	African Peace Facility
AU	Afrikanska unionen
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
DSP	Defence Strategic Plan
DSTT	Defence Sector Training Team
DWG	Defence Working Group
E2I	Enable and Enhance Initiative
ECHO	EU Humanitarian Aid and Civil Protection Department
EEAS	European External Action Service
EU	Europeiska unionen
EUMS	European Union Military Staff
EUCAP Nestor	European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa
EUTM Mali	European Union Training Mission Mali
EUTM Somalia	European Union Training Mission Somalia
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FORBE	Forskning för regeringens behov
GSFP	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
HRDDP	Human Rights and Due Diligence Policy
JTC	Jazeera Training Camp
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MEDEVAC	Medicinsk evakuering
MHQ	Mission Headquarters
ODA	Official Development Assistance
OPCEN HoA	Operations Centre Horn of Africa

PSG	Peace and State-building Goal
SAT	Strategic Advisory Team
SERE	Survival, Evasion, Resistance and Escape
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SNA	Somali National Army
SpAT	Support Advisory Team
SSR	Säkerhetssektorreform
UNSOM	United Nations Assistance Mission in Somalia

Bilaga 1. Intervjuade funktioner

Officer, Försvarmaktens högkvarter

Representant somaliska försvarsmakten

Rådgivare, DSTT

Rådgivare, SAT

Rådgivare, SAT

Rådgivare, SAT

Rådgivare, SpAT

Rådgivare, SpAT

Stabschef, EUTM

Stabspersonal, EUTM

Stabspersonal, EUTM

Stabspersonal, EUTM

Ställföreträdande missionschef

Svensk instruktör

Svensk instruktör

Svensk instruktör

Tjänsteman, brittiska EU-representationen

Tjänsteman, CMPD

Tjänsteman, CMPD

Tjänsteman, ECHO

Tjänsteman, ECHO

Tjänsteman, EUMS Operations Directorate

Tjänsteman, italienska EU-representationen

Tjänsteman, OPCEN

Tjänsteman, OPCEN

Tjänsteman, spanska EU-representationen

Tjänsteman, EUTM Somalia Brussels Support Cell

Tjänstemän, svenska EU-representationen

Tjänsteman, UNSOM

Tjänsteman, svenska Utrikesdepartementet

EU bedriver sedan 2010 en kapacitetsbyggnadsinsats, EUTM Somalia, riktad mot den somaliska försvarsmakten. Initialt bedrevs insatsens verksamhet i Uganda då säkerhetsläget ansåg allt för instabilt för att verka i Somalia. Sedan inledningen på 2014 har dock all insatsverksamhet flyttats till Mogadishu.

I och med omlokaliseringen har förutsättningarna för insatsen radikalt förändrats. Syftet med föreliggande studie är därför att analysera EUTM Somalias målluppfyllnad i förhållande till insatsens mandat. Därtill är syftet att undersöka vilka utmaningar som finns för genomförandet av insatsens verksamhet. Studien beskriver även hur det svenska bidragets verksamhet förberetts och genomförts under 2014.