

Praktikrapport

Praktikplats: Sveriges ambassad i Nairobi

Längd och omfattning: 19 januari – 22 juni 2009, heltid

Handledare: Ambassadör Jöran Bjällerstedt

Email: joran.bjallerstedt@foreign.ministry.se, Tel: +254 (0)20 423 40 00

Adress: Embassy of Sweden, PO Box 30600, 00100 Nairobi

Sveriges ambassad i Nairobi

Ambassaden i Nairobi är en av Sveriges största utlandsmyndigheter, med politiskt ansvar för sex länder i regionen; förutom Kenya är ambassaden även ansvarig för Rwanda, Burundi, Seychellerna, Komorerna och Somalia. I Nairobi ligger även högkvarteren för två FN-organ, United Nations Environment Programme (UNEP) och UN Agency for Human Settlements (UN HABITAT), som ambassadören är ständig representant till.

Ambassaden består dels av utsända från Sverige, från UD, Sida och Migrationsverket, samt ett antal lokalanställda och är indelad i sex avdelningar: Administration, Politiska avdelningen, Utvecklingssamarbete Kenya, Regionalt utvecklingssamarbete för miljö och ekonomisk utveckling, Konsulära avdelningen, samt Somalia-sektionen.

Presentation av praktik

Under min praktikperiod arbetade jag inom Somalia-avdelningen, med ambassadör Jöran Bjällerstedt som handledare. Då Sverige under våren var så kallad *Chef de file* – det vill säga tog över och ledde arbetet inom vissa ansvarsområden från det lokala tjeckiska EU-ordförandeskapet – för Somalia, innebar arbetet bland annat en hel del EU-koordinering, att förbereda och leda EU-interna möten, samt att representera EU externt.

Somalia-avdelningen leds av en utsänd från UD, med ambassadörs status; ingår gör även en utsänd Sida-handläggare, samt två lokalanställda. Att Sveriges Somalia-beskickning är stationerad i Nairobi beror på säkerhetsläget i Somalia; sedan president Siad Barre störtades 1991 har landet kommit att bli arketypp-fallet av en 'failed state'. Somalia har inte haft en fungerande centralregering på två decennier och består av såväl utbrytarregioner med någorlunda fungerande administrationer som regioner med regelrätt inbördeskrig.

Det arbete som min praktik innebar var väldigt brett, men kan sammanfattande beskrivas som att stödja Sveriges särskilda sändebud. Vad detta yttrade sig i för praktiska arbetsuppgifter skilde sig från dag till dag, men grovt sett kan arbetsuppgifterna klassas såsom en blandning av mötesrapportering, analys- och rapportskrivande och administration.

En stor del av arbetet handlade om att rapportera hem till Sverige om möten med internationella och somaliska aktörer. Då Sverige har en mycket aktiv roll i såväl EU:s som FN:s arbete för Somalia innebar detta många möten varje dag, som sammanfattades i referatform eller som rapporter. Dessa rapporter delade vi med oss av till både det tjeckiska ordförandeskapet och utrikesdepartementet (UD) i Stockholm, New York och Bryssel. Då såväl den svenska representant som arbetade med säkerhetsrådet som de som satt i EU-kommittén COAFR (som behandlar Afrika, förberedande för GAERC) var intresserade av vårt arbete var det viktigt att hålla varandra uppdaterade, samt ständigt hålla kontakten med Afrika-avdelningen på UD i Stockholm. Denna rapportering skedde såväl genom formellt som informellt, något som i sig var intressant att se, då mycket av det informationsflöde som utgör processen genom vilken svensk utrikespolitik utformas faktiskt aldrig diarieförs.

På regelbunden basis håller man lokalt i Nairobi möten inom EU-kretsen, något som sker i flera olika konstellationer: Political Counsellors (PC), Heads of Mission (HOM), Development Counsellors, Troika-möten (med tjeckerna och kommissionen) etc. Minst en gång i veckan höll även UNPOS (UN Political Office for Somalia) möten, briefings och sammankomster. UNPOS leds av FN:s generalsekreterares särskilde representant (Special Representative of the Secretary-General, SRSG) för Somalia, Ahmedou Ould-Abdallah, samt hans ställföreträdare Charles Petrie. På mer eller mindre regelbunden basis hölls även möten med somaliska regeringsföreträdare, representanter för civilsamhället, NGO:er och andra aktörer.

Utöver detta var en stor del av arbetet informationsinhämtning och analys; som praktikant var jag aktivt involverad i att förbereda underlag, genom att läsa och sammanfatta rapporter, lagstiftning och säkerhetsrådsresolutioner etc, förbereda promemorior, läsa in mig på sakfrågor och briefa ambassadören. Jag skrev under min praktikperiod bland annat även utkastet till en EU-rapport om 'children and armed conflict in Somalia', på uppdrag av det tjeckiska EU-ordförandeskapet.

Som praktikant får man såklart även vara beredd att hoppa in för att stödja andra enheter på ambassaden, något som kan inkludera såväl administrativa som mer kvalificerade arbetsuppgifter.

Sammanfattning och utvärdering av erfarenheter från praktikperioden

Under hela min period arbetade jag dagligen direkt med ambassadör Bjällerstedt, som – såsom särskilt sändebud till den somaliska fredsprocessen – har ansvar att företräda och utföra svensk politik gentemot Somalia, något som var väldigt lärorikt och intressant. Jag kände att de jag jobbade med hade förtroende för min kompetens och jag gavs stort eget ansvar, bland annat för att förbereda ett två veckor långt besök från en 'fact finding'-delegation från Migrationsverket.

Min praktik innebar att jag var aktivt involverad i såväl Sveriges som EU:s politik gentemot Somalia, något som innebar att medverka vid möten med bland andra somaliska parlamentets talman, flertalet somaliska ministrar och civilsamhällesföreträdare.

Jag har under min praktik fått en mycket god insyn i arbetet som sker inom EU-kretsen, såväl i Nairobi som Bryssel och Stockholm. Jag arbetade bland annat aktivt med att förbereda för Sveriges deltagande i den marina EU-operationen Atalanta, som syfte att bekämpa piratverksamhet utanför Somalias kust, något som innebar att arbeta med propositionen om det svenska deltagande, som efter beslut i riksdagen kom att vara grunden för det Sveriges arbete inom Atalanta. Jag var under våren även aktivt involverad i samarbetet mellan EU och Kenya inom just frågan hur tillfångatagna pirater skulle tas omhand. Under våren arbetade ambassaden även med att förbereda inför Sveriges ordförandeskap i EU, där jag var en aktiv deltagare i förberedelsegruppen.

Min tid på ambassaden har inneburit att jag på väldigt nära håll fått lära mig hur en svensk utlandsmyndighet, samt även hur utrikesdepartementet, arbetar praktiskt, med rapporteringsgångar och ansvarsdelegering. Då Nairobi har en stark Sida-representation har jag även fått mycket god möjlighet att lära mig hur Sverige och EU arbetar med utvecklingssamarbete, något som var en väldigt intressant upplevelse; särskilt värdefulla anser jag de insikter kring hur pass nära det politiska arbetet och det påstått 'opolitiska' utvecklingsarbetet står varandra vara.

Några reflektioner kring statsvetenskapliga frågor

Somalia har varit i stort sett helt frånvarande från den internationella agendan sedan början av 1990-talet (då USA drog sig ur landet efter en katastrofal kampanj under operationen 'Restore Hope', som resulterade i att två UH-60 Blackhawk-helikoptrar sköts ned och totalt 18 amerikanska soldater dog; ca 500 somalier beräknas även ha dött i slaget¹). Under 2009 har Somalia återigen getts uppmärksamhet, främst kanske för den piratverksamhet som bedrivs utanför landets kust och i Adenviken; man behöver inte vara särskilt cynisk för att konstatera att det är först när en av världens tyngst trafikerade havsled, och därmed enorma ekonomiska intressen, hotas, som Somalia åter finner sig på den internationella agendan. Vad detta dock har lett till är att man alltmer inser att lösningen på piratproblematiken - och dess rotorsak: den generella laglösheten - måste sökas på det somaliska fastlandet. Insikten att två decennier av inbördeskrig, svält och fattigdom nu bör ändas har alltså, så att säga, i någon mån slunkit in bakvägen.

De utmaningar som internationella aktörer möter i Somalia sträcker sig från utvecklingssamarbete och humanitärt arbete, till rent fredsframtvängande åtgärder och de otroligt stora utmaningar som ligger i att bygga upp landets styre från grunden.

Utvecklingen inom den FN-ledda somaliska fredsprocessen tog sig under början av våren flera uttryck, som tycktes lovande. Somalias förra interimspresident avgick under slutet av december 2008 och under januari utökades parlamentet för att inkludera oppositionen – som sedan mitten av 2008 befunnit sig i förhandlingar med regeringen – och dess företrädare. Det utökade (och fördubblade) parlamentet valde sedan den tidigare ledaren för oppositionsrörelsen Islamic Courts Union (ICU) Sheik Sharif Sheik Ahmed till ny president i slutet av januari. Denne utnämnde sedan en premiärminister och en regering, som med det internationella samfundets stöd, nu försöker bekämpa de olika islamistiska fraktioner som söker ta kontroll över landet.

¹ Bowden *Black Hawk Down*, Philadelphia Inquirer, November 16, 1997

Sedan januari 2008 har 42 biståndsarbetare dödats och 33 dion kidnappats i Somalia, varav 13 fortfarande hålls fågna, enligt FN:s humanitära samordnare i landet, Graham Farmer. ”Somalia är en av de mest farliga platserna i världen för hjälparbetare” konstaterar Farmer.² Enligt FN:s särskilde sändebud, Ahmedou Ould-Abdallah, som leder internationella samfundets arbete, investeras årligen mellan 800 miljoner och en miljard dollar i humanitär hjälp för Somalia, en summa som, med tanke på den minimala internationella närvaron i landet, är mycket hög.³ Sveriges, och EUs, politik gentemot Somalia präglas alltså starkt av utvecklingsprogram och humanitär verksamhet, men de senaste åren har man även arbetat aktivt för att stärka Somalias internationellt erkända övergångsregering – inom vilken flera tidigare stridande fraktioner medverkar – genom att bygga upp en fungerande central administration. Då denna Somalias internationellt erkända ’regering’ inte kontrollerar mer än ett fåtal kvarter i huvudstaden Mogadishu söker man från internationella samfundet hjälpa regeringen att bekämpa de stridande oppositionsrörelserna i landet, genom att bygga upp somaliska säkerhets- och polisstyrkor.

FN och aktörer såsom EU stödjer även AU-styrkan AMISOM (African Union Mission in Somalia) som, med ett säkerhetsrådsmandat i ryggen, försöker stärka säkerheten i huvudstaden. Under våren höll man bland annat en givarkonferens för AMISOM och de planerade somaliska säkerhetsstyrkorna, där EU, tillsammans med bland annat USA och Norge, var en av de främsta givarna.

Afrikas Horn kan karaktäriseras som ett ’regionalt säkerhetskomplex’, där de inblandade länderna – Etiopien, Eritrea, Somalia, Sudan, Kenya, Djibouti – uppvisar hög grad av interdependens när det gäller konfliktmönster.⁴ Detta kan bland annat ses i den inblandning, tidvis gränsande till direkt ’proxy-krigföring’, som Etiopien och Eritrea har ägnat sig åt i Somalia; år 2006 invaderade etiopiska trupper Somalia för att kullkasta ICU (Islamic Courts Union), den islamistiska milis som lyckats ta kontroll över Mogadishu. (Något som, efter att man tagit kontroll över huvudstaden, främst resulterade i att de olika oppositionsrörelserna förenade sig i väpnad strid mot etiopierna.) Etiopien drog sig ut ur landet i början av 2009, men har fortfarande en stark militär närvaro vid den somaliska gränsen för att markera att man inte kommer att tillåta radikala islamistiska element vid makten. Eritrea har i sin tur stött en av de islamistiska milisrörelserna, ARS-Asmara under ledning av Sheik Hassan Dahir Aweys, främst för att motverka etiopisk inblandning i Somalia.⁵ Även Kenya har fått en roll i den somaliska konflikten, då landet har fått ta emot en strid ström av somaliska flyktingar, något som fått Kenya att under perioder – i strid med internationell rätt – stänga sin nordöstra gräns till Somalia.

Internationellt engagemang på Afrikas Horn, och i synnerhet gällande Somalia, har en komplicerad historia, som tidvis är rent motsägelsefull; USA har till exempel gått från att 2006 stödja den etiopiska krigföringen mot ICU till att, såväl ekonomiskt som politiskt, idag aktivt stödja den regering består av element som tidigare ingick i ICU. USA försöker nu, efter att den nya administrationen under Barack Obama tillträdde i början av året, lägga om sin politik i regionen. Vid ett nyligt besök i Nairobi varnade USA:s utrikesminister Hillary Clinton Eritrea för

² AllAfrica.com *Somalia: 'There's Always an Element of Risk' in Humanitarian Work* (19 augusti 2009), se även Ryu, Alisha *WFP Compound in Somalia Attacked by 'Rogue al-Shabab'*, VOA News (17 augusti 2009)

³ Ould-Abdallah *The crisis in Somalia*, sid. 4

⁴ Healy *Lost Opportunities in the Horn of Africa: How Conflicts Connect and Peace Agreements Unravel* sid. 40

⁵ Africa Confidential *Keep someone else's peace* sid. 4

att stödja den islamistiska Al-Shabaab-milisen.⁶ På senare tid har dock även amerikanskt stöd till Etiopien, landet som sedan flera år räknas som en viktig allierad i kriget mot terrorismen, börjat ifrågasättas; Bronwyn E. Bruton skriver att "... den etiopiska regeringens beteende de senaste åren, såväl inom landet, såsom gentemot sina grannländer, skapar ökande problem för USA och våra långsiktiga målsättningar i regionen. Washington måste vara berett att pressa [Etiopien] att förändra sin hårda hållning till politisk opposition och terrorismbekämpning, eller överväga att avsluta förhållandet."⁷

Att EU bör vara en aktör gällande Afrikas Horn, eller Somalia, är inte helt självklart, men de senaste åren har EU sökt skapa sig en starkare utrikespolitisk roll och då särskilt i relation till Afrika, genom bland annat 2007 års EU-strategi *med* Afrika (jämfört med den föregående strategin från 2005, *för* Afrika). Denna strategi bygger på åtta partnerskap⁸, det vill säga områden inom vilka EU ska stödja afrikanska länder, såväl på bilateral basis som regionalt, genom aktörer såsom AU och IGAD (Intergovernmental Authority on Development).⁹ Det är numera ett explicit mål att EU ska vara mer aktivt i relation till det som bedöms vara unionens strategiska målsättningar.¹⁰ Att motverka konflikter och stödja fredsprocesser är något som ses som i allra högsta grad strategiska mål för EU och unionen har börjat visa en ökad vilja att genomföra insatser, såväl civila som militära, för att främja fred och demokrati. Budskapet från politiker runt om i Europa är att EU måste ta ansvar för fred även utanför sina gränser.

Genom såväl aktivt stöd till AU och den somaliska regeringen, samt den marina operationen Atalanta, har EU även omsatt denna ambition i faktiskt agerande. Denna aktiva roll man från EU-håll alltså söker på Afrikas Horn - som möjligtvis även kan manifesteras i att man tillsätter ett särskilt EU-sändebud, för att utveckla och implementera en "strategisk EU-policy" för regionen¹¹ - kompliceras dock av den egna organisationsstrukturen: EU leds i tredjeland, precis som inom Europa, av det roterande ordförandeskapet. Då många EU-länder dock inte har tillräcklig, om ens någon, representation utanför den egna kontinenten, faller ordförandeskapet med jämna mellanrum på resurssvaga medlemsländer. Vad detta innebär i praktiken är att diplomatiskt starkare EU-länder och Europeiska kommissionen ges (eller snarare, tar sig) en stark roll att driva EU-politik på plats i tredjeland. I fallet Somalia har kommissionen kommit att bli en väldigt stark aktör, såväl i formulering som i implementering av faktisk utrikespolitik, något som såklart bör ses som problematiskt då kommissionen inte ska ha en politisk roll i utövandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Detta var något som kom att prägla arbetet inom EU-kretsen under min praktikperiod, då kommissionen ständigt tycktes vilja expandera sin roll i utförande av gemensam EU-politik. Detta är med största sannolikhet ingenting unikt för Somalia, utan säger snarare något om den gemensamma utrikespolitiken. I förlängningen innebär detta att gemensam europeisk politik så att säga 'skapas' på lokal nivå, för att sedan 'kodifieras' av

⁶ Lee, Matthew "Analysis: Eritrea confounds US in Somalia", *The Guardian*, 9 augusti, 2009

⁷ Bruton, Bronwyn E., "U.S. Policy Shift Needed in the Horn of Africa" *Council on Foreign Relations*, 6 augusti, 2009

⁸ Dessa är: Peace and Security; Democratic Governance and Human Rights; Trade and Regional Integration; Millennium Development Goals; Energy; Climate Change; Migration, Mobility and Employment; and Science, Information Society and Space.

⁹ The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy (2007)

¹⁰ Ett säkert Europa i en bättre värld: En Europeisk säkerhetsstrategi (12 december 2003) sid. 12

¹¹ Council conclusions on Somalia (2958th External Relations Council), Brussels, 27 juli 2009

europiska rådet i Bryssel. Att det ser ut på detta sett är egentligen inte konstigt - politiken måste ju kunna ges möjlighet att anpassas av tjänstemän i fält - men just när det gäller EU skapar detta frågor kring den rent formella mandatfördelningen och hur den framtida europeiska utrikespolitiken egentligen ska se ut.

Referenser

The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy (December, 2007)

http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos_formatado.pdf, åtkommen 22 augusti, 2009

Council conclusions on Somalia (2958th External Relations Council), Brussels, 27 juli 2009

<http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=71&LANG=1&cmsid=349>, åtkommen 25 augusti 2009

Ett säkert Europa i en bättre värld: En Europeisk säkerhetsstrategi, 12 december 2003

www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISV.pdf, åtkommen 26 augusti 2009

"Keep someone else's peace", *Africa Confidential*, 1 maj 2009, vol. 50, no. 9

"Somalia: 'There's Always an Element of Risk' in Humanitarian Work", *AllAfrica.com* 19 augusti, 2009

<http://allafrica.com/stories/200908200669.html>, åtkommen 23 augusti 2009

Bowden, Mark *Black Hawk Down*, Philadelphia Inquirer, 16 november, 1997

<http://inquirer.philly.com/packages/somalia/nov16/rang16.asp>, åtkommen 24 augusti 2009

Bruton, Bronwyn E. "U.S. Policy Shift Needed in the Horn of Africa" *Council on Foreign Relations*, 6 augusti, 2009

http://www.cfr.org/publication/19982/us_policy_shift_needed_in_the_horn_of_africa.html?breadcrumb=%2Fregion%2F196%2Fsomalia, åtkommen 25 augusti 2009

Healy, Sally *Lost Opportunities in the Horn of Africa: How Conflicts Connect and Peace Agreements Unravel*, Chatham House 2008

Lee, Matthew "Analysis: Eritrea confounds US in Somalia", *The Guardian*, 9 augusti, 2009

<http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/8649727>, åtkommen 24 augusti 2009

Ould-Abdallah, Ahmedou *The crisis in Somalia*, speech transcript, 19 juni 2008, Chatham House

Ryu, Alisha "WFP Compound in Somalia Attacked by 'Rogue al-Shabab'", *VOA News*, 17 augusti 2009

<http://www.voanews.com/english/2009-08-17-voa29.cfm>, åtkommen 23 augusti 2009