



DIIS REPORT

DIIS REPORT

KRIG OG FRED I MALI
BAGGRUND OG PERSPEKTIVER

Signe Marie Cold-Ravnkilde

DIIS REPORT 2013:18

© Copenhagen 2013, the author and DIIS
Danish Institute for International Studies, DIIS
Østbanegade 117, DK 2100 Copenhagen
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover photo: © Signe Marie Cold-Ravnkilde

Layout: Allan Lind Jørgensen

Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN 978-87-7605-586-8 (print)

ISBN 978-87-7605-587-5 (pdf)

Price: DKK 50.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded

free of charge from www.diis.dk

Hardcopies can be ordered at www.diis.dk

*Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og
Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling
fra Forsvarsministeriet.*

Indholdsfortegnelse

Forkortelser og betegnelser	4
Abstract	6
Indledning	7
Kilder og baggrundsmateriale	11
Rapportens struktur	11
Malis skrøbelige stat	13
Statskuppet	13
De centrale politiske koalitioner op til valget 2013	15
Korruptionen i Malis politiske elite	17
Den skrøbelige stat i nord og perspektiverne for den nationale dialogproces	18
Perspektiverne for valg og demokrati i Mali	20
Tuareg-oprørets status og baggrund	22
Tuareg-oprøret efter Libyens fald	23
Hvem er tuaregerne?	25
Tuareg-oprørets historie	27
Decentraliseringsreformen som løsning på tuareg-konflikten	30
Tuareg-oprøret 2006-2009	31
Den organiserede kriminalitet i det nordlige Mali	33
Kriminalitet som konfliktpotentiale	33
Narkotikahandlens karakter og omfang	35
Kriminalitetens betydning for fred	37
Det regionale samarbejde	38
Konklusion	41
Litteraturliste	43
Bilag 1. De administrative strukturer i Mali	47
DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	49

Forkortelser og betegnelser

<i>ADEMA</i>	Alliance pour la Démocratie au Mali (Alliancen for demokrati i Mali)
<i>AFISMA</i>	African-led International Support Mission to Mali (fr. MISMA)
<i>Ansar Dine</i>	Troens forsvarere
<i>AQIM</i>	Al Qaeda i islamisk Maghreb
<i>ATT</i>	Amadou Toumani Touré
<i>CDR</i>	Comité Nationale de la Dialogue et la Reconciliation (den nationale komité for dialog og forsoning)
<i>CEMOC</i>	Comité d'Etat-Major Opérationnel Conjoint (center for fælles militæroperationer)
<i>CNRDRE</i>	le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'Etat (national komiteen for genetablering af demokratiet og genopbygning af staten)
<i>COPAM</i>	Coordination des Organisations Patriotiques du Mali (koordinationen af patriotiske organisationer i Mali)
<i>ECOWAS</i>	Economic Community of West African States (fr. CEDEAO)
<i>FDR</i>	Front uni pour la sauvegarde de la Démocratie et la République (Fælles front for at beskytte demokratier og republikken)
<i>Ganda koy</i>	Jordens herrer, lokal songhai-milits
<i>GSPC</i>	Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat
<i>HCA</i>	Haut Conseil de l'Azawad (øverste råd for Azawad)
<i>IBK</i>	Ibrahim Boubacar Keïta
<i>MLA</i>	Mouvement Islamique de l'Azawad (Azawads islamiske bevægelse)
<i>MINUSMA</i>	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission
<i>MNLA</i>	Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (den nationale bevægelse for Azawads befrielse)
<i>MPA</i>	Mouvement Populaire pour de l'Azaouad (folkebevægelsen for Azaouad)
<i>MP 22</i>	Mouvement Populaire du 22 Mars (folkebevægelsen for den 22. marts)
<i>MUJAO</i>	Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (bevægelsen for enhed og jihad i Vestafrika)

- PIRIN* Programme d'Urgence pour la Réduction de l'Insécurité et la Lutte contre le Terrorisme dans le Nord-Mali
(nødsprogram forreduktion af usikkerhed og kampen mod terrorisme i Nordmali)
- PSPSDN* Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement du Nord-Mali
(specialprogram for fred, sikkerhed og udvikling i Nordmali)

Abstract

On April 25, 2013, UN's Security Council established a 12,600-strong peacekeeping force for Mali. The *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* (MINUSMA) is to take over and continue the security and stabilization task that the French-led military operation in cooperation with UN's African-led International Support Mission to Mali, AFISMA, initiated in January 2013.

The aim of this report is to present a number of long- and short-term perspectives for the recently initiated peace- and state-building process in Mali by focusing on the historical, structural and political causes of the crisis in Mali. Understanding these causes and handling their derived conflict potentials provide a minimum of prerequisites for establishing long-term peace.

The report is structured according to four intertwined conflict potentials: Mali's fragile state, the status and background of the Tuareg rebellion, the organized crime and the regional cooperation.

In the light of the coming elections in July 2013, the first part of the report focuses on the political crisis in Mali after the military coup on March 22, 2012, on the long-term dissolution of Mali's democratic institutions and on the current political divides in Bamako. The second part emphasizes the conditions for dialogue and reconciliation in particular in regard to the Tuareg rebellion and the status of the Northern regions. The Tuareg rebellion has a long historical background and constitutes a sensitive issue for the future stability of the country, not least due to the diverging positions on how to engage with the armed movement, MNLA (Mouvement National pour la Libération de l'Azawad), in Bamako. The third part accounts for the organized crime, how it challenges a future peace-building process, and the importance of creating income opportunities in the Northern parts of the country. The final part argues that the international and regional actors also played a central role in the escalation of the crisis and that it is necessary to improve the regional cooperation in order to handle the transnational security complex of militant Islamist groups and organized crime in the region.

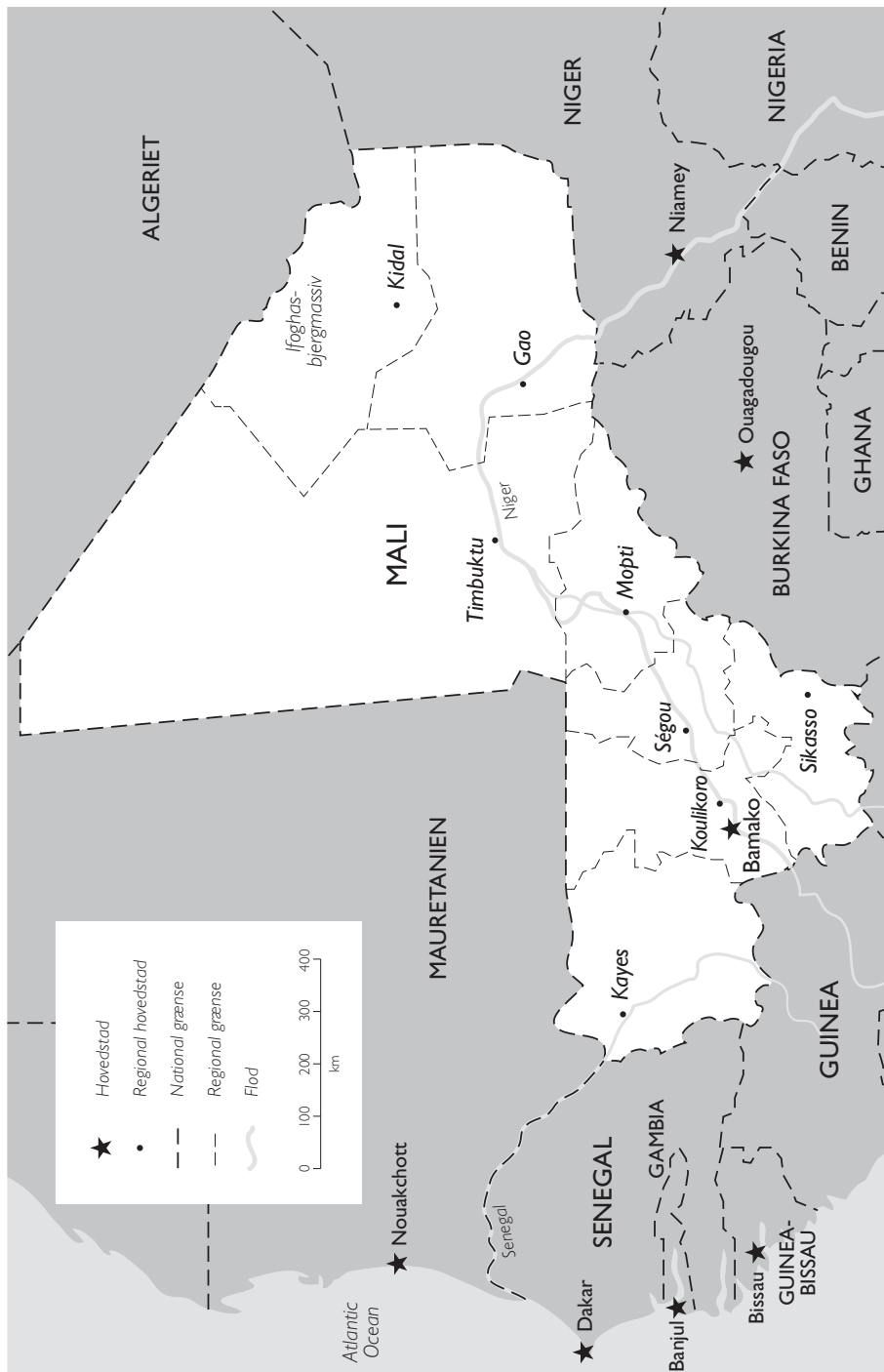
Indledning

Den 25. april 2013 besluttede FN's sikkerhedsråd at sende en 12.600 mand stor fredsbevarende styrke, *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* (MINUSMA), til Mali for delvist at overtage og videreføre det arbejde, den franske militære intervention "Operation Serval" i samarbejde med den afrikansk-ledede mission, AFISMA, påbegyndte i januar 2013. I første omgang handlede Operation Serval om at slå de militante islamistiske grupper, der siden foråret 2012 havde kontrolleret 2/3 af landet, tilbage og sikre hærens kontrol med det nordlige Mali. Derudover skulle AFISMA i tæt samarbejde med de involverede internationale aktører, FN, EU og Den Afrikanske Union (AU) bidrage til genopbyggelsen af Malis forsvar og sikkerhedsstyrker. Malis nordlige regioner blev relativt hurtigt generobret af de franske styrker, og de militante islamistiske grupper blev drevet ud af byerne. Selvom sikkerhedssituationen i nord er væsentligt forbedret, er den stadig ikke stabil. Kampene mod de militante grupper fortsætter i det omkringliggende Ifoghas-bjergmassiv i Kidal regionen i det nordlige Mali, og der har været en række selvmordsbomber og angreb på strategiske mål i de nordlige byer. Ikke desto mindre har de franske tropper begyndt deres tilbagetrækning med udsigt til, at MINUSMA skal videreføre freds- og stabiliseringsprocessen per 1. juli 2013. 1.000 ud af de oprindelige 4.000 franske soldater skal blive i Mali for at bistå den fredsbevarende styrke med sikkerhedsrelaterede opgaver. Ud over at udføre sikkerhedsrelaterede stabiliseringsopgaver, herunder at beskytte civile, overvåge menneskerettighederne og skabe betingelserne for at give humanitær bistand, er MINUSMAs opgave at støtte den politiske proces i Mali, genopbygge den statslige myndighed og forberede frie, inklusive og fredelige valg (FN's sikkerhedsråd 2013).

Den ambitiøse opgave med at sikre freden og genopbygge staten giver anledning til at kigge nærmere på, hvilke centrale udfordringer landet står overfor og de grundlæggende årsager til Malis territoriale og politiske krise,¹ man som minimum må forsøge at takle, hvis landets kommende regering i samarbejde med det internationale samfund ønsker en varig fred i Mali.

Målet med denne rapport er at fremstille en række perspektiver for den mere langsigtede freds- og statsopbygningsproces ved at fokusere på de bagvedliggende strukturelle og politiske årsager til krisen i Mali.

¹ Den territoriale krise henviser til det forhold, at Malis stat mistede kontrollen med 2/3 af landets territorium. Den politiske krise henviser til militærkuppet den 22. marts 2012 og de deraf afledte politiske uroligheder. Betegnelsen "krisen" vil efterfølgende blive brugt samlet om situationen i Mali siden det væbnede oprør startede i januar 2012.



Det væbnede tuareg-oprør i januar 2012 blev startskuddet til en politisk og territorial krise i Mali med vidtrækkende regionale og sikkerhedspolitiske konsekvenser. I kølvandet på de regionale sikkerhedspolitiske forandringer, der fulgte Gadaffi-regimets fald i august 2011, vendte stærkt bevæbnede og militært trænedede tuareger tilbage til Mali efter at have kæmpet i krigen i Libyen. Nogle af tuaregerne tilsluttede sig de militante grupper, der overtog kontrollen med Malis nordlige regioner, Gao, Kidal og

Tuareg-oprøret

Tuareg-oprøret, der startede krisen i januar 2012 ledet af oprørsbevægelsen MNLA (Mouvement National pour la Libération de l'Azawad), er kun den seneste fase i en lang og kompliceret historisk konflikt, der startede i 1963, og som inkluderer tuareg-oprøret i 1990'erne og dets gentagelser i 2006 og 2009.

Samtlige tuareg-oprør er startet i Kidal-regionen i det nordlige Mali ledet af en lille militær elite fra Ifoghas-konfederation. Det er især denne gruppe der har formuleret tuareg-separatistbevægelsens ideologiske og kulturelle indhold og ikke mindst defineret den som militærbevægelse (Olivier de Sardan 2013).

I årenes løb har tuareg-oprøret også mobiliseret blandt de andre tuareg-klaner og etniske grupper, som har allieret sig med tuaregerne (bla. Kunta-araberne). Ikke desto mindre er det langt fra alle tuareger, der er enige med tuareg-separatisterne og deres gentagne oprør mod Malis stat.

Fredsftaler

I forbindelse med de gentagne oprør har der været indgået en række fredsftaler med tuaregerne, som på skift er blevet henholdsvis udnyttet og brudt og derfor har givet anledning til nye oprør blandt forskellige tuareg-fraktioner.

I 1991 forsøgte Algeriet at mægle en fredsftale på plads i Tamanrasset i Algeriet, men volden fortsatte.

I april 1992 underskrev tuareg-oprørerne en fredsftale, La Pacte Nationale, med Malis daværende overgangsregering. På trods af aftalen fortsatte volden for at eskalere i borgerkrig med dannelse af Songhay selvforsvar-militsen Ganda Koy i 1994.

I marts 1996, efter den fire år lange borgerkrig og store tiltag til forsoning, deltog 10.000 mennesker i freds-ilds ceremonien flamme de la paix i Timbuktu, hvor tusindvis af våben blev brændt.

I 2006 mæglede Algeriet atter en fredsftale mellem Malis regering og tuareg-oprørere på plads, kendt som Algier-aftalen, men nye oprør mod Malis hær fulgte også denne aftale.

I juni 2013 underskrev lederne fra henholdsvis MNLA og MIA oprørsgrupperne en fredsftale med Malis overgangsregering i Ouagadougou i Burkina Faso. Aftalen indeholdt forpligtelsen fra oprørsgruppernes side om at respektere Malis territoriale integritet og bekæmpe terrorisme.

Timbuktu.² Tuareg-oprøret blev hurtigt overtaget af militante islamistiske grupper, der besatte de nordlige regioner i løbet af 2012.

Efter at have været betragtet som et foregangsland for demokrati i Afrika i næsten 20 år blev den demokratisk valgte præsident, Amadou Toumani Tourés (ATT), regime væltet ved et militærkup den 22. marts 2012. Militærkuppet blev anført af Haya Sanogo som repræsentant for en gruppe unge officerer fra Malis egen hær. Militærkuppet og den efterfølgende politiske krise i hovedstaden, Bamako, tydeliggjorde for alvor den gradvise opløsning af de statslige myndighedsinstitutioner og den gennemgribende korrupsion og magtmisbrug, som det internationale samfund i årevis har lukket øjnene for. Den dårlige regeringsførelse på lokalt og nationalt niveau har gjort, at krisen i Mali har kunnet udvikle sig i et omfang, der kulminerede med den fransk-ledede militære intervention i januar 2013.

Krisens lokale dynamikker og historiske forudsætninger stikker langt dybere end spørgsmålet om terrortruslen, som ofte er den, der er blevet fokuseret på i forbindelse med den militære operation i Mali. Den langvarig nedbrydning af de politiske og sociale institutioner i Mali har også medført en social, økonomisk og politisk marginalisering af det nordlige Mali, som blandt andet er kommet til udtryk i et tilbagevendende tuareg-oprør og etniske spændinger mellem befolkningsgrupperne i nord. Derudover har fraværet af statslige myndigheder til at varetage sikkerhed og basale serviceydelser kombineret med den politiske og militære elites korrupsion og indblanding i kriminelle netværk givet de militante grupper et mulighedsrum for at operere og opbygge deres kapacitet i det nordlige Mali.

Rapporten argumenterer for, at årsagerne til krisen i Mali skal forstås i sammenhæng med allerede eksisterende lokale og historiske konflikter. Men også de regionale udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold spiller en rolle for krisens eskalation og den måde, den blev (eller ikke blev) håndteret på. Derfor skitserer rapporten også kort, hvilken rolle centrale regionale aktører, ECOWAS, Algeriet og Mauretaniaen, har spillet for krisens udvikling, og hvilken rolle de bør spille på den sikkerhedspolitiske arena i fremtiden.

Rapporten indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på Dansk Institut for Internationale Studier med fokus på krigen i Mali. Hvor Manni Crones rapport *De*

² Man ved at der kom både mænd og våben fra Libyen til Mali, men der er ikke konkrete beviser for, hvor mange mænd og hvor mange våben, det præcis drejede sig om.

Militante Islamistiske Grupper stiller skarpt på de militante grupper, deres ideologi, strategi og alliancer, er hensigten med denne rapport at diskutere nogle af de historiske, politiske og lokale forhold, der har skabt forudsætningerne for, at Mali har udviklet sig til en "skrøbelig stat" uden kontrol med 2/3 af sit nordlige territorium. Derudover belyser rapporten, hvilken betydning disse forhold har for en fremtidig freds- og statsopbygningsproces.

Kilder og baggrundsmateriale

Krisen i Mali er kompleks, og de færreste hævder at have forstået dens årsager og interne og eksterne sammenhænge til fulde (Lecocq et al. 2013). Derudover forandrer den nationale og sikkerhedspolitiske situation sig hele tiden. Positioner skifter hurtigt og nye alliancer dannes, hvilket gør det til en udfordring at præsentere en fuldstændig udlægning af den aktuelle situation. Rapporten bærer derfor præg af, at den omhandler historie under forandring.

Et selvstændigt feltarbejde i forbindelse med krisen i Mali har ikke været muligt på grund af de begrænsede rammer for denne rapport. Ikke desto mindre har diverse medier, analyseinstitutter, akademikere og tænketanke produceret en stor mængde analyser og strategipapirer. Disse mange analyser, mit indgående forhåndskendskab til Mali og Sahel-regionen, der blandt andet bygger på otte måneders feltarbejde i det nordlige Mali i perioden 2007-2009 og gentagne feltophold i Niger siden 2005, samt samtaler med folk fra Mali efter det væbnede oprørs start, danner grundlag for denne rapport.

Rapportens struktur

Rapporten er struktureret om fire centrale konfliktpotentialer: Malis skrøbelige stat, tuareg-oprørets status og historiske baggrund, den organiserede kriminalitet og det regionale samarbejde. Disse konfliktpotentialer skal ikke ses hver for sig, men derimod som sameksisterende og gensidigt forstærkende. Rapporten argumenterer for, at forståelsen og håndteringen af konfliktpotentialerne er centrale for forsoningen, freden og statsopbygningen i Mali.

Det første afsnit fokuserer på Malis skrøbelige stat. Især i kølvandet på militærkuppet i hovedstaden Bamako den 22. marts 2012 blev det tydeligt, at billedet af Mali som et relativt velfungerende demokrati, som mange udefra, ikke mindst de vestlige donorer, i årevis havde tiltro til og kanaliserede store bistandsmidler til, hvilede på falske

forudsætninger. I lyset af det kommende valg den 28. juli 2013, er det afgørende at forstå, hvad der har ført til den gradvise nedbrydning af Malis statslige myndigheder samt de aktuelle positioner, der skiller vandene på den politiske arena.

Et andet vigtigt aspekt af MINUSMAs opgave i Mali er støtten til den nationale dialog- og forsoningsproces. En proces, der vedrører en løsning på tuareg-konflikten, forholdet mellem de etniske grupper i nord og forholdet mellem nord og syd. Rapporten fokuserer på tuareg-oprørets historie for at forstå nogle af de eksklusionsmekanismer, der driver og også har drevet tidligere væbnede oprør mod Malis stat. Ikke desto mindre argumenterer dette afsnit også for, at den nuværende konflikt er anderledes end tidligere tuareg-oprør, idet de islamistiske gruppers krav er ideologisk anderledes end tuaregernes, og fordi de forskellige militante gruppers finansieringskilder og våben har gjort oprørsgrupperne militært mere slagkraftige end tidligere tiders væbnede oprør.

Den organiserede kriminalitet i nord udgør en udfordring for fredsprocessen. Rapporten fokuserer derfor på de militante gruppers økonomiske grundlag: den organiserede kriminalitet og de mange pengestrømme, der har øget de militantes kapacitet til at kontrollere og lede Malis nordlige territorium i overensstemmelse med deres fortolkning af *Sharia*. Adgangen til ressourcer, herunder pengestrømmene fra den omfattende narkotikasmugling, konkurrencen om kontrollen af smuglerruter samt indtægter fra gidselløsesummer, er både årsag til den gennemgribende korrupsion i regeringen, hæren og den lokalpolitiske elite og afgørende for rekruttering og mobilisering til de militante oprørsbevægelser.

Sidst, men ikke mindst, giver rapporten et overblik over de regionale aktørers rolle i krisen, som også har betydning for de fremtidige konfliktløsningsscenarier, som indsættelsen af en FN-ledet fredsbevarende styrke muliggør.

Malis skrøbelige stat

Det er vedtaget som en vigtig del af FNs fredsbevarende styrkes, MINUSMA, rolle i Mali at hjælpe med at genskabe den konstitutionelle orden og ikke mindst sikre afholdelsen af frie, retfærdige og gennemsigtige valg. Flere har i den forbindelse peget på, at de nødvendige betingelser for en fredfyldt og demokratisk valgproces endnu ikke er til stede, fordi: 1) der endnu ikke er fred i nord og overgreb på civile fortsætter, 2) man ikke er kommet korruptionskulturen til livs, 3) et valg skærper retorikken, som kan skabe yderligere splid i den politiske proces, 4) den forventede tilførsel af store mængder bistandsmidler risikerer at øge konkurrencen om politisk magt, 5) 400.000 mennesker stadig er på flugt, og man risikere en meget lav valgdeltagelse især fra mindretallet i nord (Mann og Whitehouse 2013). I den forbindelse er det vigtigt at forstå den politiske situation i hovedstaden Bamako efter statskuppet i 2012, som præger den nærtforestående valgproces.

Statskuppet

De generelt svage politiske institutioner, som var medvirkende årsag til den politiske krise i Mali, blev afsløret ved statskuppet den 22. marts 2012. Her gennemførte militærjuntaen, *le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État* (CNRDRE), bestående af en gruppe officerer fra Malis hær, anført af Amadou Haya Sanogo, et statskup og afsatte præsident Amadou Toumani Touré (ATT). Baggrunden for kuppet var blandt andet hærens utilfredshed med regeringens manglende håndtering af de militante gruppers erobring af det nordlige Mali. Gruppernes midlertidige, men kraftfulde, militære alliance muliggjorde, at de kunne slå hæren tilbage og drive den ud af de nordlige områder på så relativt kort tid. Situationen tydeliggjorde endnu en gang hærens manglende ressourcer og kapacitet til at stille noget op over for oprøret i nord. Samtidig blev kontrasten mellem en korrupt politisk (og militær) elite og de menige soldater, som uden tilstrækkelig løn og ammunition forventedes at skulle sætte livet på spil i nord, for stor. Utilfredsheden kulminerede med oprørernes brutale likvidering af 28 soldater i byen Aguelhok.³ Det fik soldaters hustruer til at marchere i gaderne med krav om, at deres ægtemænd blev bedre rustet mod oprørene i nord (Lindell 2012; ICG 2012). Situationen blev dog ikke bedre, og hæren endte med at flygte fra de nordlige områder. Ligeledes har der

³ Det er omdiskuteret, hvem af grupperne der var ansvarlig for likvideringen, og hvorvidt soldaterne overhovedet blev likvideret eller om de faldt i kamp. Tv stationen Al Jazeera har dokumenteret sin version af historien <http://www.youtube.com/watch?v=7ztLfk3ooc&feature=share>

været en stigende utilfredshed blandt de yngre menige soldater, "de grønne baretter", som Sanogo stod i spidsen for, med hvordan "de røde baretter", præsidentgarden og faldskærmsjægerne, blev favoriseret af præsident ATT (ICG 2012). Det anspændte forhold mellem de menige "grønne" og de privilegerede "røde" baretter skyldes det forhold, at ATT selv har en militærbaggrund blandt de "røde" baretter, som han stod i spidsen for i 1990'erne. En position ATT benyttede sig af, da han væltede Moussa Traorés regime i 1991 (McGregor 2013). De "røde" baretter er derfor blevet set som en integreret del af ATTs korrupte regime, og politiske modstandere af ATTs regime er derfor venligtsindede overfor de menige "grønne" baretter. Kritikken af ATT-regimet danner også baggrund for forbindelsen mellem Sanogo og dele af 1990'ernes aktivistiske studentermiljø, som stod i spidsen for demonstrationerne mod regimet dengang (ICG 2012).

Den vestafrikanske regionale samarbejdsorganisation, ECOWAS, handlede hurtigt efter kuppet, ved både at sanktionere juntaen og overtale juntalederne til at overgive magten til en overgangsregering under præsident Diaconda Traoré. Selvom Sanogo indvilligede og overgav magten til ECOWAS' civilregering, har han fortsat spillet en vigtig politisk rolle i Bamako det seneste år. Overgangsregeringen består af 24 ministre, heraf tre militære ministre udpeget af Sanogo. Overgangsregeringen har dog ikke kunnet etablere en ubestridt politisk ramme, og den politiske overgang har været præget af konflikt og uenighed (ICG 2012). Juntaen har mobiliseret græsrodsstøtte ved at spille på befolkningens vrede mod ATTs regering, som overgangspræsidenten, Diaconda Traoré, i høj grad er associeret med, fordi han var leder af nationalforsamlingen under ATT.

Overgangsregeringens svaghed blev særlig tydelig, da Traoré blev fysisk overfaldet den 21. maj 2012 – og måtte tilbringe to måneder i behandling i Paris. Derudover viste Sanogo sin indflydelse, da premierministeren, Modibo Diarra, blev afsat i december 2012. I stedet for Diarra tiltrådte Django Cissoko, som af mange anses som repræsentant for det "gamle politiske system".⁴ Den politiske uro i Bamako har forringet mulighederne for at generobre Malis territorium. Derudover lader det til, at myndighederne har været mere optaget af magtkampene i Bamako end af at forsøge at finde en politisk løsning på konflikten i nord. Det har heller ikke styrket overgangsregeringens legitimitet i befolkningen. Det er fortsat uklart, hvilken rolle Sanogo og ex-juntaen kommer til at spille i fremtiden. Den 13. februar blev Sanogo

⁴ Django Cissoko har en lang politisk karriere bag sig blandt andet som justitsminister under general Moussa Traoré (1988-89) og som præsident ATTs generalsekretær (2008-2012).

præsident for den militære komité med ansvar for at opbygge og reformere forsvars- og sikkerhedstyrkerne, som et forsøg på at passivisere Sanogo ved at få ham væk fra militærlejrene og ind i et kontor i Bamako (ICG 2013; McGregor 2013). Komiteens rolle er dog uklar og udgør en parallel struktur til EUs træningsmission (Hall et al. 2013). Selvom Frankrigs militære intervention har ændret de politiske magtforhold i Bamako og styrket overgangsregeringens autoritet, er den politiske fløj, der støtter ex-juntaen, stadig en del af det politiske billede i Bamako. Denne fløj har været årsag til megen politisk tumult i Bamako, men har bred folkelig opbakning i kraft af at præsentere en række legitime politiske krav.

De centrale politiske koalitioner op til valget i 2013

I perioden mellem kuppet og indsættelsen af overgangsregeringen var den offentlige debat i Bamako præget af uenighed om militærkuppet, støtten til overgangsregeringen og forhandlingerne med grupperne i nord (Hagberg og Körling 2012).

Ifølge Bøås og Torheim (2013) er de vigtigste politiske skillelinjer repræsenteret af *Front uni pour la sauvegarde de la Démocratie et la République* (FDR), koalitionen af støtte til den tidligere premierminister Ibrahim Boubacar Keïta (IBK), og paraplyorganisationen *la Coordination patriotique pour le Mali* (COPAM), koordinationen af patriotiske organisationer i Mali.

FDR består af 16 partier, herunder *Alliance pour la Démocratie au Mali* (ADEMA), som er Malis største parti. FDR modsatte sig militærkuppet og Sanogo og har også krævet premierminister Diarras fratrædelse. FDR hævder, at de ikke er repræsenteret i overgangsregeringen og ikke er blevet hørt i forbindelse med dens stiftelse. I forhold til spørgsmålet om forsoningen i nord er FDR indstillet på dialog med de væbnede grupper, som ikke har tilknytning til terrorgrupper, under forudsætning af, at Malis territoriale integritet ikke er til forhandling. Desuden anerkender de ikke tuareg-oprørens krav, men mener, at tuaregerne er velintegrerede i Malis stat i kraft af den nationale fredsaftale, der blev indgået i 1990'erne (Bøås og Torheim 2013).

IBK-koalitionen, der støtter præsidentkandidaten Ibrahim Boubacar Keïta, var først en del af FDR, men blev selvstændig i april 2012. IBK deler FDRs opposition til kuppet og Sanogo, men adskiller sig i spørgsmålet om den internationale intervention, da IBK i udgangspunktet var bange for, at Frankrig og ECOWAS ville gennemtrumfe forhandlinger med tuareg-oprørsgruppen *Mouvement national pour la libération de l'Azawad* (MNLA). De modsætter sig forhandlinger med

alle væbnende grupper i nord og mener, at hverken repræsentanter for MNLA eller *Mouvement Islamique de l'Azawad* (MIA) bør opstille til valget (Bøås og Torheim 2013). Ikke desto mindre blev der efter 11 dages forhandlinger den 18. juni 2013 underskrevet en fredsftale mellem overgangsregeringen i Bamako og de to militante grupper MNLA og HCUA (RFI 2013b). Fredsaftalen er dog ikke populær blandt præsidentkandidaterne i Bamako, hvor aftalen har mødt en del politisk modstand (Morgan 2013).

COPAM er en større politisk koalition, som er tæt på Sanogo og hans allierede.⁵ COPAM støttede militærkuppet, som de så som en mulighed for politisk omstrukturering af landet og en måde at rense staten for repræsentanter for ATTs, i deres øjne, kriminelle regime. COPAM er enig i Sanogos retfærdiggørelse af kuppet med henvisning til hærens dårlige betingelser og langvarige utilfredshed med den politiske klasse. COPAM er kritisk over for overgangsregeringen, fordi de mener, at den består af folk, der er tæt forbundne til internationale ledere og ikke kender til forholdene i Mali (*Le Républicain* 2012a). COPAM anerkender ikke det af FN og ECOWAS godkendte "roadmap for political transition", der dikterer overgangsregeringens ansvar for at sikre Malis territoriale integritet ved at starte forhandling med grupper, som er villige til at nedlægge deres våben, samt etablering af demokratiske valg. COPAM har mobiliseret store demonstrationer mod præsident Traoré og var i udgangspunktet tilhænger af en militær løsning på konflikten i nord men imod udenlandske troppers involvering. ECOWAS' forsøg på allerede i marts 2012 at stable en militær intervention på benene blev forhindret af COPAM. COPAMs ideologi er baseret på en form for afrikansk-malisk nationalisme, der fremhæver den sorte befolknings førsteret til at kontrollere staten, koblet med en anti-neokolonial retorik rettet mod Frankrig (Bøås og Torheim 2013; Whitehouse 2012b). De udelukker enhver form for forhandling med oprørerne i nord, som de mener må indordne sig eller bekæmpes militært. Den tidligere songhai-milits, Ghanda Koy, der kæmpede med Malis hær mod tuareg-oprøret i 1990erne, formodes også at være tilknyttet COPAM (Bøås and Torheim 2013). Deres radikale diskurs i forhold til både overgangsregeringen og de nordlige befolkningsgrupper kan risikere at skade den nationale forsoningsproces og muligheden for at afholde fredelige valg. Ikke desto mindre er den eneste mulighed at inddrage COPAM i den politiske proces, idet forsøget på at fortie kritik fra deres side blot vil kunne føre til endnu mere politisk uro i Bamako.

⁵ COPAM blev dannet den 6. april 2012 og består af fagforeninger, civilsamlingsorganisationer og fire politiske partier, herunder den folkelige bevægelse for den 22. marts (MP 22) (ICG 2012: 21).

Korruptionen i Malis politiske elite

I næsten 20 år blev Mali anset for et lovende og stabilt afrikansk demokrati, som de udenlandske donorer har rost for dets parlamentariske institutioner, frie presse og relativt retmæssige afholdte valg. Mali blev dog ikke en skrøbelig stat fra den ene dag til den anden, og militærkuppet kom heller ikke som en overraskelse for de mange internationale observatører, der i årevis har peget på den gradvise opløsning af Malis statslige institutioner (Lebovich 2013; Whitehouse 2012a; Wing 2012). Det internationale bistandssystem har i høj grad lukket øjnene for den korruption, som har gennemsyret det politiske system og undermineret retssystemet. Donorerne har stillet sig tilfredse med afholdelsen af relativt frie valg, pressens tilstedeværelse samt ATT-regimets evne til at absorbere bistandsmidler og fremvise tvivlsom dokumentation for brug af pengene (Whitehouse 2012a). Den gradvise opløsning er blandt andet kommet til udtryk i et dårligt fungerende uddannelsessystem, korruptionsskandaler, høje leveomkostninger og stor arbejdsløshed.

Megen af den positive omtale af Malis demokrati skyldtes, at ATT, daværende seniorofficer i hæren, i 1991 stod i spidsen for at vælte præsident Moussa Traourés 26 år lange militærregime og efterfølgende fredeligt og frivilligt overgav magten til den folkevalgte præsident, Alpha Oumar Konaré. Dermed blev ATT udråbt til demokratiets soldat, helten der hjalp med til at sikre Malis overgang til demokrati. Efter Moussa Traourés fald skulle Mali gennemføre tre store nødvendige politiske omstruktureringer, hvilket set retrospektivt næsten er umuligt at gennemføre for en svag stat. Det var 1) politisk demokratisering, 2) økonomisk liberalisering og 3) administrativ decentralisering. Det var i høj grad måden, disse reformer faktisk blev implementeret på, der danner grundlag for nutidens krise.

Alpha Konaré, stifter af ADEMA-partiet, blev hurtigt kendt som demokratiets forsvarer i Afrika på grund af hans tilgang til tuareg-konflikten i 1990'erne, selvom korruption også var et problem under Konarés administration (Hagberg og Körling 2012). Men omverdenen havde besluttet sig for, at Malis demokrati var en succes, og lukkede øjnene for det åbenbare. Konaré blev genvalgt 1997 og fratrådte i 2002 efter at have taget vigtige skridt til at rodfæste demokratiet blandt andet gennem decentraliseringen og oprettelsen af lokale myndighedsinstitutioner (Kassibo 1997). I 2002 blev ATT valgt til præsident som uafhængig kandidat med støtte fra en bred sammenslutning af forskellige civilsamfundsorganisationer. Hans politik var kendt for at være konsensusdrevet. Det kunne lade sig gøre i kraft af hans person og omdømme. Ikke desto mindre har flere observatører peget på, at konsensuspolitikken på sigt har resulteret i en total mangel på politisk opposition (Camara 2011; Whi-

tehouse 2012a). Desuden var der allerede før kuppet i 2012 tegn på sprækker i den demokratisk overflade (Hagberg og Körling 2012: 114). Ifølge Whitehouse (2012a) noterede internationale observatører uregelmæssigheder under præsidentvalget i 2002, men endte med alligevel at erklære det gyldigt. Ligeledes var valgdeltagelsen især i de nordlige områder historisk lav under ATTs genvalg i 2007, hvor konsensuspolitikken for alvor begyndte at halte. To alliancer – ADP og RPM – dannede front henholdsvis. Den sidstnævnte fløj, repræsenteret af Ibrahim Boubacar Keïta, anerkendte ikke valgresultatet og stiller nu op til valget i juli 2013.

En af de helt store korrupsionsskandaler opstod i 2010 i forbindelse med, at den globale fond for bekæmpelsen af AIDS, tuberkulose og malaria suspendede sin støtte til Mali, fordi statsansatte havde snydt med millioner af dollars, og fordi regeringen, om ikke selv involveret, så i hvert fald havde vendt det blinde øje til (Whitehouse 2012a). Derudover fungerede retssystemet dårligt under ATT, fordi både dommere og politi var bestikkelige, og sidstnævnte udgjorde en ringe beskyttelse for befolkningen. Den udbredte utilfredshed med ATT lå til grund for den relativt store folkelige støtte til juntaen, som umiddelbart efter kuppet ifølge en måling havde 65 procent af befolkningens opbakning (Whitehouse 2012b). Beskyldningerne om, at Bamakos politiske klasse og dens nærmeste skulle have tjent enorme summer på den illegale økonomi, og at regeringen og dele af militæret har accepteret eller direkte deltaget i smugleraktiviteter, var altoverskyggende efter kuppet. I forhold til den nært forestående FN mission og det internationale samfunds store indsats med at genopbygge staten og administrationen i Mali, må først og fremmest de gennemgribende årsager til den gradvise opløsning af de statslige institutioner takles. Ellers risikerer det internationale samfund at genetablere et papirdemokrati, der kan falde sammen som et korthus, og som befolkningen generelt og særligt mindretallet i nord ikke har tillid til. Derfor kan den politiske fløj COPAMs krav heller ikke ignoreres. Deres analyse af “rigets tilstand” under ATT er rimeligt nøjagtig, selvom deres virkemidler for at opnå deres krav ikke altid er de mest hensigtsmæssige.

Den skrøbelige stat i nord og perspektiverne for den nationale dialogproces

For befolkningen i nord betød den dårlige regeringsførelse og de svage politiske institutioner generelt, at der har været fravær af stat, sikkerhed og ikke mindst udvikling i form af infrastruktur, investering i vand, sanitet og uddannelse. Regeringens forsømmelse af dette område har været med til at undergrave statens legitimitet hos befolkningen i nord, øget etniske konflikter samt medført strukturel fattigdom. På

trods af den omfattende demokratiske decentraliseringsproces, der blev igangsat i 1990'erne, har staten ikke formået at konsolidere sig og opbygge kapacitet til at varetage sine centrale opgaver i nord. Disse opgaver er i stedet blevet overtaget af andre ikke-statslige aktører, hvilket har ført til, at bestemte etniske grupper er blevet forfordelt. Den ulige adgang til offentlige ydelser har forstærket opfattelsen af uretfærdighed og eksklusion.

At få genskabt national enhed, tillid og forsoning mellem befolkningsgrupperne har vist sig at være en større udfordring end at genvinde de besatte områder i nord, men er ikke desto mindre en afgørende forudsætning for en kommende bæredygtig fredsproces.⁶ Der er imidlertid splittelse mellem staten og befolkningen, mellem nord og syd og mellem statslige og ikke-statslige myndigheder samt mellem forskellige befolkningsgrupper i det nordlige Mali. I de seneste år har fraværet af central stat i de nordlige regioner øget tidligere tiders splittelse mellem de forskellige folkeslag i nord ("sort" versus "hvid", nomader versus bofaste etc.), men især mellem den nordlige og sydlige del af landet. I det sidste årti er splittelsen blevet dybere på grund af salafist-bevægelser, militante islamistiske grupper og den transkontinentale organiserede kriminalitet (Lecocq et al. 2013). Afslutningen på 1990'ernes borgerkrig blev markeret med Fredsilds-ceremonien (Flamme de la Paix) i marts 1996 i Timbuktu, hvor de stridende grupper nedlagde våbnene og brændte dem på et bål. På trods af denne ceremoni, der stod som et stærkt symbol på fred mellem befolkningsgrupperne, er det nordlige Mali og dets interne splittelser forblevet et åbent sår. I forbindelse med den seneste konflikt er mange etniske spændinger, som er politisk og historisk betinget, for alvor blusset op efter den franske intervention, og der har siden været rapporteret racemotiverede overfald på civile tuareger, arabere og peul begået af Malis hær (IFHR 2012). Mange tuareger og arabere har udtrykt, at de frygter Malis hær og songhai-militser mere end de militante islamistiske grupper, fordi de specifikt går efter deres hudfarve og ønsket om hævn. Mange i syd og i hæren skelner ikke mellem tuareger og terrorister, og anser tuaregerne for at være årsag til Malis sammenbrud (*The Guardian* 2013). Ligeledes går den etnisk- og race-motiverede vold begge veje, og der er også meldt om overgreb mod den sorte songhai- og peul-befolkning begået af MNLA og MIA i Kidal-regionen (*RFI* 2013c). Desuden har tuareg-oprørernes udnævnelse af Gao, Timbuktu og Kidal regionerne til staten Azawad forstærket splittelsen mellem nord og syd. I fortæl-

⁶ Songhai og tuaregerne udgør de største etniske grupper. Regionen huser også arabere, fulbe (også kaldet peul) samt et mindre antal af bambara, bozo og dogon. Songhai-befolkningen, som er mere fastboende, udgør den største befolkningsgruppe i Timbuktu og Gao, efterfulgt af tuaregerne, der er den største befolkningsgruppe i Kidal-regionen (Sidibé 2012).

lingen om splittelsen glemmes det dog ofte, at mange af de samme udviklings- og korrupsionsproblemer også eksisterer i den sydlige del af landet, samt at eliterne i nord er tæt forbundne til og ofte afhængige af politiske relationer til eliten i syd (Bøås og Torheim 2013).

Nedsættelsen af den nationale komité for dialog og forsoning (*Comité Nationale de la Dialogue et la Reconciliation*, CDR)⁷ i marts 2013 er en del af overgangsregeringens "roadmap to democracy". CDR har til opgave at organisere dialog og at styrke forsoningen mellem alle Malis samfund (République du Mali 2013). På trods af dannelsen af CDR mangler der stadig konkrete tiltag til at mægle mellem befolkningerne i nord og konflikstens parter, herunder hæren og sikkerhedsstyrkerne. I den forbindelse er det også vigtigt at sikre valgdeltagelsen i nord. De nordlige regioners vælgerbase udgør ifølge estimeringer ca. 700.000 mennesker, mens de fem andre regioner inklusive hovedstaden hver især har over en million vælgere. Det er desuden vanskeligt for politikere fra nord at mobilisere stemmer i de mere befolkningsrige regioner i syd (ICG 2013). Hvis ikke befolkningerne i nord kan støtte op om den kommende regering, risikerer man at splitte befolkningen yderligere. Det er også en helt konkret logistisk udfordring, at 400.000 mennesker stadig er på flugt. For hvordan opstiller man valglister med de mange flygtninge, der opholder sig uden for de officielle flygtningelejre, så ikke disse grupper, som især består af tuareger og arabere i nord, atter en gang føler sig marginaliseret og uden egentligt borgerskab og rettigheder i Mali?

Perspektiverne for valg og demokrati i Mali

På grund af denne prekære politiske situation bør man være forsigtig med at fremskynde et valg og signalere, at den politiske situation i Mali er under kontrol. Den politiske og militære elite i Mali befinder sig i en legitimitetskrise og har været med til at undergrave retsstaten i Mali. Der er derfor brug for den nødvendige tid til at komme de interne problemer i Mali til livs og få ryddet op i korrupsionskulturen, som ikke kun handler om individuelle politikeres grådighed, men også om de sociale og strukturelle faktorer, som har tilladt de politiske ledere at misbruge deres autoritet (Whitehouse 2012a). Spørgsmålet er, om man ønsker at fortsætte status quo, hvor de samme aktører for bordenden tilraner sig statens ressourcer uden om Malis befolkning, mens donorerne tager til takke med, at man nu har genvundet demokratiet. Krisen i Mali vidner netop om, at eksistensen af politiske institutioner og

⁷ CDR består af 33 medlemmer fra forskellige samfundsgrupper, som er udpeget af præsidenten.

relativt demokratisk afholdte valg ikke var tilstrækkeligt til at opretholde en genuin demokratisk politisk orden.

Korruptionsbeskyldningerne er også blevet brugt til at retfærdiggøre statskuppet, og ex-juntaens støtter udgør fortsat en risiko for den politiske proces før og efter valget i juli 2013, ikke mindst på grund af deres diskriminerende retorik over for befolkningerne i nord. Der er brug for tiltag til forsoning, der kan nedbryde stereotyper, frem for at opildne den diskriminerende retorik. Fredsaftalen med tuareg-oprøret i nord præger den politiske debat og opbakning til aftalen er en afgørende forudsætning for at skabe national forsoning. I næste afsnit stiller rapporten derfor skarpt på tuareg-oprørets status og baggrund.

Tuareg-oprørets status og baggrund

Den franske militæroperation gav en åbning for, at den væbnede tuareg-dominerede MNLA-gruppe igen kunne melde sig på banen, efter at være blevet slået tilbage af de militante islamiske grupper i foråret 2012. MNLA repræsenterer en sekulær front, der endda i kraft af indgående kendskab til Kidal-regionen kunne bistå franskmændene i deres kamp mod terror i det svært tilgængelige Ifoghas-bjergmassiv. I forbindelse med den franske militæroperation indtog MNLA atter Kidal-regionen, efter at de militante islamistiske grupper var blevet drevet mere eller mindre på flugt. Det særlige ved generobringen af Kidal i modsætning til generobringen af Timbuktu og Gao var, at MNLA forment Malis hær adgang til Kidal-området og tillod kun franskmændene og deres allierede soldater fra Tchad at gå ind. Franskmændenes indtagelse af Kidal uden tilstedeværelsen af Malis hær, har gjort spørgsmålet om, hvordan man skal forholde sig til MNLA og det nordlige Malis uafhængighed, til et sensitivt emne, der, som nævnt tidligere, også deler vandene på den politiske arena i Bamako (*RFI* 2013a). MNLA er ikke på FN's eller USA's liste over terrororganisationer, men udgør stadig en væbnet oprørsgruppe, som har stillet krav om uafhængighed (ICG 2013). Et krav de dog har opgivet med indgåelsen af fredsaftalen den 18. juni 2013.

På trods af at MNLA er dygtige til at formidle deres nationalistiske krav til omverdenen og præsenterer sig selv som repræsentanter for hele Azawads befolkning, der dækker Malis tre nordlige regioner, Gao, Timbuktu og Kidal (ca. 60 procent af Malis territorium), er ikke alle i nord enige i MNLAs krav om en uafhængig stat Azawad, især ikke songhai og fulbe. End ikke alle tuareger er enige i MNLAs krav om autonomi. Derudover har der været uenighed blandt Kidal-regionens vigtigste militære ledere om, hvorvidt Azawads ideologiske fundament skulle være en sekulær eller en religiøs stat. Disse ledere, henholdsvis den nu afdøde Ag Bahanga, Hassan Ag Fagaga og Iyad Ag Ghali, tilhører den socialt dominerende Ifoghas-stamme, som er den mest magtfulde i Kidal-regionen.⁸ Ledere, der har stået i spidsen for de væbnede tuareg-oprør i 1990'erne, og har dannet nutidens oprørsgrupper, MNLA og Ansar Dine, skifter ofte politisk tilhørsforhold og danner nye alliancer. I januar 2013, efter det blodige terrorangreb på gasanlægget Aménas i Algeriet, dannede medlemmer af Ansar Dine deres egen gruppe, *Mouvement islamique de l'Azawad* (MIA), ledet af Alghabass Ag Intallah, søn af den nuværende øverste leder (amenokal), Intalla Ag

⁸ Samtlige tuareg-oprør er udsprunget fra Kidal-regionen anført af Ifoghas-klanens militære ledere (se også Olivier de Sardan 2013).

Attahar. MIA hævdede at være rede til at indgå fredsforhandlinger og afviser terrorisme og forbindelser til Al Queda i islamiske Maghreb (AQIM). Siden er MIA blevet opløst og har bekendtgjort deres tilknytning til det øverste råd for Azawad, *Haut Conseil de l'Azawad* (HCA). HCA, som består af både MNLA og MIA, blev stiftet den 2. maj for at danne fælles fodslag i forhandlinger med Bamako om uafhængighed (*Jeune Afrique* 2013).

Som tidligere nævnt blev en fredsaftale mellem overgangsregeringen og MNLA og HCA underskrevet den 18. juni 2013 i Ouagadougou. Denne aftale, der blandt andet giver Malis hær og MINUSMA adgang til Kidal, er en nødvendig forudsætning for, at valget i juli kan gennemføres. Ikke desto mindre er det blot et lille skridt på vejen, og en række kritiske spørgsmål rejser sig til aftalens legitimitet og fredens langsigtede bæredygtighed. For det første har flere stillet skarpe spørgsmål til underskrivernes legitimitet (Morgan 2013). Den ene af underskriverne var Alghabass Ag Intalla, søn af Ifoghas-klanens traditionelle høvding, Intalla Ag Attaher. Den anden underskriver var Bilal Ag Cherif, MNLAs generalsekretær. Et vigtigt element i aftalen er at tuareg-oprørerne forpligter sig til at bekæmpe terrorisme. Det kan blive svært for især Ag Intalla at overbevise modstandere om sin position på dette punkt, især fordi han stod side om side med Ansar Dine, som var været delvist finansieret af AQIM, under de islamistiske gruppers besættelse af det nordlige Mali i 2012. Intallas hurtige strategiskift efter franskmændenes intervention forekommer opportunistisk, og mange sår tvivl om hans evne til at lede Ifoghas-klanen hen imod fred (Morgan 2013). For det andet er spørgsmålet, med hvilken legitimitet overgangsregeringen, som i sagens natur ikke kommer til at indfri aftalen, kan underskrive den. Sidst men ikke mindst er der stadig stærk politisk modstand mod aftalen blandt de politiske koalitioner i Bamako. Hvis den regering, som skal gennemføre aftalen på sigt, ikke anerkender aftalen eller forsøger ignorere den, vil aftalen lide samme skæbne som tidligere tiders fredsaftaler. Brud på aftalen eller mangel på vilje til at gennemføre den fra Bamakos side vil meget sandsynligt føre til nye angreb mod staten fra tuareg-oprørets ledere i Nord. Desuden har vi før set, at fredaftalerne mest er kommet de militære ledere til gode, mens andre tuareg-fraktioner har følt sig forfordelt. Forfordelingen har ført til interne magtkampe og nye oprør fra de forskellige tuareg-fraktioners side.

Tuareg-oprøret efter Libyens fald

Betydningen af Libyens fald skal ikke overbetones, men det var med til at accelerere og militarisere konflikten i det nordlige Mali efter en periode med relativ fred (Klute 2012). Efter Gadaffis fald i august 2011 forlod mange maliske eksil-tuareger

Libyen for at vende hjem til Mali. Nogle af dem havde gjort karriere i den Libyske hær, andre havde kæmpet som lejesoldater for Gadaffi eller på Gadaffi-oprørernes side. Da Gadaffis våbenlagre blev åbnet i 2011, faldt mange våben i hænderne på diverse militante grupper, blandt andet AQIM. På samme tid konkurrerede mange tuareg-grupper om at få fat i de libyske våben. Tilbage i Mali sluttede disse krigere sig til de forskellige militære grupper eller Malis hær, afhængigt af deres etniske og sociale tilhørsforhold (Lecocq et al. 2013).

I oktober 2011 dannedes MNLA af politisk motiverede unge tuareger fra organisationen MNA (*Mouvement National de L'Azawad*), tidligere libyske soldater, tuareg-separatister, som havde gjort oprør mod Malis stat i 1990'erne og 2006 og kæmpet på Gadaffis side i 2011, samt en håndfuld erfarne tuareg-politikere. MNLA blev ledet af præsident Bilal Ag Cherif og den militære leder Mohammed Ag Najim. MNLA påtog sig ansvaret for størstedelen af kampene mod Malis hær fra midten af januar til marts 2012, selvom det er omstridt, hvem der har ansvaret for specifikke angreb (Lecocq et al. 2013). I begyndelsen dannede MNLA alliancer med andre militante oprører i nord (AQIM, Ansar Dine og MUJAO, se i øvrigt Crone 2013), men MNLA blev hurtigt slået tilbage, hvorefter de islamistiske militante grupper overtog kontrollen. Den lokale tilslutning til MNLA blev begrænset af, at MNLA-krigere begik overgreb mod civilbefolkningen, hvorfor mange følte, at de militante islamistiske gruppers overtag i første omgang genoprettede en eller anden form for orden på trods af især MUJAOs meget hårdhændede korporlige afstraffelsesmetoder (Bøås og Torheim 2013). Derudover havde MNLA ikke den militære kapacitet til at indtage de nordlige byer og forsvare sig mod de militante islamistiske grupper, der ønskede at overtage kampen for en islamisk funderet stat.

Iyad Ag Ghali, der stod i spidsen for tuareg-oprøret i 1990'erne, er også stifter af den islamistiske bevægelse *Ansar Dine*, som under den seneste konflikt har kæmpet for indførelsen af Sharia i Mali. Under den seneste konflikt har Ag Ghalis tidligere officerer fra MPA kæmpet både på Ansar Dines, MNLA's og på hærens side (Klute 2012).

Efter sigende var det amenokal Intalla Ag Attaher, der afskrev Iyad Ag Ghali som leder af MNLA, hvilket var grunden til, at Ag Ghali dannede Ansar Dine i første omgang (ICG 2012: 11-12). Det er uklart, hvorfor sønnen, Alghabass Ag Intalla, senere sluttede sig til Ansar Dine. Nogle mener, at det var fordi, Ag Ghali var bedre til at organisere oprøret end MNLA. Andre mener, at det skyldes, at faderen, Ag

Attahar, placerede ham der for at undgå, at Ag Ghali skulle lede Ifoghas-folket ind i en alliance med militante islamistiske grupper. En alliance der på sigt ville ødelægge muligheden for at forhandle en løsning med Malis stat (Bøås og Torheim 2013: 2). At tage afstand fra de mere islamistiske grupper har vist sig at være en fordelagtig strategi i forhold til de seneste fredsforhandlinger med Bamako. Det er dog tvivlsomt, hvilke af de politiske fløje, der vil være positive over for MNLA's og MIAs krav og eventuelle valgkandidater fra deres side. Derudover kan der stilles spørgsmål ved, hvorvidt man kan skelne mellem væbnede oprørsgrupper og terrororganisationer. I den forbindelse har Frankrigs støtte til MNLA givet anledning til massiv kritik. En kritik som nemt kan antænde den anti-neokoloniale diskurs, der mobiliserer tilhængere til ex-juntaen i syd. For at forstå tuaregernes position og de divergerende politiske holdninger til tuareg-oprøret kigger rapporten nærmere på tuareg-konfliktens historie, som er tæt knyttet til den geografiske og kulturelle kontekst i det nordlige Mali.

Hvem er tuaregerne?

Det nordlige Malis tre regioner er hjemsted for ca. 10 procent af Malis befolkning: Timbuktu (681.691 indbyggere), Gao (544.120) og Kidal (67.638). Befolkningstallene er dog en upræcis størrelse på disse kanter, blandt andet fordi især nomaderne historisk har undgået folketællinger som strategi mod statens beskatninger, tvungen skolegang og moderniseringspolitikker. Derudover gør befolkningens mobilitet det

Fakta om tuaregerne

Tuaregerne, også kaldet Kel tamashek, har oprindelse flere steder i Nordvestafrika. De tæller ca. 1,2 millioner mennesker, hvoraf ca. 400.000 bor i Mali, og udgør ca. 5-10 procent af befolkningen i det nordlige Mali. Der er ikke kun ét, men flere tuareg-samfund, der alle taler det fælles sprog tamashek. Tuaregerne udgør ikke en homogen gruppe men er opdelt i klaner, der bor i forskellige territorier, som traditionelt er opdelt i forskellige sociale hierarkier.

Tuareg-samfundsordenen er traditionelt set organiseret omkring krigstrømmen (ettabel), der symboliserer magt, og hvis indehaver, den militære leder, bærer titlen Amenokal. Amenokal er øverste høvding af konføderationen af tuareg-stammer og vælges i en forsamling af repræsentanter for de mest indflydelsesrige klaner.

Tuaregernes magtfulde position i Sahara blev vendt på hovedet ved franskmændenes kolonialisering af Vestafrika (1893-1960). Ved Malis uafhængighed i 1960 blev tuaregerne en minoritet i den nye stat.

<i>Befolkningssammensætningen i Nord i procent af Malis samlede befolkning</i>	
Songhai	7,2 %
Tuareger	1,7 %
Arabere (kounta og maurere)	1,2 %
Fulbe	data ikke tilgængelige

Kilde: Institut National de la Statistique, 2009

generelt vanskeligt at lave præcise folketællinger. Tallene her stammer fra artiklen ‘population du Mali’ (Institut National de la Statistique 2009).

For alle grupperne gælder det, at deres samfundsstruktur traditionelt er hierarkisk. Især skellet mellem adelen (*imajerhen*), lensmænd (*imrad*) og slaverne (*iklan*) spiller stadig en central rolle i hverdagens relationer og det politiske liv, selvom disse skel er blevet noget opblødt i takt med 1990ernes decentralisering og lokalpolitikens indflydelse på socialpolitiske forhold (Gaasholt 2011).

En mere kompliceret skelnen mellem grupperne i det nordlige Mali knytter sig til lokale opfattelser af raceforskelle. Lidt forsimplet skelner den lokale diskurs mellem de “hvide” tuareger og arabere og de “sorte afrikanske” befolkningsgrupper, herunder songhai (Lecocq et al. 2013). Ifølge Lecocq (2004) blev dette sociale hierarki, som er forankret i race og slaveri, styrket under kolonitiden (1893-1960) i kraft af franskmændenes samarbejde med nogle af tuareg-høvdingene, og fordi franskmændene betragtede de “hvide” tuareger som en elite, de behandlede mere positivt end de andre befolkningsgrupper. Selvom franskmændene officielt ophævede slaveriet, da de koloniserede Vestafrika, forblev det en udbredt praksis, især blandt befolkningsgrupperne på landet. Først i den sidste periode af kolonitiden (1940-1960) vandt den formelle opløsning af slaveriet genklang i slavernes krav om mere ligestillet borgerskab (Winter 1984). De forskellige grupper har i historiens løb både bekriget og udplyndret hinanden, men alliancer og samarbejde om blandt andet udvekslingen af naturressourcer har været en del af kutymen, og derfor går lokalpolitiske tilhørsforhold, alliancer og familierelationer (blandt andet giftermål) også på tværs af etnicitet og sociale hierarkier (Cold-Ravnkilde 2012).

Inden for tuaregernes traditionelle sociale hierarki kontrollerede adelen jorden og gav beskyttelse til deres lensmænd. Disse hierarkiske skel mellem adelen, lensmænd og slaverne har tidligere været og er stadig årsag til indbyrdes magtkampe, og tuareger-

nes repræsentation i de forskellige militante grupper er også delvist betinget af disse sociale skel (Klute 2012). Men sociale tilhørsforhold er ikke det eneste, der betinger denne repræsentation. Magtkampe foregår også internt mellem klan-lederne, og tilhørsforhold i politiske grupperinger og alliancer er dynamiske og strategiske, som de omskiftelige positioneringer blandt Kidals ledere har vist.

Tuaregerne praktiserer traditionelt set en liberal fortolkning af islam, selvom enkelte grupper og individer de seneste år har været påvirket af radikale transnationale religiøse bevægelser (Lecocq og Schrijver 2007). Mens tuareg-nationalismen har eksisteret som politisk ideologi i Sahel siden uafhængigheden, har den salafist-inspirerede politiske islam vundet frem de sidste årtier dog ikke mere blandt tuaregerne end blandt de andre befolkningsgrupper. Salafismens fremtog i nord kan ses som en reaktion på sammenfaldet af flere forhold: 1) at den sydasiatiske islamistiske bevægelse *Tablighi Jama'at*, som blandt andet Ansar Dine leder, Iyad Ag Ghali, følte sig tiltrukket af, begyndte at missionere i det nordlige Mali i slutningen af 1990'erne (Lecocq og Schrijver 2007); 2) dannelsen af den nordafrikanske Al Qaeda-gruppe AQIMs forløber GSPC (*Groupe Salafiste pour la Predication et le Combat*) i 2003; 3) samt lanceringen af det amerikanske PAN-Sahel initiativ, et terrorbekæmpelsesprogram med fokus på militærtræning i regionen. På grund af de mange interne stridigheder så mange tuareger fra Ansar Dine salafismens religiøse krav som det eneste, der ville kunne samle de mange forskellige tuareg-klaner, de forskellige etniske grupper i regionen og endda Mali som nation (Lecocq et al. 2013). På den måde udgør det religiøst-politiske projekt en alternativ autoritetsform til både Malis nationalstat, som på en gang har vist sig korruperet, nepotistisk og ude af stand til at varetage befolkningens basale adgang til services og ressourcer gennem årtier, men også til den nationalistiske tuareg-bevægelse, som har vist sig ude af stand til at samle de splittede klanfraktioner i tuareg-samfundet.

Tuareg-oprørets historie

Indtil kolonitiden havde tuaregerne politisk og militær kontrol over store dele af Sahara og over nabolandene i syd. Til at starte med kæmpede tuaregerne massivt mod franskmændenes kolonistyre, men efter hårde slag i 1916-17 indgik de en fredsftale med franskmændene. På grund af de meget få investeringer i disse ørkenområder blev tuaregerne derefter i et vist omfang overladt til sig selv, samtidig med at der hos franskmændene herskede en vis fascination af tuaregernes nomadiske livstil og et ønske om at bevare deres oprindelige livsform. Rettigheder og adgang til naturressourcer har spillet en vigtig rolle for forholdet mellem befolkningsgrup-

perne og lokale konfliktodynamikker i det nordlige Mali (Cold-Ravnkilde 2012), samt for splittelsen mellem nord og syd.⁹ På trods af fascinationen af tuaregerne var de franske koloniherrer bekymrede for ørkenspredning og anså lokalbefolkningernes ekstensive kvæg og kamelopdræt (pastoralisme) som årsag til udpining af jorden. Derfor indførte franskmændene en meget hårdhændet naturressourcekontrol, som skulle beskytte naturen mod lokalbefolkningens dårlige forvaltning. Nyere forskning har vist, at denne meget sejlivede forestilling er fejlagtig, og at ekstensivt kvægbrug er en af de mest optimale måder at udnytte de sparsomme naturressourcer i Sahel på, fordi man på den måde kan benytte sig af årstidernes vekslen og det varierede ressourcegrundlag (Scoones 1994; Thébaud 2002). På trods af denne viden er forestillingen stadig udbredt. De nye miljøpolitikker førte til, at pastorale græsningsarealer blev omlagt til landbrugsarealer. Det underminerede pastoralismen, og mange hyrder (herunder også tuaregerne) overgik til at blive mere agro-pastorale. Ikke desto mindre er det at være "pastoralist" stadig en vigtig identitetsmarkør blandt visse befolkningsgrupper, selvom det ikke altid afspejler deres meget forskellige levebrøds- og overlevelsesstrategier og at de fleste pastoralister nu om dage er mere eller mindre fastboende (de Bruijn and van Dijk 1995). Derudover indførte franskmændene statskontrol med jorden. Det gjorde, at lokalbefolkningen kun kunne kræve ret til jorden på baggrund af en såkaldt investering (*mise en valeur*), som i praksis betød opdyrkning. Derved mistede mange pastoralister deres oprindelige brugsret til græsningsarealer. Denne skrappe linje over for lokalbefolkningen og især tuaregerne blev kun forstærket efter uafhængigheden i 1960, hvor især Moussa Traorés militærregime (1968-1991) anså pastoralisterne som tilbagestående og uproduktive og en hindring for modernisering af landbruget (Benjaminsen 2000). Regimet døbte meget sigende det nordlige Mali *Mali inutile* (nytteløs, overflødig). Malis nye uafhængige stats fjendtlige indstilling var baggrund for det første tuareg-oprør i 1963, ledet af Ifoghas-klanen omkring Kidal. Konkret var oprøret et svar på regeringen moderniseringspolitikker, der mest af alt gik ud på at uddanne nomaderne og gøre dem fastboende (Lecocq 2004). Det første tuareg-oprør blev slået brutalt ned. Siden har tuaregerne, og Ifoghas-klanen især, følt sig mere og mere politisk, socialt og økonomisk marginaliseret af centralstaten i takt med, at de er blevet frataget deres adgang til livsnødvendige naturressourcer. Derudover blev de pastorale grupper sat uden for politisk indflydelse, blandt andet

⁹ Malis tre nordlige regioner, Gao, Timbuktu og Kidal ligger i Sahel-regionen og er karakteriseret ved ganske små og uregelmæssige mængder nedbør (ca. 200 mm om året) samt ekstremt svære levevilkår. På trods af den sparsomme nedbør findes der en række græsarter, buske og træer, som gør området særligt egnet til kamel og kvægopdræt. Området er befolket af nomadiske, seminomadiske og mere fastboende befolkningsgrupper, som alle er mere eller mindre afhængige af traditionelt landbrug, dyrehold, fiskeri, og trans-Saharahandlen. De lever under vanskelige vilkår med meget begrænsede udviklingsmuligheder.

på grund af deres manglende uddannelse, der delvist skyldtes deres aversion mod det franskindførte skolesystem.

De store tørker i 1970'erne og 1980'erne drev mange tuareger og folk fra nord på flugt, samtidig med at de mistede op mod 50 procent af deres dyreflokke. Tørkerne genoplivede desuden Vestens bekymring for ørkenspredning i Sahel, og bistandsdonorerne indsamlede store pengesummer fra det internationale samfund, men mans forsøgte at regulere lokalebefolkningens brug af naturressourcer yderligere. Folk der tilhørte eliten i byerne blev placeret i Malis skovstyrelse, som var berygtet for sine paramilitære metoder (Degnbol 1999), mens befolkningerne i nord måtte betale prisen i form af skærpede miljøpolitikker og meget høje bøder set i forhold til deres indkomstniveau (Benjaminsen 2000). Desuden oplevede mange en forøget korrupsion i forbindelse med fødevarerhjælpen, der skulle være tildelt ofrene for tørken i nord, men som endte i lommerne på eliterne i syd, som byggede store "tørke villaer" til sig selv (Benjaminsen 2008). I midten af 1980'erne migrerede mange unge mænd til Libyen, Algeriet og vestafrikanske lande for at søge jobs. I Libyen modtog en stor del af dem også militærtræning, men mange var dog nødt til at vende hjem på grund af svære økonomiske tider i slutningen af 1980'erne. Nogle af dem, som vendte hjem, startede tuareg-oprøret i 1990'erne (Poulton og Youssouf 1998). Disse oprør blev ledet af *Mouvement Populaire pour de l'Azaouad* (MPA) med den berømte leder Iyad Ag Ghali, som senere dannede Ansar Dine i 2012 (ICG 2012), i spidsen.

Som svar på tuareg-oprøret erklærede daværende præsident Moussa Traoré (præsident fra 1968-1991) undtagelsestilstand i nord, og hæren tog hævn ved at begå grove overgreb på civilbefolkningen. Det førte til yderligere vold og borgerkrigs-lignende tilstande, som blandt andet blev forstærket med dannelsen af den lokale songhai-militis *Ganda Koy* (jordens herrer), som repræsenterede en stærk oppositionsbevægelse mod tuareg-nationalismen i 1994. Stridighederne fortsatte, indtil der blev indgået en fredsaf-tale i 1996 (*La Pacte Nationale*), hvis grundsten blev lagt allerede i 1991 i den algierske by Tamanrasset (deraf navnet Tamanrasset-aftalen). Problemet har dog været, at denne og de efterfølgende fredsaf-taler ikke er blevet overholdt, og tuaregerne har dermed aldrig følt, at deres krav om større selvstyre, socioøkonomisk udvikling og kulturel frihed er blevet indfriet af Malis stat.

I 1991 blev Moussa Traorés militærstyre væltet af den senere præsident Amadou Toumani Touré (ATT), som hurtigt overdrog magten til Alpha Oumar Konaré (1992-2002), og Mali overgik til flerpartidemokrati. Konaré var blandt andet banerfører for decentraliseringsreformen, som også var en politisk pragmatisk løsning

på tuareg-konflikten, fordi man med reformen kunne imødekomme tuaregernes krav om større autonomi og selvstyre i de nordlige områder (Seely 2001; Hetland 2007). Decentraliseringsreformen bliver også brugt som argument af blandt andet FDR til at modsætte sig MNLAs krav om større selvstændighed (ICG 2013). FDR mener, at Malis stat allerede har gjort meget for at omfordele magten i landet. Derudover hævder FDR, at mange tuareg-oprørere som en del af fredsprocessen i midten af 1990'erne har modtaget positiv særbehandling fra statens side. Her igangsatte staten et vidtrækkende program for at integrere tidligere tuareg-krigere i Malis hær, samt reintegrere tilbagevendte flygtninge i deres lokale økonomier (ICG 2012; *Le Républicain* 2012b). Den positive særbehandling har også betydet, at mange tuareger, der har nydt godt af regeringens politik, også i den seneste konflikt er forblevet loyale mod staten.

Decentraliseringsreformen som løsning på tuareg-konflikten

Decentraliseringsreformen i 1990'erne ligger i høj grad til grund for, at Mali i en årrække er blevet betragtet som et demokratisk foregangsland i Afrika. Blandt andet på grund af den øgede folkelige deltagelse på lokalt niveau og de landsdækkende dialogprocesser, der fandt sted landet over for at debattere borgerkrigen i nord. Decentraliseringen fejlede ikke, fordi dialogen var frugtesløs, men fordi den aldrig blev fuldt og effektivt virkeliggjort. Derfor er løsningen på den nuværende konflikt ikke at gå tilbage til den model, men måske snarere se på, hvad implementeringen af reformerne faktisk førte med sig.

På trods af decentraliseringens omfattende omstrukturering af den offentlige forvaltning har flere forskere peget på, at kommunerne ikke har erstattet tidligere regimers myndighedsstrukturer, men blot tilføjet et nyt element i den institutionelle pluralisme, der præger lov og orden i Mali (Bierschenk og Olivier de Sardan 2003). Decentraliseringsreformens officielle anerkendelse af de såkaldt traditionelle ledere (f.eks. landsby- og klanhøvdinge) kan desuden ses som et forsøg på at overkomme en fremherskende legitimitetskrisen blandt folkevalgte i Afrika (Buur og Kyed 2007). Man tilstræbte at styrke den folkelige opbakning til demokratiet ved at bekræfte høvdinges autoritet i specifikke funktioner såsom lokal konfliktmægling. Med denne anerkendelse negligerede loven dog samtidig, at høvdingene historisk set har spillet en tvetydig rolle, fordi administrationen var organiseret gennem høvdingene samtidig med, at høvdingene repræsenterede lokalbefolkningen over for administrationen. I modsætning til tidligere, hvor høvdingestatus ofte var nedarvet, gav decentraliseringsreformen mulighed for, at landsby- eller klanrådet kunne udnævne en høvding. Med

denne ændring i loven kom høvdingene til at spille en væsentlig rolle i lokalpolitik, som blandt andet har været med til at intensivere stridigheder over høvdingestatus mellem lokale ledere (Cold-Ravnkilde 2012; Gaasholt 2011). På trods af deres omstridte status har høvdinge tidligere udgjort en vigtig rolle i fredsforhandlinger og -processer i Mali. Fordi den nuværende konflikt er mere militariseret end tidligere og involverer transnationale aktører og organiseret kriminalitet, er høvdingenes mulighed for at løse konflikten dog begrænset. Derudover har udviklingen i det nordlige Mali vist, at både statslige og ikke-statslige myndighedsinstitutioner har været dysfunktionelle, og både traditionelle og politiske ledere har mistet deres troværdighed og legitimitet ved korrupsion og medvirken i organiseret kriminalitet.

Decentraliseringsreformen har mødt en del kritik, ikke mindst fordi den, selv om den har skabt et mulighedsrum for folkelig deltagelse, primært er kommet eliten til gode og blot har forstærket allerede eksisterende magtstrukturer og patron-klient forhold (Hetland 2007; Lavigne Delville 1999). Siden tuareg-oprøret i 1990erne er der blevet kanaliseret masser af bistandsmidler til de nordlige regioner. Det hører dog med til konteksten, at det er mere omkostningsfuldt at etablere infrastruktur i fjerne og sværttilgængelige områder, hvor befolkningstallet per kvadratkilometer er lille, og projekterne derfor kommer relativt få mennesker til gode (ICG 2013). Meget tyder på, at korrupsionen på centralt niveau også kan genfindes i lokalregeringerne. Decentraliseringsreformen har derfor ikke kunnet indfri sine løfter om øget lokalt demokrati, ejerskab og medborgerskab, især fordi den aldrig er blevet fuldt implementeret. Ikke desto mindre rummer den stadig som politisk model muligheden for at imødekomme de nordlige egenes krav om større autonomi, men forudsætter en medfølgende økonomisk investering i en ansvarligt forvaltet social og økonomisk udvikling.

Tuareg-oprøret 2006-2009

Mellem 2006 og 2009 udbrød et nyt tuareg-oprør, som først og fremmest handlede om interne magtkampe blandt tuaregerne, men også var en protest imod, at tidligere fredsaftaler ikke var blevet overholdt (ICG 2012: 3). Den fredsaftale, som blev indgået i Algeriet i 2006, viste sig at blive kilde til konflikt mellem tuareg-separatister fra Kidal-området ledet af Ibrahim Ag Bahanga og enheder fra Malis hær, mestendels bestående af tuareg-officerer fra Imrad-klassen. Denne konflikt illustrerede de indre konfliktodynamikker i tuareg-samfundet mellem "adelen" (Ifoghas-klanen og Bera-bish-araberne) og "lensmændende" (*imrad*). Ibrahim Ag Bahanga, en af veteranerne fra 1990ernes tuareg-oprør, ledede oprøret i 2006 sammen med blandt andre Iyad

Ag Ghali. På grund af utilfredshed med sine medoprøreres samarbejde med Malis regering oprettede Bahanga sin egen oprørsgruppe, hvis angreb mod hæren førte til, at Bahanga blev udvist af Mali i 2009. Herefter fik han eksil i Libyen, hvor han planlagde oprustningen af det seneste militære tuareg-oprør. Bahanga blev dræbt i en bilulykke i August 2011, men de nærmere omstændigheder for hans død er omstridte. Hans død efterlod et stort hul i planlægningen af det nye revolutionære projekt, men var ikke nok til at standse det (Morgan 2012).

Tuaregernes interne magtkampe er også blevet brugt strategisk af Bamako til at spille grupperne ud mod hinanden. Fredsaftalen i 2006 medførte, at centralstatslige myndigheder blev mere fraværende i de nordlige regioner. Dette fravær har, ifølge flere analytikere, været medvirkende til, at kriminelle netværk og terrororganisationer kunne stortrives i regionen. Selv om tuaregernes kamp er født ud af en protest imod marginalisering og eksklusion fra statens side, er deres sag i de senere år blevet mere uklar og indlejret i interne magtkampe og strid om kontrol over smuglerruter (Sidibé 2012). Med deltagelsen i krigen i Libyen og alliancen med Al Qaeda fik tuareg-nationalismen et dårligt ry blandt lokalbefolkningen i nord. Et ry de ikke desto mindre forsøgte at rette op på i takt med, at de franske tropper rykkede ind og slog islamisterne tilbage.

Tuaregernes rolle i de fremtidige dialog- og forsoningsprocesser er afgørende, og den seneste fredsaftale er en nødvendig forudsætning for at sikre Malis territoriale integritet på sigt. Ikke desto mindre deler spørgsmålet om aftalen med tuaregerne vandene i Bamako. Mange i syd skelner ikke mellem tuareger og terrorister, og ønskede slet ikke at forhandle med væbnede oprørere i første omgang. Andre, herunder FDR, var mere imødekommende, men anerkender ikke tuaregernes historisk betingede selvstændighedskrav. Selvom det er lykkedes at danne en fælles front i maj 2013, har tuaregernes projekt historisk set været præget af ideologiske uenigheder og interne magtkampe. Man har ofte set, at tuareg-lederne har skiftet mellem de forskellige militante bevægelser og politiske alliancer i nord. Tuaregerne kan derfor ikke ses som en homogen gruppe. Derudover har deres kamp i de seneste år været indlejret i den organiserede kriminalitet i nord, hvilket berører den mere politisk-økonomiske del af krisens konfliktpotentiale.

Den organiserede kriminalitet i det nordlige Mali

I kølvandet på de militante gruppers fremmarch i Mali og den deraf affødte militære intervention blev Vestens fokus på terrortruslen i det nordlige Mali skærpet. Det har givet anledning til en omfattende kritik af terrorbekæmpelsesprogrammerne og den militære intervention, fordi disse overser de finansielle, strukturelle problemer forbundet med narkotikahandlen og den uformelle økonomi. For at løse konflikten i det nordlige Mali er man nødt til at forstå den organiserede kriminalitet, som ofte handler om konkurrencen om kontrol over smuglerruter og statsansattes accept af den kriminelle aktivitet. Kidnapningsindustrien og ikke mindst Vestens villighed til at betale store løsesummer har været med til at finansiere terrorgrupper i Sahara. For at standse den økonomi, som driver konflikterne, er der behov for en alternativ fredsproces, som kan identificere de kriminelle aktørers motivation for at indgå i fredsforhandlinger, ligesom den skal kunne skabe alternative indkomstmuligheder. Det kræver også en erkendelse af, at der er flydende grænser mellem den formelle og den uformelle økonomi, samt at den uformelle økonomi er dybt forankret i politiske strukturer. Spørgsmålet er, hvordan man skaber fred i en kontekst, hvor centrale aktører inkluderer narkohandlere, kriminelle og terrorister. Man risikerer den negative effekt, at hvis de goder og ydelser, disse strukturer har kunnet levere i form af orden, jobs og ideologi, bliver fjernet uden at blive erstattet af noget andet, kan de involverede ikke se fordelene ved at forlade de kriminelle netværk. Incitamentet til fred er derfor spinkelt og borgerkrigen lurer lige om hjørnet (International Alert 2013). At takle den organiserede kriminalitet kræver derfor både regionalt samarbejde på tværs af landene i Vestafrika og Sahara, sikkerhedssektorreformer og ikke mindst at der skabes alternative indkomstmuligheder for de mange udsatte unge i regionen.

Kriminalitet som konfliktpotentialer

Den organiserede kriminalitet og de strukturelle økonomiske aspekter af krisen i Mali, herunder finansieringen af de militante grupper, deres rekruttering og i sidste ende overlevelse, samt de politiske eliters omfattende korrupsion og infiltrering i den uformelle økonomi udgør et væsentligt konfliktpotentialer, der rummer to centrale udfordringer: De militante grupper vil fortsætte deres virke, så længe der er penge i det. Især unge har meget ringe muligheder for at skabe sig en tilværelse og en rimelig indkomst.

Flere forskere har rapporteret, at smuglere knytter an til terrorgrupper i Sahara, som så bruger overskuddet til at købe våben og understøtte terrorrelaterede aktiviteter.

AQIM har efter sigende kunnet finansiere sine aktiviteter gennem narkotikahandel, cigaretsmugling og gidselsløsesummer (Ammour 2012). Penge er de mange arbejdsløse unges primære motivation for at tilslutte sig de væbnede grupper. Det sikrer samtidig, at grupperne bliver tilført tilstrækkeligt med arbejdskraft.

Det andet aspekt berører de vidtrækkende konsekvenser, som koblingen mellem narkotikahandel og korrupsion har haft for regeringsførelsen i regionen. Den organiserede kriminalitet involverer således også de mange statsansatte og politiske ledere, som har forstærket deres politiske og militære magtpositioner i kraft af illegale indtægter. I den sammenhæng ses den organiserede kriminalitet som forklaring på den gradvise nedbrydning af Malis statsstrukturer i løbet af de sidste 20 år (Lebovich 2013), og især i løbet af præsident Amadou Toumani Tourés (ATT) sidste regeringsperiode. Wikileaks har afsløret kilder, der peger på, at regeringen og de politiske eliter har ladet de militante islamistiske grupper, herunder AQIM, operere i nord, mens de har beriget sig selv med indtægter fra narkotikahandel og store gidselsløsesummer. Derudover har regeringens indblanding i narkotikahandlen også været en indirekte måde at håndtere den politiske ustabilitet i det nordlige Mali på. Ifølge Wikileaks' kilder har regeringen modtaget store summer i donorbistand til blandt andet terrorbekæmpelse, men har mest af alt brugt pengene på at bevæbne arabiske og tuaregiske militser, til blandt andet at bekæmpe rivaliserende tuareg-grupper, herunder Ibrahim Bahangas oprør. Derudover har disse militser brugt deres støtte fra regeringen til at opnå indflydelse og magt i lokalpolitik i nord, og således har ATTs svage regime sikret sin overlevelse (ICG 2012).

I 2010 blev der lanceret to programmer for henholdsvis sikkerhed og anti-terror, *Programme d'Urgence pour la Réduction de l'Insécurité et la Lutte contre le Terrorisme dans le Nord-Mali* (PIRIN), *Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement du Nord-Mali* (PSPSDN). Mens det første satsede mest på at udvikle sikkerhedssektoren, var PSPSDN rettet mod lokalbefolkningen. Ikke desto mindre var begge initiativer funderet i en tanke om, at sikkerhed var en forudsætning for udvikling. Men problemet har været, at mange i regionen i udgangspunktet var fjendtligt indstillet over for tilstedeværelsen af den nationale hær, som i tidens løb har begået grove overgreb mod civile tuæger og arabere (Sidibé 2012). Derudover gav sikkerhedsinitiativerne befolkningen en opfattelse af, at staten prioriterede tvivlsomme top-styrede sikkerhedstiltag i stedet for at investere i økonomisk udvikling, som ellers var en del af 1992-fredsftalen. Endelig var programmet egenhændigt kontrolleret af præsidenten uden involveringen af lokalbefolkningen (ICG 2012: 6-7). I den forbindelse kan der argumenteres for, at statens manglende evne til at sikre

udvikling og adgang til basale sociale serviceydelser har været med til at undergrave dens legitimitet i de nordlige regioner, en legitimitet der ikke kunne genoprettes ved at "sikkerhedsliggøre" problemerne i nord. Lacher (2012) viser ligeledes, at en af grundene til, at Europas og USAs sikkerhedsindsatser i Sahelregionen har slået fejl, er, at de har fokuseret for entydigt på terrorbekæmpelse og dermed overset narkotikahandlen og ikke mindst de politiske leders involvering heri.

Narkotikahandlens karakter og omfang

Det nordlige Mali grænser op til Algeriet, Mauretanien og Niger. Den 5.000 kilometer lange grænsestrækning går gennem svært tilgængelige ørken- og bjergområder, hvor grænsekontrol er stort set umulig. Grænsehandel er ikke et nyt fænomen i Sahara. Den del af verden har altid fungeret som transitområde for alle mulige slags varer på begge sider af ørkenen (Grégoire og Labazée 1993). Da grænserne mellem landene formelt blev draget efter kolonitiden, blev smugling en substantiel del af de lokale økonomier. I 1970'erne blev handel med fødevarer så som dadler og substitueret pulvermælk fra Algeriet langsomt integreret i en voksende sortbørshandel med cigaretter, benzin, våben og narkotika, inklusive hash og cannabis. I slutningen af 1990'erne begyndte de første sydamerikanske kokainsendinger at ankomme til Vestafrika. I første omgang til regionens havnefront i kystlandene, hvorfra de blev sendt videre til Europa i båd. Men da søfartskontrollen mellem Afrika og Europa blev skærpet, er mere og mere narkotikatrafik begyndt at gå over landjorden. Desuden er kokainsendinger kommet til Europa på propelfly fra lufthavne i Sahel, eller fra det nordlige Mali til Marokko, Algeriet og Niger og derfra videre til Europa eller Mellemøsten (Lebovich 2013). Især kokain produceret i Latinamerika transporteres til Vestafrika på vej til brugerne i Europa.

I 2009 styrtede en Boeing 727 ned i ørkenen nord for Gao med 10 tons kokain. Denne spektakulære begivenhed blev således diagnostisk for den voksende kokainindustri, som også er afspejlet i gaderne i Gao, hvor kvarterer er opkaldt efter den type varer, der handles med, og hvor nye store villaer er opført.

Af indlysende årsager er det umuligt at opstille præcise tal for narkotikahandlens størrelse. Ifølge de tilgængelige tal fra FN-organisationen UN Office on Drugs and Crime smugles der hvert år cirka 60 tons kokain og 400 kg heroin igennem Vestafrika, hvilket indbringer grupperne over 900 millioner dollars om året (UNODC 2013). I 2008 blev 14 procent af Europas kokain (ca. 20 tons) svarende til en værdi af en milliard dollars transporteret gennem Vestafrika. Ud af dem er 500 millioner dollars

forblevet i Vestafrika. Til en sammenligning udgjorde Malis forsvarsbudget samme år 180 millioner dollars (Lebovich 2013). I løbet af 2010 blev 18 tons kokain til en værdi af ca. 1,25 milliard dollars transporteret gennem Vestafrika til Europa (UNODC 2013). Men disse tal udgør måske kun en mindre del af handelens reelle omfang.

Det er centralt at fremhæve befolkningens rolle i forhold til mobilisering og rekruttering til de militante grupper. Selvom mange helst vil se terroren som noget, der kommer udefra, er befolkningen både ofre for og medspillere i den uformelle økonomi og de kriminelle netværk, der flourerer i regionen. Lokalbefolkningen har ofte en mere nuanceret holdning til de militante grupper og ser dem ikke blot som en udefrakommende besættelsesmagt. I det nordlige Mali er turisterne for længst væk, og konflikter om de sparsomme ressourcer gør, at mange forlader kvægopdræt og landbrug for at tjene hurtige ørkendollars og dermed klare sig under nogle meget svære levevilkår. Mange af de militante grupper, herunder AQIM, har været til stede gennem en årrække og udfyldt en række funktioner, som staten ikke har kunnet varetage. Hvis man vil forstå disse grupper, og hvordan der skabes alternative lov og ordenstrukturer i konfliktområder generelt, må man se nærmere på, hvordan disse grupper skaber autoritet og legitimitet i de områder, de opererer i. Disse grupper er infiltreret i historisk politiske konfliktodynamikker om magt og autoritet i det nordlige Mali. For at konsolidere sig lokalt og øge sin legitimitet har AQIM for eksempel samarbejdet med lokalbefolkningen ved at involvere dem i sine aktiviteter. Nogle lokale bliver brugt som smuglere, andre som informanter, chauffører etc., og AQIM bliver af mange i nord set som en hjælpende hånd (Sidibé 2012). Det forhold, at nogle i lokalbefolkningen deltager i de kriminelle aktiviteter, gør det sværere at kontrollere aktiviteterne og at skelne mellem terrorister og befolkning i ørkenen. Derudover har fraværet af den centrale stat i det nordlige Mali gjort, at disse forskellige aktørers tilstedeværelse har komplementeret statens funktioner ved at tilbyde en eller anden form for sikkerhed, ordenssystem og indkomstmuligheder. Denne alternative regeringsførelse i nord er fraværende i mediernes udlægning af det nordlige Mali, hvor terrorgrupperne fortrinsvist beskrives som udefrakommende. Man kan i den forbindelse stille spørgsmålet: Hvis det gik så godt før, hvorfor forsøgte islamisterne så at overtage byerne og forsøge sig med en ny politisk orden? Blev de overmodige og overhørte AQIMs øverste leders advarsler mod besættelsen? Indførelsen af Sharia havde i den grad karakter af et ideologisk politisk projekt, som ikke kun kan forklares ud fra spørgsmålet om berigelse og finansiering. Så selvom den organiserede kriminalitet er vigtig i forhold til at forstå centrale økonomiske drivkræfter i konflikten, kommer forklaringen til kort, når man skal forstå den motivation, der driver grupper og individuelle aktører ind i kriminalitet. Dermed ikke sagt, at ideologiske og økonomiske motiver ikke kan sameksistere og forstærke

hinanden i mobiliseringen til de militante grupper. Den ideologiske motivation for at slutte sig til de militante kobler både til de historiske betingelser for tuareg-oprøret og til Malis skrøbelige stat, og viser, at konfliktpotentialer føder ind i og gensidigt forstærker hinanden.

Kriminalitetens betydning for fred

Den organiserede kriminalitet udgør et centralt politisk-økonomisk konfliktpotential, som omfatter to elementer: 1) finansieringen af og rekrutteringen til de militante grupper og 2) korrupsionen og de politiske elitors involvering i de kriminelle netværk. Desuden har de militante grupper involveret lokalbefolkningerne i deres aktiviteter for at styrke deres kapacitet. Der er ikke tale om en bred folkelig opbakning til terroristerne, men for nogle mennesker er det en mulighed for at overleve. Skal den forestående fredsproces have succes, kræver det derfor, at man får skabt det økonomiske levestandard, så især de unge får et reelt alternativ til at koble sig på den organiserede kriminalitet. Samtidig udgør den organiserede kriminalitet et regionalt og internationalt sikkerhedskompleks, idet terrororganisationernes finansiering og overlevelse afhænger deraf. De kriminelle netværk er transnationale i deres karakter og opererer i Marokko, Mauretanien, Mali, Niger, Algeriet og Libyen. Desuden er der stærke nationale, politiske, militære og økonomiske interesser på spil (ICG 2013). At takle denne opgave kræver etablering af et regionalt og internationalt samarbejde, som er det næste rapporten har i fokus.

Det regionale samarbejde

Selvom årsagerne til konflikten i Mali skal findes i lokale og historiske forhold, som har været det primære fokus i denne rapport, spillede de regionale diplomatiske og sikkerhedspolitiske forhold også en rolle i forhold til håndteringen og eskaleringen af krisen (Klute 2012; Lecocq et al. 2013). De fremtidige perspektiver for at løse og håndtere konflikten i Mali kræver primært et nationalt svar og ansvar. Ikke desto mindre peger de regionale aktørers mere eller mindre succesfulde diplomatiske initiativer på, at krisen i Mali og i Sahel-regionen generelt udgør et nationalt, regionalt og transnationalt sikkerhedskompleks, som det vil kræve internationale og regionale aktørers opbakning samt et reelt samarbejde mellem Malis nabolande at løse.

Den mest markante forhindring for terrorbekæmpelsen har været Malis politiske lederskabs ikke-handlen over for AQIM og den organiserede kriminalitet. Men allerede i MNLA's og Ansar Dines dannelsesperiode i 2010-2011 spillede det mangelfulde regionale sikkerhedssamarbejde de regionale stater imellem en vigtig rolle i forværringen af situationen i det nordlige Mali (Lecocq et al. 2013). For eksempel gik det Algerisk ledede CEMOCs, (Joint military operation center) regionale tiltag til at takle militante islamistiske gruppers tilstedeværelse i Sahara i stå på grund af det anspændte forhold mellem Marokko og Algeriet og mellem Algeriet og Libyen (indtil Gadaffis fald). Europæiske regeringer bidrog endvidere til de regionale spændinger mellem Algeriet, Mauretanien og Mali. Ikke kun ved at udbetale store løsesummer i forbindelse med gidseltagninger, men også ved at lægge pres på Malis og Mauretaniens regeringer for at løslade dømte AQIM-medlemmer mod frigivelse af gidsler (Lecocq et al. 2013). I februar 2010 løslod Malis regering en mauretanier, en burkiner og to algeriere som led i frigivelsen af franskmanden Pierre Camatte, hvilket udløste en diplomatisk krise mellem Mali, Mauretanien og Algeriet (*Jeune Afrique* 2010; se i øvrigt Lecocq et al. 2013).

I løbet af 2012 blev nødråbene fra Mali og nabolandene Niger og Senegal, som var bekymrede for, at krisen skulle sprede sig, overhørt i lang tid. Nigers regering var særlig bekymret på grund af Nigers egen historie med tuareg-oprør og for at Niger skulle blive terrormål på grund af regeringens strategiske samarbejde med USA (Bøås og Utas 2013). ECOWAS' AUs og FNs indsats var ikke tilstrækkelige til at undgå, at krisen udviklede sig til en nødssituation i januar 2013. I september 2012 sendte ECOWAS det første forslag til FNs sikkerhedsråd om en militær intervention, men forslaget blev sendt tilbage på grund af manglende godkendelse fra Bamako, man-

gelfuld planlægning og bekymring for, om ECOWAS havde tilstrækkelig kapacitet til at løfte opgaven.¹⁰ Først den 20. december blev ECOWAS-missionen endelig godkendt i sikkerhedsrådet.

Umiddelbart efter kuppet den 22. marts indtog ECOWAS og Burkina Fasons præsident Blaise Compaoré en ledende rolle i planlægningen af de regionale forhandlinger om en militær intervention. Blaise Compaoré blev beskyldt for at have en tvetydig rolle i konflikten, fordi han både var i dialog med de væbnede grupper og involveret i frigivelsen af gidsler gennem sin personlige rådgiver, som er kendt i tuaregiske og arabiske politiske cirkler (Lecocq et al. 2013). I september 2012 skrev *Jeune Afrique* med reference til franske efterretningskilder, at MUJAO havde modtaget våbensendinger via Ouagadougou, og at sårede MNLA-krigere modtog behandling i eksil i Burkina Faso (*Jeune Afrique* 2012). De to indflydelsesrige stater Algeriet og Mauretania var imod ECOWAS' planer om en militærintervention og anerkendte ikke Blaise Compaorés forsøg på at mægle mellem parterne (Lecocq et al 2013). I september 2012 startede Algeriet egne forhandlinger med Ansar Dine. Algeriet har tidligere spillet en væsentlig rolle som mægler i tuareg-oprøret og kender Malis interne konfliktodynamikker, men denne gang afholdt Algeriet sig fra at tage en ledende rolle i den militære løsning på konflikten og blev ved med at insistere på forhandlingssporet. Både Algeriet og ECOWAS prøvede længe at bygge bro mellem MNLA og Ansar Dine og blev overrasket over Ansar Dines beslutning om at igangsætte en militær offensiv mod det sydlige Mali i januar 2013 (ICG 2013: 18). Algeriets motiver for ikke at gribe ind militært har været kilde til megen spekulation. Algeriet har også egne interesser, problemer og historie, som præger landets rolle i konflikten. AQIM er oprindeligt en national oprørsgruppe fra Algeriet, som landets sikkerhedsstyrker har fået trængt ud af Algeriets territorium, men som efterfølgende har forgrenet sig i ind i det nordlige Mali og Sahel-regionen. Algeriet har været tilbageholdende over for at bruge militærmagt i Mali, fordi de derved risikerer at få terrorismen tilbage på deres eget territorium (Boukhars 2012).

For det andet har Algeriet selv et anspændt forhold til tuareg-separatismen, som også spiller en rolle på Algeriets egen indenrigspolitiske scene. Især MNLA, som følte sig desillusioneret over Algeriets strategi ved de sidste fredsforhandlinger i 2006, tvivlede på Algeriets motiver (Boukhars 2012). Der er ikke tvivl om, at Algeriet bør spille en vigtig rolle i at løfte den sikkerhedspolitiske opgave i Sahel på grund af landets store militære kapacitet og erfaring med terrorbekæmpelse, selvom det er tvivlsomt i

¹⁰ <http://www.reuters.com/article/2012/10/12/us-mali-crisis-un-idUSBRE89B17U20121012>

hvilket omfang landet ønsker at løfte den opgave (Boukhars 2012). Desuden støtter andre islamistiske grupper i Libyen, Tunesien, Marokko, Mauretanien og Niger de militante islamistiske grupper i Mali, og det er uklart om disse lande har den nødvendige sikkerhedspolitiske kapacitet til at takle terrorbekæmpelse.

Konklusion

Den franske militære operation Serval har ændret situationen i Mali markant. Byerne i nord blev generobret og sikkerhedssituationen er forbedret, selvom den endnu ikke er stabil. Derudover har interventionen skabt muligheder for, at en kommende FN-stabiliseringsmission kan komme på banen. Men problemerne i Mali er langt fra løst. Denne rapport har påvist de bagvedliggende strukturelle og politiske årsager til konflikten i Mali. Rapporten argumenterer for, at forståelsen og håndteringen af de fire sameksisterende historiske-politiske konfliktpotentialer, henholdsvis Malis skrøbelige stat, tuareg-oprøret, den organiserede kriminalitet og det regionale samarbejde danner de nødvendige forudsætninger for, at den kommende freds- og statsopbygningsproces, som Mali går i møde med støtte fra en fredsbevarende FN-styrke, kan lykkes.

Korruptionen og de generelt svage politiske institutioner i Mali udgør en central udfordring for FN's fredsbevarende styrke, som skal hjælpe med at genoprette den konstitutionelle orden og sikre afholdelsen af frie og fredelige valg i juli 2013. Afsnittet om Malis fejlslagne stat tegner et billede af den langvarige nedbrydning af de politiske institutioner, der gik forud for kuppet den 22. marts 2012. Afsnittet omhandler også den omfattende korruption blandt Malis politiske ledere og den politiske kultur, der har præget ATTs sidste regeringsperiode. I forhold til et kommende valg er det nødvendigt at komme korruptionskulturen til livs og genskabe de politiske leders legitimitet og ansvarlighed over for befolkningen. Ex-juntaens forsatte magtfulde position og den hårde retorik mod befolkningerne i nord risikerer at skabe yderligere splid i befolkningen. Derudover er situationen i det nordlige Mali præget af manglende sikkerhed og forsoning. Det er derfor endnu uklart om, de nødvendige betingelser for at afholde frie og fredelige valg er til stede.

Tuareg-oprørerne i Kidal har indgået en fredsaf tale i juni 2013, men der er divergerende holdninger til aftalen blandt politikerne i hovedstaden. Hvis ikke der er politisk opbakning til aftalen, vil tuaregoprøret fortsat udgøre en trussel mod Malis territoriale integritet. Men en løsning på tuareg-konflikten bør involvere alle befolkningsgrupperne i nord og ikke kun tuaregernes militære ledere, og forudsætter en genuin forsoningsproces. Tuareg-oprørets historiske og samfundsmæssige forudsætninger inspirerer stadig tuaregernes kamp for en selvstændig stat. Ikke desto mindre viser rapporten, at tuaregerne ikke er en homogen gruppe, og at mange interne splittelser og magtkampe har gjort det vanskeligt at finde fælles fodslag i tuaregernes kamp for større selvstændighed. Disse interne splittelser og magtkampe har også haft

en betydning for tuaregernes repræsentation i de forskellige militante grupper, der har opereret i det nordlige Mali. Samtidig er der stadig mange i syd, der forbinder tuareg-oprøret med de islamistiske grupper med tilknytning til Al Qaeda. Uagtet at tuaregernes kamp har været præget af interne opgør og delvist er blevet indlejret i den organiserede kriminalitet, har tuaregerne stadig et legitimt krav om større selvstyre i nord og indfrielse af de mange fredsaftaler, som er blevet brudt i historiens løb.

Omfanget af den organiserede kriminalitet udgør en stor udfordring for den kommende freds- og statsopbygningsproces i en region, hvor udviklingsperspektiver er svære at få øje på. Det tredje konfliktpotentiale fokuserer på de strukturelle økonomiske aspekter af konflikten: finansieringen af og rekrutteringen til de militante grupper samt de politiske eliters omfattende korrupsion og indblanding i den organiserede kriminalitet. Det økonomiske aspekt er afgørende for lokalbefolkningens deltagelse i den organiserede kriminalitet. Derfor bør en ansvarlig økonomisk udvikling fremfor en entydig satsning på sikkerhed være en vigtig del af genopbygningen.

I forhold til at håndtere regionens sikkerhedspolitiske udfordringer har Algeriet en vigtig rolle i det regionale og internationale samarbejde, selvom der er blevet sået tvivl om dets villighed til at spille den. Det regionale samarbejde har haft betydning for konfliktens udvikling og vil få betydning for fremtidsperspektiverne. Rapporten påpeger, at en række mere eller mindre vellykkede regionale sikkerhedstiltag gik forud for konfliktens eskalering i januar 2012. Disse initiativer var vanskelige at gennemføre på grund af spændinger mellem de regionale aktører og vestlige staters villighed til at udbetale gidselløsesummer. Derudover har der været uklarhed om de forskellige mægleres motiver og evne til at intervenere i konflikten. En regional konsensus for at løse konflikten er nødvendig, men ligeså tvingende nødvendig er en national og lokal konsensus. Rapporten har vist, at alle tre niveauer er forbundet både historisk og i den aktuelle situation, og derfor er krisen i Mali så vanskelig at løse.

Litteraturliste

- Ammour, L.A. (2012) "Regional Security Cooperation in the Maghreb and Sahel: Algeria's Pivotal Ambivalence", *Africa Security Brief* no 18 African Center for Strategic Studies, februar 2012.
- Benjaminsen, T.A. (2000) "Conservation in the Sahel: Policies and People in Mali, 1900-1998". In: Broch-Due, V. and Schroeder, R. A. (eds.). *Producing Nature and Poverty in Africa*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, pp. 94-108.
- Benjaminsen, T.A. (2008) "Does Supply-Induced Scarcity Drive Violent Conflicts in the African Sahel? The Case of the Tuareg Rebellion in Northern Mali". *Journal of Peace Research* 45 (6):819-836.
- Bierschenk, T. og Olivier de Sardan, J.-P. (2003) "Powers in the Village: Rural Benin between Democratisation and Decentralisation" *Africa* 73(2):145-173.
- Boukhars, A. (2012) "The Paranoid Neighbor: Algeria and the Conflict in Mali" *The Carnegie Papers*, oktober 2012. Carnegie Endowments for International Peace.
- Buur, L. og Kyed, H. (eds.). (2007) *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa: A New Dawn for Traditional Authorities*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bøås, M. og L. E. Torheim (2013) "Mali unmasked: resistance, collusion, collaboration", *NOREF Report*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Bøås, M. og M. Utas (2013) "The Malian crisis: causes, consequences, responses by Morten Bøås and Mats Utas." Mats Utas blog on *Word Press* <http://matsutas.wordpress.com/2013/05/07/the-malian-crisis-causes-consequences-responses-by-morten-boas-and-mats-utas/> Udgivet den 7. maj 2013.
- Camara, B. (2011) "The 2007 elections in Mali: Between Dissatisfaction and Optimism" in A.S. Saine, B. N'Diaye og M.C. Hounnikpo (eds.) *Elections and Democratization in West Africa, 1990-2009*, Trenton: Africa World Press pp. 77-96.
- Cold-Ravnkilde, S.M. (2012) *A Gift from God: Conflicts over Water and Authority in Mali*, PhD Thesis, Roskilde Universitet.
- Crone M. (2013) "Militante Islamistiske Grupper i Mali: ideologi, strategi og alliancer", *DIIS Rapport*, 8.
- de Bruijn, M. og van Dijk, H. (1995) *Arid Ways: Cultural Understanding of Insecurity in Fulbe Society, Central Mali*. Amsterdam: Thela Publishers.
- Degnbol, T. (1999) *State Bureaucracies under Pressure: A Study of the Interaction between Four Extension Agencies and Cotton-Producing Farmers in the Sikasso Region, Mali*. PhD Dissertation, Roskilde University.

- FNs sikkerhedsråd (2013) Resolution 2100 den 25. april 2013
- Gaasholt, O.M. (2011) *Associating with an overstretched state: politics in Tuareg-dominated Malian Gourma*, PhD Dissertation. Department of Anthropology, SOAS, University of London.
- The Guardian* (2013) "Mali's Tuareg people retain dream of independence amid persecution", 3. april 2013.
- Grégoire, E og P. Labazée (1993) *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest: logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Karthala: Paris
- Hagberg, S. og G. Körling (2012) "Socio-political Turmoil in Mali: The Public Debate Following the Coup d'Etat on 22 March, *Africa Spectrum*, 47 (2-3):111-125.
- Hall, B., B. Lecocq, G. Mann og B. Whitehouse (2013) "Mali: Which way forward? A chat with Bruce Hall, Baz Lecocq, Gregory Mann and Bruce Whitehouse" *African arguments African Politics blog*, posted 14. maj 2013.
- Hetland, Ø. (2007) *The Politics of Institutional Change in Mali: the Democratization, State-society Relations and Local Governance*. PhD Dissertation, Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo.
- International Alert (2013) "Crisis in Mali: A peacebuilding approach" *Peace Focus*, marts 2013.
- International Crisis Group (ICG) (2012) "Mali: Avoiding Escalation", *Africa Report* no. 189, 18. juli 2012.
- International Crisis Group (ICG) (2013) "Mali: Security, Dialogue and Meaningful Reform" *Africa Report* no. 201, 11. april 2012.
- International Federation for Human Rights (IFHR) (2012) "War crimes in North Mali", Report no 592a Paris: IFHR december 2012.
- Institut National de la Statistique et de l'Information (DNSI) (2009) *Recensement di 1er au 14 Avril 2009*, Bamako: Institut National de la Statistique et de l'Information.
- Jeune Afrique* (2010) "Terrorisme: l'otage français Pierre Camatte libéré par Aqmi" 24. februar 2010.
- Jeune Afrique* (2012) "Sahel, qui livre des armes au MUJAO" 5. september 2012.
- Jeune Afrique* (2013) "Mali : des Touaregs créent un Haut conseil de l'Azawad pour négocier avec Bamako"
- Kassibo, B. (Ed.) (1997) "La décentralisation au Mali: États des lieux", Special issue of *Bulletin de l'APAD*, 14.
- Klute, G. (2012) "Post-Gaddafi Repercussions, Global Islam or Local Logics? Anthropological perspectives on the recent events in Northern Mali", *Basel Papers on Political Transformations*, Basel.

- Lacher W. (2012) "Organized crime and conflict in the Sahel- Sahara region" *The Carnegie Papers*, september 2012. Carnegie Endowments for International Peace.
- Lavigne Delville, P. (1999) "La Décentralisation Administrative face à la Question Foncière (Afrique de l'Ouest francophone rurale)", *Working Papers on African Societies* 39. Berlin: Das Arabische Buch.
- Lebovich, A. (2013) "Mali's Bad Trip: Field notes from the West African drug trade", *Foreign Policy*, 15. marts 2013.
- Lecocq, B. (2004) "Unemployed Intellectuals in the Sahara: The Teshumara Nationalist Movement and the Revolutions in Tuareg Society". *International Review of Social History* 49 (12):87-109.
- Lecocq, B. og P. Schrijver (2007) "The War on Terror in a Haze of Dust: Potholes and Pitfalls on the Saharan Front", *Journal of Contemporary African Studies*, 25:142-166
- Lecocq, B., G. Mann, B. Whitehouse, D. Badi, L. Pelckmans, N. Belalimat, B. Hall og W. Lacher (2013) "One Hippopotamus and Eight Blind Analysts: A multi-vocal analysis of the 2012 political crisis in the divided Republic of Mali- Extended Editors Cut" *Review of African Political Economy* vol. 137.
- Le Républicain* (2012a) "Equipe Cheick Modobo Diarra: Autopsie d'un gouvernement de transition, 26. april 2012.
- Le Républicain* (2012b) "le FDR récuse le rapport de Ban Ki-Moon", 3. december 2012.
- Lindell, T. (2012) "Ur askan i elden: forudsætninger for intervention i norra Mali", FOI-R- 3506-SE, Sveriges Forsvarsdepartement, december 2012.
- Mann G. og B. Whitehouse (2013) "Listening without Drones", *African Arguments African politics blog* posted marts 2013.
- McGregor, A. (2013) "Red Berets, Green Berets: Can Mali's Divided Military Restore Order and Stability?" *Terrorism Monitor* Volume: 11 Issue: 4.
- Morgan, A. (2012) "The Causes of the Uprisings in Northern Mali", *Think Africa Press*, 6. februar 2012.
- Morgan, A. (2013) The Ouagadougou Accords: Peace in our time? www.andymorganwrites.com. Udgivet den 20. juni 2013.
- Olivier de Sardan. J-P. (2013) "The "Tuareg Question" in Mali Today", LASDEL – Laboratory for the research and study of social dynamics and local development working paper, pp. 28-41.
- Poulton, R-E. og Youssouf, I. (1998) *A Peace of Timbuktu: Democratic Governance, Development and African Peacemaking*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).

- Radio France Internationale* (RFI) (2013a) "Mali: après les affrontements d'Anéfis, le MNLA et l'armée attendent les pourparlers de Ouagadougou". Udgivet den 6. juni 2013.
- Radio France Internationale* (RFI) (2013b) "Mali: les grandes lignes de l'accord signé à Ouagadougou." Udgivet den 19. juni 2013
- Radio France Internationale* (RFI) (2013c) "France condemns anti-black violence in Kidal, Mali." Udgivet den 3. juni 2013.
- République du Mali (2013) Décret n°2013- 325 / -RM du 10 avril 2013 Portant nomination des commissaires de la commission dialogue et réconciliation.
- Scoones, I. (ed) (1994) *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa*, London: Intermediate Technology Publications.
- Seely, J.C. (2001) "Political Analysis of Decentralization: Co-opting the Tuareg Threat in Mali". *The Journal of Modern African Studies* 39(3):499-524.
- Sidibé, K. (2012) "Security Management in Northern Mali: Criminal Networks, and Conflict Resolution Mechanisms", *IDS Research Report 77*, august 2012, Brighton: Institute of Development Studies.
- Thébaud, B. (2002) *Foncier pastoral et gestion de l'espace au Sabel-Peuhl du Niger oriental et du Yagha burkinabé*. Paris: Karthala.
- UNODC (2013) "Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment", UN Office on Drugs and Crime.
- Whitehouse, B. (2012a) "What Went Wrong in Mali", *London Review of Books*, 34(16): 17-18 August 2012.
- Whitehouse B. (2012b) "The Force of Action: Legitimizing the Coup in Bamako, Mali", *Africa Spectrum*. 47 (2-3):93-110.
- Wing, S. (2012) "the Coup in Mali is only the beginning: Bamako's democratic reputation goes bam", *Foreign Affairs*, April 11.
- Winter, M. (1984) "Slavery and the Pastoral Twareg of Mali". *Cambridge Anthropology* 9 (2):4-30.

Bilag I. De administrative strukturer i Mali

Med decentraliseringen i 1999 erstattede de nye lokale regeringsenheder, *collectivités territoriales*, de tidligere 287 *arrondissements*, defineret på fire niveauer: regioner, distrikter, kommuner og Bamako (hovedstaden) som skitseret i tabellen nedenfor.

Det overordnede formål med de lokale regeringsenheder er at fremme den lokale eller regionale økonomiske, sociale og kulturelle udvikling. Decentraliseringsloven anerkender regioner og distrikter og kommuner som lokale regeringsenheder, sørger for en autonom valgt administration og sikrer de kommunale enheders økonomiforvaltnings uafhængighed. Men loven bevarer samtidig statens myndighed over de lokale regeringsenheder og sikrer, at ingen enheder har formynderskab over andre. Den regeringsudpegede myndighed (préfet eller sous-préfet) fører tilsyn med de valgte regeringsenheder, med anvendelsen af landets love og godkender frigivelsen af statslige midler til kommunale udviklingsplaner i overensstemmelse med nationale

Territoriale enheder		Regeringsenhed	Rådslagende enhed (valgt)	Udøvende enhed (udnævnt)	Rådgivende autoritet
Niveau	Antal				
Bamako-distriktet	1	Ja	Distriktsråd	Distriktsborgmester	Ministeriet for decentralisering ¹¹
Regioner	8	Ja	Regionalforsamling	Forsamlingspræsident	Højkommissæren
Distrikter	49	Ja	Distriktsråd	Rådspræsident	Préfet, udpeget regeringsrepræsentant
Kommuner	701	Ja	Kommunalråd	Borgmester	Sous-préfet, udpeget regeringsrepræsentant
Landsbyer/klaner	5.500	Nej	Landsby/klanråd	Landsby/klanhøvding	Borgmester, udpeget
Kvarterer	n.a.	Nej	Kvarterråd	Kvarterhøvding	Borgmester, udpeget

¹¹ *Ministère de l'Administration Territoriale et Collectivités Locales* (MACTL).

interesser på forskellige niveauer. På det kommunale plan er sous-préfetens rolle blevet omdefineret til blot at yde bistand til kommunerne, men med pligt til at rapportere uregelmæssigheder, som i sidste ende kan føre til en afsættelse af kommunalrådet i tilfælde af dårlig forvaltning af midlerne (Hetland, 2007:12-14).

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på Dansk Institut for Internationale Studier.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvarsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

