

Utvecklingen i Mellanöstern och kris i Sverige – det längre perspektivet

John Rydqvist, Asien- och Mellanösterprogrammet, FOI

Indirekta effekter av utvecklingen i Mellanöstern har oväntat lett till svåra påfrestningar i Sverige. Före sommaren 2015 ansågs ryskt agerande, ny ekonomisk kris eller till och med krig i Östasien som mer troliga orsaker till nästa politiska och ekonomiska kris i Sverige.

HUR KRISEN KOM TILL SVERIGE

Under 2000-talets första årtionde arbetade de flesta forskare och politiker utifrån hypotesen att den snabba globala förändringsprocessen emanerade från Östasien. Trots terrorådåden 2001 med efterföljande krig i Irak och Afghanistan, kontroversen med Iran om kärnteknikprogrammet och bristen på framgång i Israel-Palestinakonflikten Kinas tilltagande styrka förväntades bli den enskilt viktigaste påverkansfaktorn på den globala ekonomiska och säkerhetspolitiska utvecklingen. Som en följd av detta spåddes USA komma att skifta fokus allt mer mot västra Stilla havet. Dess engagemang och inflytande i andra delar av världen skulle minska i omfattning och därmed skulle maktförskjutningen mot Östasien vara ett faktum.

Sverige förväntades också påverkas direkt av denna utveckling. Skulle den transatlantiska länken förbli stark när USA var upptaget med att ombalansera mot Asien? Skulle nästa svenska ekonomiska kris orsakas av krig i Fjärran Östern? Hur skulle USA:s engagemang i andra delar av världen, särskilt Mellanöstern, se ut och vad skulle det innebära?

Efter Georgienkriget 2008 kom fokus sakta att förskjutas till mer påträngande säkerhetsrelaterade frågor rörande Rysslands roll och huruvida den europeiska och nordeuropeiska säkerhetsordningen höll på att rubbas på ett avgörande sätt. Annekteringen av Krim och kriget i Ukraina bekräftade att Ryssland valt en konfrontationens och isoleringens väg. Vilka hot och påtryckningar, påfrestningar och kriser skulle Sverige utsättas för som ett resultat av Rysslands agerande?

Under samma period som Rysslandsproblematiken blev en mer aktuell fråga i Sverige var utvecklingen i Mellanöstern på väg mot en avgörande vändning. Protesterna efter valet i Iran 2009 förväntades i viss mening

den våg av folkliga resningar mot exkluderande, repressiva och korrupta regimer som 2011 svepte fram över hela regionen. Det förväntades också motstånd som auktoritära regimer skulle bjuda mot upproren. I flera länder förbyttes hopp och tro på en mer inkluderande och demokratisk samhällsordning redan samma år i besvikelse, uppror, och inbördeskrig. I Libyen försökte omvärlden internera, men till priset av internationell missämja och låsningar i FN:s säkerhetsråd. I Egypten såg utvecklingen mer positiv ut, om än utmanande. I Syrien eskalerade kriget långsammare än i Libyen samtidigt som omvärlden, i brist på förmåga eller politisk framsyn, etablerade mantrat att Assads dagar var räknade, och regimens öde beseglat. Det fanns ingen formel för en tidig lösning på konflikten och inte heller var den politiska vilja stark nog att tidigt ingripa militärt. Detta skapade i sin tur utrymme för en fortsatt eskalering av krigsdynamiken.

Samtidigt lade USA, den enskilt viktigaste makten i Mellanöstern, störst vikt vid förhandlingarna med Iran och trupptillbakadragandet från Irak. När man slutligen lämnat Irak i slutet av 2011 var nästa militärpolitiska utmaning att avsluta insatserna i Afghanistan. EU och dess medlemsstater fokuserade också i viss utsträckning på Iranförhandlingarna och det kommande tillbakadragandet från Afghanistan.

Det var användningen av C-stridsmedel i Syrien ledde, inte minst i Sverige, till en fokusförskjutning och slutligen en internationell överenskommelse om destruering av Syriens vapenarsenal. Övergreppen och den stadigt eskalerande Syrienkonflikten blev föremål för mer allmän uppmärksamhet. Men C-vapenuppgörelsen ledde inte till avgörande internationella samförstånd eller formel för en lösning. Konflikten fortsatte att eskalera.

KORTSIKTIGA UTMANINGAR OCH LÅNGSIKTIGA FRÅGOR FÖR SVERIGE

Fem år efter de första folkliga upproren har Syrienkriget spridits på ett nu välkänt sätt. Radikaliseringen till följd av kriget är omfattande. Motsättningar på lokal, regional, nationell och internationell nivå har fått bränsle av Syrien-konflikten. De politiska, konfessionella och etniska motsättningar som kriget i huvudsak kretsar

kring leder till rensning på etnisk och religiös grund, precis som tidigare på Balkan. Tilliten och viljan till kompromiss mellan olika befolkningsgrupper minskar i hela regionen. Den maktpolitiska konflikten mellan Iran och Saudiarabien har ännu tydligare kunnat kläs i termer av shia-sunnimotsättningar. Jämförelserna med det trettioåriga kriget är inte helt missvisande, det vill säga att många olika konflikter utspelas under och motiveras av en övergripande religiös huvudkonflikt.

ISIS tillskansande av makt och territorium rymmer frågor om stat, religion och tillhörighet. Det gör också konflikten i Irak, liksom kriget mellan Assad och de syriska rebellerna. I det korta perspektivet finns flera avgörande frågor när det gäller regionen som behöver svar. Sverige har under lång tid stöttat en förhandlingslösning av Syrienkriget. Men vad händer om ISIS tillåts bita sig fast i Levanten? Förlängs kriget och försvåras utsikterna för fred eller är det tvärtom så att ISIS framgångar leder till att motsättningar kan överbryggas i Syrien/Irak och internationellt? Allas fiendskap mot ISIS ser för tillfället ut att samla en bred koalition av länder som annars är oense om den regionala politiken. Men det är långt ifrån säkert att enigheten håller i sig eftersom kampen mot ISIS också måste innehålla ekonomiska och politiska dimensioner som påverkar ett framtida fredligt Syrien och ett mer välfungerande Irak.

Den mer långsiktiga politiska oenigheten kommer inte att lösas genom att ISIS bekämpas. En närrelaterad hypotetisk fråga är vad som händer om ISIS försvinner som stark maktfaktor i regionen? I Syrien finns Al Qaidas armé, Jabhat al-Nusra, som en stark krigförande part och vi är inte beredda att låta dem få inflytande över framtidens Syrien. Hur Jabhat al-Nusra hanteras avgör också Syriens framtid. Liknar Jabhat al-Nusra talibanerna i Afghanistan eller kan nog många medlemmar förmås att gå över till mer moderata islamistiska grupperingar? Kan de själva utvecklas i mer moderat riktning?

Västs allierade på marken, kurderna i Irak men även i Syrien, har egna agendor och brottas med interna motsättningar. De har dessutom inte legitimitet i många av de områden som vi antar att de skall genomföra militära operationer i. Dessutom finns tveksamheter kring hur de syriska kurderna förhåller sig till Assadregimen. Det kommer inte gå att använda kurdiska styrkor för en militär återerövring av Kalifatet. De kan bara vara en liten del av lösningen.

När det gäller framtiden i Syrien har Sverige hittills valt att avstå från en militär komponent. I dagarna antar regeringen den nya femåriga bistånds- och utvecklingsstrategin för Mellanöstern och Nordafrika (MENA) som innehåller en Syrienkomponent. Den civila planen brottas, liksom den militära i Irak, med grundläggande frågor om vilket stöd som är bäst till vilka grupper. Kan vi vara säkra på att de organisationer vi stöttar verkar i demokratisk riktning och att det arbete de genomför, trots goda intentioner nu, inte långsiktigt begränsar möjligheterna att återuppbygga Syrien? Starka organisationer och strukturer som skapas har en förmåga att bli kvar vilket inte alltid är gynnsamt i framtiden. Hur säkra kan vi vara på att de demokratiska krafter vi stöttar kan vara effektiva och också leverera politiska resultat som utgör grunden för ett hållbart samhällsbygge efter kriget?

Det finns två ytterligheter som figurerar i debatten om hur Syrienkriget i stort skall lösas. Det ena argumentet är att acceptera någon del av Assadregimen som förhandlingspart och därmed antagligen som en aktör i ett framtida Syrien. Argumentet bygger på att regimens medverkan är en förutsättning för ett snart stopp på kriget och stabilisering av läget. Motståndare menar att ett nytt, öppet och demokratiskt Syrien inte kan byggas med Assadregimens direkta eller indirekta medverkan. Därför bör omvärlden fullt ut ta ställning för den moderata oppositionen, hjälpa dem att vinna freden och bygga upp ett nytt Syrien med nya inkluderande institutioner som inte blir basen för ett nytt repressivt system. De två alternativen är praktiska ytterligheter, men principiellt viktiga. Att tveka i denna fråga blir liktydigt med att fortsätta obeslutsamhetens linje, den som hittills möjliggjort krigseskalering och radikaliserings. Att välja den senare innebär med stor sannolikhet att kriget fortsätter att sprida sig.

Sist men inte minst påverkar Syrien-dilemmat på ett direkt och påtagligt sätt den vidare regionala stabiliteten och ordningen. Innebär det att USA återengagerar sig tydligare? Obamas presidentperiod går mot sitt slut, men så länge den varar kommer USA:s strategi vara att "lead from behind". De senaste signalerna från Vita Huset är att större amerikanska truppförstärkningar, särskilt marktrupper i Syrien eller Irak, inte är att vänta eftersom ISIS eller kriget i Irak och Syrien inte utgör existentiella hot. En massiv terrorattack av ISIS (eller annan organisation) kan ändra den strategiska kalkylen. Rysslands intåg i Syrien verkar inte ha gjort det och bedömningen verkar vara att det snarare kan ha en positiv effekt i förhandlingsspåret.

Frågan är nu vad detta innebär för Sverige och hur vi skall se på vår roll som land, som EU-medlem och som stark förespråkare för FN-ordningen i världen? I det nu akuta läget, i slutet av 2015, är det svårt att se förbi den flyktingkris som kriget skapat. I Sverige dominerar diskussionen om hur flyktingpolitiken skall föras. Att värdera och utvärdera de egna nationella intressena i en fråga där idealism och realpolitik möts är en given prioritering. Spänningarna inom EU och den unionskris det leder till är ytterligare en prioriterad fråga. Kommer EU-samarbetet försvagas på andra områden som en indirekt följd av flyktingkrisen? Blir Brexit verklighet och går Tyskland och Frankrike allt tydligare separata vägar i fråga om utrikes- och säkerhetspolitik? Minskar EU:s möjligheter till positivt inflytande därmed?

Samtidigt sätter Frankrikes önskan om hjälp och stöd, via den nu väl kända artikeln 42.7 i EU fördraget, press på det svenska systemet. Vår deklarerade solidaritet, civil men särskilt militär, sätts på prov i ett redan ansträngt läge, när det politiska Sverige redan är hårt belastat. Begäran om bidrag är svårhanterad eftersom den kopplar an till starka principer och värderingar, till exempel folkrätt, lika mycket som den berör säkerhetsrelaterad realpolitik. Därför drog svaren ut på tiden till den 16 december. Sveriges har under lång tid haft en strategisk kultur som byggt på försiktighet, eftertänksamhet och noggrannhet. Det har tidigare tjänat oss och skapat möjlighet att bättre påverka vår omgivning. I långsiktiga frågor har Sverige varit proaktivt och mer inflytelserikt än förväntat.

Men i en värld som ser mycket annorlunda ut än den gjorde för femton år sedan medför denna kultur också risker. Vi blir genom vår försiktighet långsamma på att agera i kriser. Politiken blir mer reaktiv och därmed blir det svårare för Sverige att påverka situationer i den riktning vi vill. Eftersom världen just nu verkar vara inne i en mer volatil period där krisartade förändringar i större utsträckning påverkar utrikes- och säkerhetspolitik, gör det Sverige mer utsatt. Sett utifrån, finns det risk att Sverige uppfattas som svagt och oflexibelt eller i värsta fall oengagerat och osolidariskt gentemot sina EU-partners? Bidrar det till att idén om Sverige som ett militärt neutralt land fortlever utomlands? Hur påverkar det i sin tur Sveriges säkerhet respektive möjligheter att driva utrikespolitik och få inflytande på ett sätt som främjar det vi står för?

AVSLUTANDE FUNDERINGAR

Givet de kortsiktiga och långsiktiga dilemman Sverige oväntat står inför som en indirekt effekt av utvecklingen i Mellanöstern infinner sig frågan om ytterligare överraskningar

står för dörren? Hur skall vi i det vidare perspektivet se på Mellanöstern och hur utvecklingen där påverkar oss? Vilka scenarier bör vi fundera kring och vilka överraskningar kan vi förutse eller bereda oss bättre på?

I ett arbete som gjorts på FOI under 2015 har mer långsiktiga trender och potentiella utvecklingar i Mellanöstern undersökts. En bred referensgrupp av svenska och internationella Mellanösternexperter har bidragit och fungerat som referenter. En huvudslutsats är att de tre viktigaste frågorna som påverkar den regionala utvecklingen är a) rivaliteten mellan Iran och Saudiarabien, b) USA:s nivå av engagemang i regionen och c) den kanske viktigaste faktorn, regimer och regeringars grad av legitimitet.

Att tänka kring och bryta olika utvecklingslinjer i dessa tre dimensioner mot varandra för att skapa framtidsscenarioer löser inte svaren på alla de nu akuta och aktuella frågorna. Men Syrienkriget, ISIS vara eller inte vara och Iraks framtid påverkas av den större regionala dynamiken. Alla långsiktigt hållbara strategier skapas med framtiden som fond. Det spelar roll hur aktörerna tror och vill att framtiden skall se ut. Därför blir det viktigt att också i tider av kris stanna upp och se framåt.

Av de scenarier som FOI skissat på ser många mörka ut. Flera pekar på auktoritära och militärt fokuserade regeringar och regimer som ett grundproblem och en orsak till framtida instabilitet, liksom religionspolitiska motsättningar. Dilemmat är att alternativ är svåra att se eftersom en rimlig slutsats av de senaste årens erfarenheter är att auktoritära regimer i princip är dåliga, men i dagens verklighet leder till mindre fysiskt lidande och våld än andra alternativ. Andra scenarier pekar på möjligheten av att Iran-uppgörelsen och fortsatt amerikanskt engagemang i regionen skulle kunna leda till förbättrade relationer mellan Saudiarabien, Gulfländerna och Iran. Olja och ekonomi skulle kunna vara en parameter som scenarier skissas kring. Kommer fortsatt lågt oljepris att gynna ekonomisk utveckling och ökad regional handel? Eller kommer det att leda till ökad instabilitet i regionen när staternas intäkter blir betydligt mindre än förväntat? Andra överraskningar som akut torka och matbrist i kombination med staters oförmåga att reagera, hantera och anpassa samhället för klimatologiska ytterligheter kan även i en fredlig framtid skapa indirekt påverkan som skapar kris i EU eller Sverige.

Indirekta effekter av utvecklingen i Mellanöstern har oväntat lett till svåra påfrestningar på Sverige. Överraskningen berodde inte så mycket på brist på kunskap. Varningssignalerna var många och vädrades under flera



år. Komplexiteten i orsakssambanden och tiden samt förmågan och viljan att på politisk nivå korrekt bedöma effekter är bidragande orsaker till känslan av överraskning. Att föra diskussioner om hur dagens och morgondagens utmaningar i MENA påverkar Sverige och våra egna intressen, där och här hemma, kan i bästa fall leda till att systemet blir bättre förberett och tidigare kan agera för att dämpa de negativa effekterna av uppblossande kriser. Samtidigt är en kontinuerlig dialog om Sveriges roll och möjligheter att påverka omvärlden viktig för att understödja den långsiktiga planläggningen och beslutsfattandet. Hur kan Sverige bäst agera för att värna sina intressen i en ny, mer realpolitisk, svårförutsägbar och osäker omvärld? Den framtida utvecklingen i MENA-regionen är en avgörande faktor när den frågan diskuteras.