

# Sveriges militära stöd till Irak

## Perspektiv på strategiska utmaningar

Mikael Eriksson

**Irak befinner sig i dagsläget i ett kritiskt militärt och politiskt skede där risken för en tilltagande våldsspiral i landet är hög. Samtidigt som kriget mot Daesh går in i ett slutskede står landet inför flera säkerhetsmässiga utmaningar.**

Några av de främsta utmaningarna under kommande år härrör från sekterismen i landet, kurdernas framflyttade positioner visavi Bagdad samt externa aktörers militära intressen i landet.<sup>1</sup> I detta kaos deltar Sverige sedan augusti 2015 inom en militär utbildningsinsats i irakiska Kurdistan (Erbil).<sup>2</sup> Insatsen sker på irakisk inbjudan men leds formellt under den globala koalitionen Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve mot Daesh (härefter 'OIR').<sup>3</sup> Mot bakgrund av riksdagens beslut i juni 2017 om att fördjupa, bredda och skapa ett mera flexibelt deltagande i Irak behövs en analys av de säkerhetsmässiga utmaningar som kan komma att påverka den svenska insatsen.<sup>4</sup> Behovet av en analys är särskilt relevant då Sveriges relation till Irak snabbt kan komma förändras. Utan en tydlig konsekvensanalys kan Sverige lätt dras med i en säkerhetspolitisk och militär dynamik som får oförutsedda negativa verkningar för det fortsatta militära bidraget. I detta memo diskuteras några av dessa centrala strategiska – och operativa – utmaningar. Analysen avslutas med en diskussion kring Sveriges fortsatta handlingsalternativ.

Mandatet för den svenska militära insatsen är att bedriva träning och utbildning av de irakiska försvarsstyrkorna för att förstärka deras förmåga att bekämpa Daesh.<sup>5</sup> Sveriges militära bidrag har hittills varit att grund- och specialutbilda olika kompetenser inom den kurdiska Peshmergan.<sup>6</sup> Utbildning sker bland annat inom sjukvård, folkrätt, strid i bebyggelse, samt i detektering av improviserade sprängladdningar.<sup>7</sup>

Riksdagen beslutade den 8 juni 2017 att Sveriges deltagande i OIR ska utökas.<sup>8</sup> Denna utökning innebär en fördubbling från tidigare 35 till 70 personer.<sup>9</sup> Det nya beslutet innebär i stort att mandatet består i dess nuvarande form, men att Sverige även ska kunna utbilda irakiska armén i hantering av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (s.k. CBRN-skydd).

Ett viktigt tillägg i det nya beslutet, utöver att fler soldater upplåts till insatsen, är att det svenska bidraget även ska kunna förläggas till andra militära baser i Irak än den nuvarande

i Erbil. Syftet är att styrkan ska kunna vara mera flexibel. Detta tillägg medför en rad nya utmaningar för den svenska styrkan då säkerhetsläget i övriga landet är mer komplex än i norra Irak.<sup>10</sup>

### **Iraks föränderliga säkerhetsmässiga kontext – strategiska utmaningar för den svenska insatsen**

Irak står idag vid en säkerhetsmässig brytpunkt. Daesh är tillbakapressat vilket bäddar för mindre våldsamheter i landet. Samtidigt kan denna positiva utveckling bli kortvarig då risken för att ny-gamla konflikter blossar upp är stor. Detta innebär att Irak även fortsatt står inför våldsamheter och politisk splittring. Flera av säkerhetsutmaningarna är sammankopplade till frågor som rör sekterismen mellan religiösa och etniska grupperingar, hotet från övriga terrorgrupper, självständighetsanspråk från den kurdiska provinsen i norra Irak, samt externa aktörers särintressen och rivalitet i landet. Några av huvudutmaningarna beskrivs nedan.

*Sekterism.* En av de främsta utmaningarna i Irak är den tilltagande rivaliteten mellan landets religiösa och etniska grupperingar, inte minst den mellan shia- och sunnigrupperingar. Sekterismen i Irak har vuxit allteftersom kriget mot Daesh fortgått. En anledning är att religiösa och etniska företrädare använt sekterismen som ett mobiliserande instrument gentemot Daesh och gentemot det federala styret i Bagdad. Detta illustreras av de så kallade *Folkliga mobiliseringsstyrkorna* (PMU) i Irak – styrkor som i huvudsak opererar vid sidan av den irakiska armén.<sup>11</sup> Då Sverige kan komma att ställas inför ett faktum att träna grupper utöver kurdiska Peshmerga, är det viktigt att Sverige nogsamt följer den irakiska försvarsmaktens behov för att inte riskera att stödja enskilda aktörers intressen som går bortom den irakiska statens. Problem kan uppstå om miliser tränas som inte är fullt integrerade i den irakiska försvarsmakten. Detta innebär en gränsproblematik. Tränar man den irakiska försvarsmakten eller tränar man enheter som har egna politiska intressen och som bara tillfälligt sammanfaller med den irakiska statens?

*Kurdernas framflyttade positioner i Irak.* En annan säkerhetsmässig utmaning för Bagdad är att etniska grupper och miliser i samband med de militära kampanjerna mot Daesh lyckats flytta fram sina territoriella positioner och politiska ambitioner. Ett exempel på detta är det territoriella

inflytande som den kurdiska Peshmergan skaffat sig. I ljuset av irakiska Kurdistans självständighetsanspråk och de tidigare spänningar som funnits kring vilka territorier som definierats som en del av irakiska Kurdistan ("disputed areas") finns anledning till oro. I dagsläget är närmare 48 % av irakiska Kurdistan geografiskt omtvistat mellan Bagdad och Erbil (inte minst kring den oljerika staden Kirkuk).<sup>12</sup> Denna territoriella dispyt påverkar närmare 2,7 miljoner personer.<sup>13</sup> Under de senaste årens militära kamp mot Daesh har detta område utvidgats. Frågan är om Peshmergans expansion är av mer temporär militärstrategisk natur, eller om det utgör mer permanent avancemang. Det sistnämnda skulle öka spänningarna mot Bagdad.<sup>14</sup>

Denna problematik är relevant för det svenska bidraget eftersom det hittills varit inriktat på att utbilda Peshmergan. Sverige har med detta specifika insatsstöd de facto valt att stödja en part med tydliga egenintressen i den irakiska konflikten.<sup>15</sup> Även om stödet till Peshmergan bland västmakterna varit klart och tydligt så finns en möjlighet att flera västmakter på sikt omfördelar sitt stöd till förmån för Bagdad. Detta kan bli en realitet till följd av att kampen mot Daesh går in i ett slutskede, vilket gör att andra militära och politiska intressen kommer upp till ytan. Inte minst frågan om kurdisk självständighet. Om Sverige fortsätter att stödja Peshmergan kan politiska spänningar mellan Sverige och Irak följa. Dessa spänningar har ännu inte uppstått eftersom den gemensamma fienden alljämt är Daesh.

Peshmergan är emellertid inte den enda grupp som flyttar fram sina positioner i och med kriget mot Daesh. Flera shiamiliser i Irak, inte minst i de norra delarna av Irak, har utvidgat sin territoriella närvaro. Medan flera shiamiliser har en nationell agenda finns andra miliser som troget följer iranska nationella intressen och/eller iranska religiösa företrädare. Även här är det viktigt att den svenska styrkan inte blir inblandad i en militärstrategisk dynamik som går bortom staten Iraks intressen. I denna kontext måste Sverige även tydligt identifiera sina egna intressen i regionen (att stödja den irakiska staten) även om insatsen syftar till att bidra till OIR.

*Externa aktörer.* De interna säkerhetsutmaningarna i Irak kan inte analyseras isolerat från de många externa maktens nationella intressen som påverkar landets utveckling. Den politiska rivaliteten i regionen mellan olika styrformer och politiska ideologier (främst mellan Iran, Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Turkiet, USA och Ryssland) påverkar Iraks säkerhetsmässiga framtid. Särskilt viktigt är Syriens kollaps och regionala stormaktsintressen som under kommande år riskerar att fortsätta spilla in över Irak.

Mer specifikt är den geopolitiska utvecklingen i Irak fortsatt nära bunden till det militära läget i Syrien. Hotet

från Daesh är det mest påträngande vilket lett till att flera externa parter gått samman för att bekämpa gruppen i Irak. Detta har i sin tur tvingat in regionens parter i en rad oheliga allianskonstellationer. Dessa militära och politiska allianser kan snabbt förändras. Även Sveriges militära bidrag måste ses ur detta perspektiv. Den svenska insatsen har redan verkat i Irak i två år. Mentalt förbereder man sig för ett tredje. Under denna period har den säkerhetspolitiska och militära dynamiken i Irak och regionen hunnit skifta markant. Ingångsvärden har förändrats, och givet utvecklingen i regionen och på marken i Irak kommer dessa att fortsätta ändras. Målet för den svenska militära insatsen måste ta höjd för dessa säkerhetsmässiga förändringar.

Sammantaget behöver den svenska militära insatsen vara redo på att förhålla sig till hastiga säkerhetsmässiga kastvindar i Irak, vilket snabbt skulle kunna ändra förutsättningarna för pågående utbildningsinsats och svenska mål. Dessa utmaningar blir särskilt tydliga även på det operativa planet, och diskuteras mera ingående nedan.

### **Sveriges operativa utmaningar kopplat till säkerhetsläget i Irak**

Med riksdagsbeslutet från juni 2017 ges den svenska militära insatsen en ny förutsättning för en militär omlokalisering från nuvarande Erbil. Försvarsmakten planerar bland annat för en placering vid al-Asad-basen i Anbar-provinsen, ca 18 mil från Bagdad. Detta medför flera utmaningar av vilka fyra är särskilt viktiga.

För det första är hotbilden i denna del av Irak en helt annan än den i Erbil. Medan säkerhetsläget i irakiska Kurdistan är förhållandevis lugnt är situationen i Anbarprovinsen betydligt mer instabil. Här finns sedan flera år ett starkt sunnitiskt missnöje mot centralregeringen i Bagdad. Det var även här grupper som al-Qaida och Daesh initialt kom att få fötäste. Allt stöd till regeringen i Bagdad kan i lokalbefolkningens ögon komma att ses som ett led i deras marginalisering av redan utsatta grupper. Ett alternativ är ta fram en tydlig strategi där man jobbar nära lokala aktörer för att få en god relation till lokalbefolkningen. En sådan strategi förutsätter fler soldater.

För det andra kan en rotation till al-Asad-basen leda till att Sverige inleder nya samverkansformer med en rad västmakter. Denna samverkan kring exempelvis logistik, skyddet av militärbasen, etc. kan komma att skapa en ny och svårare hotmiljö för den svenska styrkan (så kallad hotbildsöverföring).

För det tredje finns en potentiell logistisk säkerhetsutmaning. Erfarenheter från andra insatser talar för att det kan vara svårt att ta de styrkor som ska tränas hem till den egna basen (i detta fall al-Asad-basen).<sup>16</sup> Därför kan det underlätta om svenska styrkor istället åker ut och tränar de aktuella styrkorna på

plats. Vid en sådan lösning ökar sannolikt risknivån betydligt i jämförelse med dagens logistik i den relativt lugna miljön kring Erbil. Säkerhetsläget vid al-Asad är helt annorlunda.

En fjärde säkerhetsutmaning som kan följa med en omplacering till andra militärbaser än den i Erbil är begäran att det svenska förbandet kan komma att träna grupper som inte till fullo står under den irakiska statens kontroll. Exempelvis kan den irakiska armén komma att behöva hjälp med att träna grenar av de folkliga mobiliseringsstyrkorna; miliser som i dagsläget inte fullständigt integrerats i den irakiska säkerhetsstyrkan ISF. Det kan även finnas ett intresse för att utbilda shiamiliser. Flera shiamiliser har dock lojaliteter utanför den irakiska statens gränser. Utbildning av sådana miliser riskerar att påverka den etniska och sekteristiska maktbalansen i landet och i regionen. Det kan även komma att påverka Sveriges förhållande till regionala sunnimakter liksom andra västmakter.

Sammantaget finns flera risker kopplade till den nya flexibilitet som knutits till insatsen. Då flexibiliteten innebär att den svenska militära insatsen ska kunna verka vid andra platser än Erbil behöver ett större hänsynstagande ges till rådande säkerhetsdynamik runt om i Irak. Som nämnts ovan skiljer sig säkerhetsläget åt mellan olika platser i landet vilket kan medföra att nya aktörer samt nya säkerhetsmässiga hotbilder snabbt kan uppkomma. Detta kräver i sin tur snabb anpassningsbarhet.

### **Irakiska behov och svenska alternativ på sikt**

Enligt OIR kommer Irak att ha ett fortsatt behov av stöd för att grund- och specialutbilda olika kompetenser inom de irakiska försvarsstyrkorna, även om Daesh skulle komma att besegras. Stöd till kapacitetsuppbyggnad för stabiliseringsoperationer, säkerhet för återuppbyggnad och upprorsbekämpning är fortsatt viktigt.<sup>17</sup> En fråga att besvara innan ett resonemang om ett nytt förmågestöd diskuteras är om Sverige på sikt ska fortsätta bidra till OIR över huvud taget, eller om stödet behöver modifieras.

För Iraks del kommer landets armé på sikt att behöva reformeras för att återvinna det irakiska folkets förtroende. Armén behöver även bli så pass effektiv att det territorium som återerövrats från Daesh kan hållas under statlig kontroll. Den irakiska försvarsmakten står dock inför stora utmaningar såsom djuprotad korruption, bristfällig etnisk representation och usla soldatvillkor. Detta påverkar både kåranda och effektivitet, vilket i förlängningen riskerar att underminera landets egen förmåga att garantera civilbefolkningens säkerhet.

Mot grund av analysen ovan har den svenska insatsen under rådande omständigheter tre huvudsakliga handlingsalternativ för sitt fortsatta engagemang i Irak:

*Bevara.* Sverige stannar kvar i Erbil, eller väljer att enbart tillfälligt omlokalisera till andra områden i Irak vid behov. Situationen i Erbil är känd och den svenska styrkan behöver inte riskera att dras med i den mera komplicerade säkerhetsmiljö som finns på andra platser i Irak. Fortsatt närvaro i irakiska Kurdistan innebär dock ingen garanti för en stabil och säker operativ miljö. Då Daesh pressats tillbaka är det mycket som talar för att spänningarna i denna del av Irak kan komma att öka. Orsaken är att flera grupper, däribland shiamiliser, flyttat fram sina positioner i området.

*Ge ett ökat stöd.* För att de irakiska styrkorna ska kunna öka sin förmåga att bekämpa Daesh och förhindra framtida konflikter i landet behöver de fortsatt stöd från externa aktörer såsom Sverige. Grundutbildning kommer att vara fortsatt efterfrågat. Sannolikt kommer även den irakiska arméns behov av specialförmågor att öka på sikt. Sverige bör därmed se över möjligheten att vidga sitt bidrag till specialutbildningar, utöver det stöd som redan givits, samt att öka och vidga sin närvaro vid andra militärbaser i landet. Det som talar emot detta alternativ är att det på sikt inte nödvändigtvis bidrar till Sveriges egna förmågeutveckling och utsätter den svenska styrkan för större faror (hotbildsöverföring). Dessutom kan Sverige behöva sina specialkompetenser för andra insatsändamål.

*Gradvis minska eller förändra och bredda nuvarande uppgifter.* Insatsen reduceras och Sverige fokuserar på insatser som främjar rättsstaten, exempelvis genom utbildning av polis, reform av säkerhetssektorn, gränsbevakning; samt stöd till minröjning, skydd av infrastruktur, stabiliseringsinsatser, etc. Sverige kan bidra med skydd till FN- eller EU-insatser i regionen. Fördelen är att Sverige fortsatt ger den irakiska staten ett tydligt stöd. Nackdelen är att detta sannolikt innebär ett nytt militärt koncept, nya målbilder, nya samverkansformer, samt behov av nya förbandsförmågor.

### **Sverige navigerar i komplex miljö**

Givet den svåra säkerhetsmässiga utvecklingen i Irak och regionen som helhet kommer landets försvarsmakt vara i fortsatt behov av internationellt stöd. Hotet från Daesh och den globala terrorismen kommer att vara bestående över tid. Givet att terrorismen frodas i Irak finns ett behov av att Sverige bidrar för att stödja Irak i denna kamp. Men för att Sveriges stöd till Irak ska hamna rätt måste det militära bidraget tydligt ta höjd för den osäkra säkerhetsmässiga och militära utvecklingen i landet. Idag finns en risk att den komplexa säkerhetsmässiga dynamik som råder kan leda in den svenska insatsen på områden som inte nödvändigtvis leder till ökad stabilitet för Irak på sikt, exempelvis genom att utbilda miliser som inte är fullt ut integrerade i den irakiska armén.

Exempelvis kan insatsens breddning och fördjupningen

av det militära bidraget även innebära att de militära och politiska riskerna ökar för Sverige. Alla initiativ till fortsatta omlokaliseringar eller stöd och träning av väpnade grupperingar i landet måste ges noggranna och återkommande konsekvensanalyser för den svenska militära insatsen och Sveriges intressen. Inte bara i det omedelbara (ett års sikt), utan även för säkerhet och stabilitet framledes (tio års sikt). Problemet består i huvudsak av att den militära och säkerhetspolitiska miljön i Irak ständigt förändras. Den svenska insatsen kan därmed riskera att hamna i motsättning med Irakiska intressen, en situation som Sverige inte vill hamna i.

Sammantaget bör det svenska militära bidraget till de irakiska försvarsstyrkorna ses i ett större strategiskt sammanhang, där nationella säkerhetsstyrkor, lokala miliser och externa aktörer i Irak har egna intressen som ibland växelverkar och ibland kolliderar med varandra. I dagsläget har Sverige flera olika intressen gentemot Irak, intressen som ibland kan vara motstridiga (det strikt humanitära och det militära intresset, samt de nationella prioriteringarna). I ljuset av att den militära och säkerhetsmässiga dynamiken skiftar i Irak är det viktigt att vi har en målbild om vad Sverige vill uppnå med sin insats. Detta understryker därmed behovet av en tydlig politisk kompass för den svenska insatsen.

#### Slutnoter:

1 Detta PM kan med fördel läsas som komplement till FOI memot "Irak i säkerhetspolitisk korseld" (författare Mikael Eriksson 2017) som fokuserar på den säkerhetspolitiska utvecklingen i Irak och regionen.

2 Valet av träningsområde har skett i samråd med koalitionen. Erbil ligger i KRG-kontrollerat område (KRG är irakiska Kurdistans regionala regering). Här finns ca 6 miljoner kurder, ca 15-20 % av Iraks befolkning.

3 Den 22 januari 2015 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för ett eventuellt militärt svenskt bidrag till koalitionen. Regeringen föreslog därefter den 9 april 2015 att en väpnad styrka om högst 120 personer skulle ställas till förfogande (säkerhetsproposition 2014/15:104). Riksdagen beviljade den 3 juni 2015 regeringens förslag (Betänkande 2014/15: UFöU4, samt Regeringens skrivelse 2014/15:216). Koalitionens militära plan för Irak och Syrien utgör en del i en bredare strategi som även inkluderar politiska och ekonomiska åtgärder.

4 Den nya inriktningen antogs av riksdagen den 8 juni 2017. Se beslutsunderlag: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/fortsatt-svenskt-deltagande-i-den-militara\\_H401UF%C3%B6U4](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/fortsatt-svenskt-deltagande-i-den-militara_H401UF%C3%B6U4) (tillgänglig 20170815).

5 En insats som sker inom OIR:s program Building Partner Capacity. Programmet syftar till att stödja den irakiska regeringen att bekämpa Daesh och återta förlorat territorium. Se [http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814\\_Inherent-Resolve](http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve) (tillgänglig 20170731). Den militära multinationella insatsen som genomförs i Irak och Syrien

verkar under en koalition som leds av USA:s centralkommando i Tampa, Florida. För närvarande deltar USA, Kanada, Tyskland, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Norge och Finland i insatsen i norra Irak.

6 Den kurdiska Peshmergan, även kallad de kurdiska säkerhetsstyrkorna KSF, utgör ett samlingsnamn för de styrkor som upprätthåller säkerheten i norra Irak. Delar av KSF integrerades 2010 i ISF. Ledningsstrukturen är dock inte helt tydlig.

7 Under perioden augusti 2015-juni 2016 utbildades 900 soldater (en siffra som idag kan antas vara mycket högre). Koalitionen i stort hade till mitten av 2017 tränat närmare 100 000 soldater och ca 10 000 irakiska poliser.

8 Se riksdagens beslut och betänkande: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/fortsatt-svenskt-deltagande-i-den-militara\\_H401UF%C3%B6U4](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/fortsatt-svenskt-deltagande-i-den-militara_H401UF%C3%B6U4) (tillgänglig 20170911). Se även Regeringens proposition 2016/17:127.

9 Utöver detta står 150 soldater och officerare i beredskap för att förstärka insatsen vid behov. Detta ger ett bidrag om högst 220 personer till och med den 31:a december 2017.

10 En svensk förbandsplacering vid basen kommer i huvudsak att bestämmas av förbandsrotationer, dvs. beroende av vilka andra nationer som förläggs där och när. Lokaliseringen vid al-Asad-basen väntas möjliggöra samarbete med nordiska länder så som Danmark och Norge, vilket kan leda till att man kan dela på vissa logistikkostnader. Notera att Danmark exempelvis har en helt annan roll i koalitionen än Sverige. Danmarks militära roll är mera framskjuten. Ett närmare svenskt samarbete på plats kan möjligen medföra att Sverige exponeras för fler risker än tidigare (hotbildsöverföring).

11 De folkliga mobiliseringsstyrkorna (Popular Mobilization Units – PMU) samlades i och med Daesh framryckning i Irak. Styrkorna utgörs av ett stort antal separata miliser som i huvudsak lyder under etniska eller religiösa företrädares beskydd. Några av miliserna är strikt irakiska, medan andra har lojalitet till iranska ledare (främst religiösa). Tanken är att mobiliseringsstyrkorna på sikt ska integreras i den irakiska försvarsmakten. Några PMU:s är villiga till detta medan andra vill bevara sin självständighet. Se bl.a. *Al-monitor*, "Iraq and Iran struggle for control over Popular Mobilization Units", <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/08/iraq-iran-popular-mobilization-units.html#ixzz4pL1FsoAU> <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/08/iraq-iran-popular-mobilization-units.html> tillgänglig 20170804) (20170804).

12 Just konflikten kring Kirkuks ställning har funnits under en längre tid och refereras i allmänhet till artikel 140 i den irakiska konstitutionen. Denna artikel beskriver att stadens administrativa ställning i Irak delvis ska bestämmas genom referendum.

13 *Al-Monitor*. "Disputed territories pose major challenge to Kurdish referendum"; <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/07/kurdish-referendum-disputed-areas-iraq.html#ixzz4pKxS1XCd> (tillgänglig 20170801) (20170730).

14 En annan viktig aspekt för framtiden är om shiamilisernas framryckning kommer att leda till nya hämndaktioner från kurdiska och sunnitiska grupperingar. Övergreppen mot exempelvis den sunnitiska minoriteten i landet har varit svåra sedan Saddams fall från makten, och har ökat i samband med kriget mot Daesh.

15 Det finns andra miliser, minoritetsgrupper som bekämpar Daesh och som har nära samarbete med den irakiska armén.

16 Jämför insatsen EUTM Somalia.

17 Då stabilisering och återuppbyggnad blir alltmer centralt kan exempelvis det polisiära stödet växa och därmed behovet av polisiära träningsmissioner.