



FOKUS 2013

ETTERRETNINGSTJENESTENS VURDERING

FORORD



Etterretningstjenesten har siden 2011 utgitt en ugradert vurdering som ledd i ønsket om større åpenhet. Årets ugraderte vurdering, Fokus 2013, vil i likhet med tidligere utgaver gi Etterretningstjenestens vurdering av geografiske og tematiske områder som tjenesten anser for å være særlig relevant for norsk sikkerhet og nasjonale interesser. Gjennom en systematisk fremstilling skal den årlige ugraderte vurderingen gi leseren mulighet til å sette seg inn i status og forventet utvikling på de ulike geografiske og tematiske områdene. I tillegg vil den inneholde et innledende kapittel som omhandler sentrale aspekter ved Etterretnings- tjenestens oppgaver og innretning.

Etterretningstjenesten er Norges utenlandsetterretningstjeneste. Tjenesten er underlagt Forsvarssjefen, men er ikke avgrenset til å arbeide med militære problemstillinger. Den skal arbeide innenfor de saksfelt som prioriteres av overordnede politiske og militære myndig- heter, og den skal understøtte politiske beslutningsprosesser med relevant informasjon

vedrørende fokusområder for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette innebærer at tjenesten skal innhente, bearbeide og analysere informasjon om fremmede stater, organisasjoner eller individer som kan utgjøre en reell eller potensiell trussel mot våre nasjonale interesser.

Etterretningstjenesten utarbeider vurderinger på bakgrunn av informasjon som ikke er allment tilgjengelig. Dette innebærer ikke nødvendigvis at Etterretningstjenesten kommer til andre konklusjoner enn de som er basert på åpne kilder. På en del områder frembringer Etterretningstjenestens arbeid helt unik informasjon som ellers ikke ville være tilgjengelig.

Det er mitt ønske at dette dokumentet skal bidra til økt forståelse for forhold som påvirker Norges sikkerhet og dermed gi et best mulig grunnlag for våre myndigheters beslutninger.

Redaksjonen ble avsluttet 7. februar 2013.

Generalløytnant Kjell Grandhagen
Sjef Etterretningstjenesten

INNHold



Foto: NTB scanpix

Om Etterretningstjenesten 3

Regionale fokusområder 9

 Nordområdene 9

 Russland 14

 Midtøsten/Nord-Afrika 19

 Afghanistan/Pakistan 27

 Kina 34

Grenseoverskridende trusler 39

 Internasjonal terrorisme 39

 Trusler i det digitale rom..... 44

Forsidebilde: NTB scanpix.

OM ETTERRETNINGSTJENESTEN



Forskningsfartøyet F/S Marjata. Foto: Forsvaret.

I 2012 var det 70 år siden Etterretningstjenesten ble etablert. I løpet av disse årene har det vært foretatt en rekke justeringer av tjenestens oppgaver og innretning for å imøtekomme ansvaret for å levere rettidige, relevante og pålitelige etterretninger til norske myndigheter. En kort historisk gjennomgang danner et godt utgangspunkt for en nærmere beskrivelse av dagens tjeneste og hvordan den er innrettet for i best mulig grad å håndtere dagens utfordringer.

NORSK ETTERRETNINGSTJENESTE GJENNOM 70 ÅR

Mangelen på en organisert etterretningstjeneste i Norge medvirket til at det tyske angrepet 9. april 1940 kom overraskende. Norske myndigheter, som var stasjonert i London under krigen, hadde stort behov for informasjon om situasjonen i det okkuperte hjemlandet og bestemte å etablere en målrettet etterretningstjeneste. I 1942 fikk Ragnvald Alfred Roscher Lund oppdraget med å etablere en etterretningsavdeling ved Forsvarets Overkommando i London. Etterretningsavdelingen skulle innhente informasjon fra et okkupert Norge og danne grunnlag for videre planlegging av hjemmefrontens og norske militære styrkers operasjoner i Norge. Gjennom organisasjonen XU ble det i løpet av krigen etablert et nettverk på mer enn 200 agenter. Det ble videre opparbeidet et kontaktnett på mer enn 1800 informanter i Norge.

Forsvarskommisjonen understreket i 1946 betydningen av en effektiv etterretningstjeneste for norsk sikkerhetspolitikk. Vilhelm Evang fikk oppgaven med å lede oppbyggingen, og han kom til å lede

tjenesten gjennom de første 20 år. Dette var en periode hvor tjenesten måtte bygges fra grunnen av. Samtidig ble den sikkerhetspolitiske situasjonen stadig mer anstrengt. Trusselen fra Sovjetunionen ble ansett som reell, Norge ble NATO-medlem, norsk base- og atompolitikk ble meislet ut og begrepene avskrekking og beroligelse skulle balanseres gjennom praktisk gjerning.

Under hele den kalde krigen la norske myndigheter vekt på at Etterretningstjenesten og operativ etterretningsvirksomhet skulle være under full nasjonal kontroll. NATO hadde stort behov for informasjon fra det strategisk viktige nordområdet, og den sovjetiske trusselen ble dimensjonerende for norsk etterretningstjenestes innretning. Fra 50-tallet og utover utviklet norsk etterretningstjeneste seg til å bli et sentralt ledd i NATOs forståelse av utviklingen i Sovjetunionens militære sektor og nordområdene. Det ble satset på teknisk etterretning og utbygging av stasjoner, spesielt i Nord-Norge. Et eget etterretningsfartøy ble også benyttet. Norsk etterretning utviklet seg gradvis til en moderne strategisk etterretnings-tjeneste med unik evne til å følge den strategiske situasjonen i nord, kartlegge sovjetiske disposisjoner og identifisere sovjetiske militære installasjoner, samt unik spisskompetanse når det gjaldt den sovjetiske Nordflåten. Under hele den kalde krigen var dette et sentralt bidrag til NATOs og våre alliertes forståelse av sovjetisk militærmakt og den militærstrategiske situasjonen i nord.

Slutten på den kalde krigen innebar at Etterretnings-tjenestens omfattende organisasjon ble betydelig



Etterretningstjenesten startet virksomhet fra Korpfjell i Øst-Finnmark i 1955. Foto: Forsvaret.

redusert på begynnelsen av 1990-tallet. Grunnet nordområdenes vitale betydning for norske interesser vedvarte imidlertid tjenestens fokus. Utviklingen utover 1990-tallet medførte imidlertid at tjenesten også fikk en rekke nye oppgaver, med tilhørende krav til omstilling. Jugoslavia gikk i oppløsning, og en ny væpnet konflikt oppsto i Europa. Ved årsskiftet 1995-96 gikk NATO inn i Bosnia-Herzegovina for å sikre implementering av Dayton-avtalen. Dette var første NATO-operasjon utenfor eget territorium. Etterretningstjenesten fikk i oppdrag å understøtte norske politiske og militære myndigheter med informasjon og analyse av utviklingen. For første gang fikk tjenesten i oppdrag å gi direkte støtte til de norske styrkene i en utenlandsoperasjon. Etter NATO-operasjonen i Bosnia har det blitt en grunnleggende forutsetning at norske styrker, også ved deployering utenlands, skal ha støtte fra Etterretnings-tjenesten.

Lund-kommisjonen avga sin rapport i 1996. Rapporten munnet ut i en rekke tiltak. I etterkant ble det etablert et eget kontrollorgan for de hemmelige

tjenestene i Norge; Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget). Utvalgets kontrollvirksomhet har bidratt til trygghet om at tjenestens virksomhet er i samsvar med gjeldende rettslige rammer.

Den 20. mars 1998 vedtok Stortinget Lov om Etterretningstjenesten og den 31. august 2001 Kongelig resolusjon instruks for tjenesten. Loven og instruksen danner grunnlag for tjenestens virksomhet i dag. Tjenestens lovbestemte oppdrag ble fastsatt slik: *"Etterretningstjenesten skal innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser."*

I loven blir blant annet internasjonal terrorisme, spredning av masseødelegglesesvåpen og overnasjonale miljøproblemer spesifisert som nye områder for virksomheten. Instruksen presiserer at oppgavelisten ikke er uttømmende, men at tjenesten kan få ytterligere ansvar dersom det oppstår nye sikkerhetsutfordringer. I regi av Forsvarsdepartementet, og etter samråd med tjenesten selv og andre relevante myndigheter, utarbeides det nå årlig et prioriteringsdokument som angir hvilke saksfelt tjenesten skal fokusere på. Dette gjelder for så vel militære som ikke-militære oppgaver. Loven brukte betegnelsen Etterretnings-tjenesten. Hensikten var å markere at tjenesten ikke bare er Forsvarets, men også sivile norske myndigheters utenlandsetterretningstjeneste. Denne endringen ble forsterket da tjenesten i 2003 formelt skiftet navn fra Forsvarets etterretningstjeneste til Etterretningstjenesten. Betegnelsen signaliserer at Norge i dag har en nasjonal utenlandsetterretnings-tjeneste som arbeider med militære så vel som sivile problemstillinger.

Etter 11. september 2001 har internasjonal terrorisme blitt en ny, sentral dimensjon for Etterretningstjenesten. Dette var en ny type trussel med et komplekst og transnasjonalt aktørbilde, som krevde raske endringer i fokus og informasjonsinnhenting. Utviklingen medførte at arbeidet med internasjonal terrorisme ble stadig viktigere for tjenestens fokus og innretning. Også andre transnasjonale trusler, som spredning av masseødelegglesesvåpen og trusler gjennom det digitale rom, har blitt stadig viktigere for tjenestens arbeid.

ETTERRETNINGSTJENESTEN I DAG

Norske interesser og endringer i trusselbildet etter den kalde krigen har resultert i at Etterretnings-tjenesten i dag har tre hovedoppgaver:

1. Understøtte viktige politiske beslutningsprosesser med relevant informasjon vedrørende fokusområder for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

I tråd med Etterretningsloven av 1998 støtter Etterretningstjenesten nå både sivile og militære myndigheter med informasjon og vurderinger for å bidra til å sikre viktige nasjonale interesser. I de senere år har Etterretningstjenesten hatt en betydelig økning i oppdragsmengde. Antallet nasjonale mottakere av etterretningsprodukter har økt, og tjenesten mottar stadig flere forespørsler om vurderinger. Endringer i Norges strategiske omgivelser, utviklingen internasjonalt og det generelle trusselbildet har bidratt til krav om løpende produksjon på stadig mer omfattende geografiske og tematiske felt.

Til tross for den kalde krigens slutt er utviklingen i nordområdene fortsatt svært viktig for Etterretnings-tjenestens innretning. Området er av vital interesse for Norge og har stor geopolitisk og strategisk betydning. Den russiske Nordflåten har et stort arsenal av strategiske kjernevåpen, og en rekke baser er lokalisert nær

Norge. I tillegg er det forventet at nordområdene vil få en betydelig vekst i sivil og kommersiell aktivitet i årene som kommer.

I en stadig mer globalisert verden må imidlertid Norge på en helt annen måte enn tidligere forholde seg til at vitale interesser påvirkes av begivenheter som finner sted langt unna. Etterretningstjenesten skal bidra til at norske beslutningstagere kan treffe informerte beslutninger i utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger. Norges samlede etterretningsbehov er tett knyttet til globale og regionale prosesser en rekke steder i verden. Dette har endret kravene til og utfordringene for norsk etterretning.

2. Fremskaffe informasjon om og varsle trusler mot Norge og norske interesser

God beredskap er å ta høyde for det som ikke har skjedd enda, men som kan komme til å skje. En viktig oppgave for Etterretningstjenesten er derfor å varsle og gi råd til norske myndigheter om forhold som kan true norske interesser. Ved å gi tidligst mulig varsel og informasjon om oppdukkende trusler og pågående kriser og krig bidrar tjenesten til at myndighetene kan håndtere situasjonen på en best mulig informert måte.

Etterretningstjenesten skal varsle om militære og sivile trusler. Dette forutsetter evne til å avdekke trusler, se gryende konfliktlinjer, spore terroristen og avdekke skadevaren før den treffer våre datasystemer. Etterretningstjenesten må derfor være i stand til å forstå normalbildet og ikke minst evne å oppdage eventuelle tegn på at normalbildet er i endring.

Dette blir stadig mer utfordrende. Norske interesser befinner seg mange steder i verden, spredd over mange land. Nasjonalformuen er investert over hele kloden. Store statseide og private norske selskaper opererer på alle kontinenter. Norge

fører en aktiv utenrikspolitikk og engasjerer seg i freds- og forsoningsprosesser i mange deler av verden. Forsvaret deltar i operasjoner langt borte. I en globalisert verden er truslene flytende og grenseoverskridende. De beveger seg raskt, kan befinne seg langt unna, og samtidig true norske interesser hjemme og ute.

3. Støtte til Forsvarets operasjoner hjemme og ute i verden

Etterretningstjenesten er Forsvarssjefens etterretningsapparat til støtte for Forsvarets virksomhet hjemme og ute. En optimal bruk av militære kapasiteter forutsetter god forståelse av situasjonen styrkene skal virke i og evne til å forutsi videre utvikling. Forsvarets operasjoner forutsetter et oppdatert etterretningsbilde og relevante etterretningsvurderinger. Dette gjelder på alle nivåer, fra det strategiske ned til det taktiske.

Etterretningstjenestens direkte støtte til Forsvarets enheter og staber gis blant annet gjennom produksjon av grunnleggende etterretninger, ved løpende oppdatering av etterretningsbildet på strategisk og operasjonelt nivå og ved å støtte militære sjefer på taktisk nivå med konkrete etterretningskapasiteter og produkter. Dette gjelder både ved nasjonale og internasjonale operasjoner.

Gjennom Forsvarssjefens direktiv for etterretning (1. april 2011) er sjefen for Etterretningstjenesten gitt fagmyndighet for all etterretning i Forsvaret. Etterretningstjenesten har derfor ikke kun ansvar for direkte etterretningsstøtte til militære staber og enheter, men også for den samlede etterretningsvirksomhet som drives i hele Forsvarets organisasjon. Målsetningen er å skape et enhetlig etterretningsmiljø i Forsvaret, for derigjennom å sikre en felles, helhetlig forståelse av situasjonen og de operative omgivelser i innsatsområdet. Gjennom deltagelse og veiledning i

relevante øvelser bidrar Etterretningstjenesten også til forsvarsgrenenes egen styrkeproduksjon innen etterretning. For å oppnå et enhetlig etterretningsmiljø i Forsvaret kreves det blant annet også felles doktrine og regelverk, samordnet etterretningsutdanning og en helhetlig etterretningsarkitektur med felles informasjons- og kommunikasjonssystemer. Dette arbeidet er påbegynt. I 2013 vil tjenesten foreta videre utarbeidelse av regelverk, og en egen etterretningsdoktrine vil bli utgitt. Etterretningstjenestens bidrag til operativ planlegging og medvirkning ved kapabilitetsutvikling og investeringsplanlegging vil bli utvidet.

Lov om Etterretningstjenesten gir tjenesten i oppdrag å støtte norske styrker i internasjonale operasjoner. Etterretningstjenesten har støttet og vil fortsette å støtte norske styrker i internasjonale operasjoner på en rekke områder. Et viktig element i dette er å bidra til et best mulig beslutningsgrunnlag for politiske og militære myndigheter. Direkte støtte til norske enheter i internasjonale militære operasjoner er også en sentral del av tjenestens oppgaver. Tjenesten leverer etterretninger til styrkesjefer og sjø-, luft-, land- og spesialoperasjoner som norske styrker er engasjert i. Høyt spesialiserte innsamlings- og analysemiljøer er bygget opp for å gi beslutningstagere på alle nivåer et best mulig grunnlag. Etterretningstjenesten støtter nå norske styrker før, under og etter innsetting i et operasjonsområde utenfor Norges grenser og vil normalt også sette inn egne ressurser.

For øyeblikket er Etterretningstjenestens bidrag til internasjonale operasjoner først og fremst knyttet til Afghanistan, hvor norske enheter støttes i sitt daglige virke med kapasiteter fra tjenesten. Etterretnings-tjenestens ansvar og oppgaver i forbindelse med Afghanistan strekker seg fra innhenting og vurdering av taktisk informasjon for taktiske beslutninger i militære operasjoner til større og komplekse vurderinger som skal støtte beslutningsprosesser i forbindelse

med utformingen av norsk politikk i Afghanistan. Utforming og vedlikehold av det løpende trusselbildet i Afghanistan er en viktig del av dette. Oppgaven strekker seg fra å varsle om mulige trusler lokalt i Afghanistan til å vurdere det generelle trusselbildet og forhold som har betydning for nasjonale interesser og beslutningsprosesser.

Støtten til internasjonale operasjoner vil også i 2013 være et fokusområde for Etterretningstjenesten.

Fremtidens tjeneste

Globale utviklingstrekk og endringer i trusselbildet har endret kravene og utfordringene for norsk etterretning. Utviklingen fordrer at tjenesten har evne til å avdekke det som trusselaktører ønsker at en ikke skal se. Det innebærer evne til å forstå deres motiver og intensjoner gjennom å sette sammen puslespillet av ulike brikker slik at det virkelige bildet kommer frem. Utviklingen fordrer et nært og tillitsfullt samarbeid og utveksling av informasjon mellom etterretnings- og sikkerhetstjenestene, og mellom Etterretningstjenesten og samarbeidende tjenester i utlandet.

Fremtidige utfordringer og trusler vil være annerledes enn de vi har sett de siste ti årene. Etterretnings-tjenesten må utvikle seg i takt med samfunnet den skal beskytte, opprettholde etablert evne og kompetanse og samtidig skape ny. Utviklingen, slik den ser ut i dag, innebærer at tjenesten er nødt til å inneha en rekke grunnleggende kapasiteter. Tjenesten må ha evne til å innhente den informasjon oppdraget krever. Dette gjøres både gjennom mennesker og ved hjelp av tekniske sensorer med tilgang der informasjonen er.

Den teknologiske utviklingen har endret det nasjonale og internasjonale trusselbildet. Informasjonsteknologien har gitt spillerom for trusler fra nye



*Skytebanetrening utenfor Mazar E Sharif i Afghanistan.
Foto: Forsvarets mediesenter.*

aktører og gjort oss sårbare på nye områder. Utviklingen har også bidratt til å skape nye muligheter for Etterretningstjenesten. I dagens samfunn er informasjonstilfanget enormt. I den stadig økende mengden av informasjon må tjenesten ha evne til å finne de informasjonsbitene som har relevans for de oppgaver tjenesten er gitt. En trend i informasjons-samfunnet er at viktig informasjon blir stadig bedre beskyttet. En forutsetning for en effektiv tjeneste er at den evner å ligge i forkant av den teknologiske utvikling og finner løsninger på stadig nye tekniske problemstillinger.

I årene fremover må Etterretningstjenesten forholde seg til det økende informasjonstilfanget og evne å håndtere informasjonen på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette krever langsiktige perspektiver, høy teknologisk kompetanse og evne til å utvikle og drifte avanserte teknologiske løsninger. Ikke minst fordrer det at tjenesten har kompetent personell som evner å omgjøre de fragmenterte informasjonsbitene til lesbar informasjon og forståelige vurderinger til støtte for våre oppdragsgivere.

Årets Fokus vil ta for seg tjenestens analyse og vurdering av prioriterte områder for tjenestens arbeid i året som kommer.

REGIONALE FOKUSOMRÅDER

NORDOMRÅDENE OG ARKTIS

De arktiske kyststatene – Norge, Russland, Canada, USA og Danmark – har i stor grad sammenfallende interesser i regionen. Dette minsker faren for konflikt. Utviklingen er ikke preget av ressurskamp eller økt konflikt, men av en rekke aktører som posisjonerer seg i forhold til mulige fremtidige interesser. Et naturlig ledd i denne utviklingen er økt vektlegging av forskning på arktiske forhold. Kunnskap sikrer grunnlag for innretning av fremtidige interesser og anses av en rekke stater for å gi økt tyngde og legitimitet til ønsket om å bli konsultert i spørsmål som angår reguleringer og rettigheter i Arktis.

Russland forblir den viktigste enkeltaktøren i Arktis. Den russiske Arktis-politikken har som sitt viktigste formål å sikre tilgang på energiresurser og størst mulig grad av kontroll og innflytelse i regionen. Den russiske seilasen med krysseren Pjotr Velikij gjennom store deler av Nordøstpassasjen i Karahavet og Laptevhavet ble høsten 2012 en illustrasjon på hvordan havområdene fra Barentshavet til Beringstredet i større grad må ses som et sammenhengende hele. Offisiell russisk politikk vektlegger at internasjonalt samarbeid i regionen er en betingelse for videre utvikling i tråd med russiske målsettinger.

Nordområdene er et viktig område for Norges nasjonale utvikling, men har også stor betydning i utenrikspolitisk forstand. Nordområdene inkluderer de nordligste delene av fastlands-Norge, samt havområdene og Svalbard. Her opererer allerede en rekke utenlandske aktører, og nye er på vei inn i regionen. Den utenlandske aktiviteten dreier seg i første rekke om fiske, internasjonal transport langs norskekysten og forskningsaktivitet både i havområdene og på Svalbard.

Regionen er også en del av Arktis, som siden 2006 har blitt løftet oppover på den internasjonale agendaen. I denne konteksten øker også den internasjonale interessen for Svalbard. Den internasjonale tilstede-

værelsen på Svalbard er stigende og i all hovedsak relatert til forskning.

Ismelting, forventinger om uoppdagede naturressurser, økt interesse for sjøtransport langs de nordlige sjørutene og en økende interesse for Arktis internasjonalt representerer både muligheter og utfordringer for Norge. Norske interesser skal sikres, samtidig som området skal utvikles gjennom internasjonalt samarbeid. Med ny aktivitet og nye aktører på vei inn i området følger Etterretningstjenesten utviklingstrekk og utenlandske aktørers aktivitet for å sikre norske nasjonale interesser i et stadig viktigere strategisk område.

Foto: Forsvarets militærgeografiske tjeneste.

KONFLIKTPOTENSIALET

For få år siden ble fremtiden i Arktis i mange medier fremstilt som et kappløp om ressurser. Dette konflikt-potensialet er i dag, med rette, tonet sterkt ned. For det første viser foreløpige undersøkelser at det meste av de arktiske uoppdagede ressursene befinner seg innenfor kyststatenes allerede juridisk definerte økonomiske soner. For det andre følger de arktiske kyststatene den FN-ledede prosessen med å utvide sine kontinentalsokler. Dagens utvikling tyder på at de arktiske kyststatene vil respektere FN-prosessen og forhandle bilateralt for å få definert de endelige grensene på den arktiske sokkelen.

Det er imidlertid den rettslige statusen til de potensielt sett nye sjørutene i nord som har skapt størst uenighet på internasjonalt nivå. Canada og Russland ønsker nasjonal kontroll over henholdsvis Nordvestpassasjen og Nordøstpassasjen, mens USA på sin side ønsker at disse sjørutene skal ha status som internasjonale transittuter og dermed være regulert som internasjonalt farvann. Kina, som har en økonomi som er svært avhengig av eksport av varer og dermed shipping, har vært tilbakeholden med å posisjonere seg. På sikt kan dette spørsmålet føre til uenighet om jurisdiksjon blant enkelte stormakter.

RUSSLAND I NORD

Forholdet mellom Norge og Russland er preget av stabilitet og veletablert samarbeid på flere felt. Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland i Barentshavet trådte i kraft i 2011, og dermed ble et årelangt uløst jurisdiksjonsspørsmål fjernet fra den norsk-russiske bilaterale agendaen. Etter inngåelsen av avtalen har aktiviteten innen energisektoren i nord fortsatt å øke, og det ventes styrket samarbeid innen denne sektoren i årene som kommer. Fiskeri-samarbeidet mellom Norge og Russland i Barentshavet sikrer at de felles fiskeriressursene kan tas ut på en bærekraftig måte.

Russland er en stormakt i Arktis. Landet, som trolig har de største uoppdagede petroleumsforekomstene i regionen, har den lengste arktiske kysten, den potensielt største kontinentalsokkelen og planverk for stortilt nyetablering av infrastruktur langs den russiske arktiske kysten. Russland har i tillegg store ambisjoner for sin Arktis-satsing nedfelt i en Arktis-strategi som også følges opp i praksis.

Energi er en viktig pådriver for russisk aktivitet i nord. Endringer i gassmarkedet har bidratt til å bremse utviklingen av enkelte kostbare gassprosjekter i det russiske nord. Utbyggingen av ressursene på Jamalhalvøya er imidlertid fortsatt høyt prioritert, og oljeleting på sokkelen fortsetter med økende intensitet. Russiske myndigheter er tydelig opptatt av ønsket om nasjonal kontroll over energiresursene, samtidig som det er et klart behov for kapital, teknologi og kompetanse fra utlandet.

Prosessen rundt fastsettelse av kyststatenes kontinentalsokler i Arktis vil stå sentralt i årene som kommer. Russland, Canada og Danmark antas å ha delvis overlappende sokkelkrav. Russland vil intensivere kartleggingsarbeidet fremover og forventes å levere oppdatert dokumentasjon til FNs sokkelkommisjon i løpet av 2014. Grensedragningen i Arktis vil bli styrt av FN-kommisjonens anbefalinger og eventuelle bilaterale forhandlinger mellom statene. Det er i dag lite som tyder på at sokkelproblematikken vil øke spenningsnivået i Arktis, men dersom grensene forblir uavklarte, vil dette kunne øke spenningsnivået på sikt.

Russland har i sin Arktis-strategi nedfelt en målsetning om å utvikle Nordøstpassasjen for internasjonal skips-transport. Foreløpig er den russiske redningskapasiteten langs passasjen lav, men det finnes planer for etablering av nye redningssentre, grensevaktstasjoner og havner langs den russiske arktiske kysten.



DELTA IV-klasse strategisk undervannsbåt. Foto: 333-skvadronen.

Det foregår også utvikling av navigasjonssystemer. Kommersiell bruk av Nordøstpassasjen foregår fortsatt i svært liten skala, selv om den er økende. I 2012 ble det registrert 44 transitter, sammenlignet med 34 i 2011. Russiske myndigheter avventer trolig både større interesse i transportnæringen og en bedring av isforholdene før en eventuell storstilt utbygging av ny infrastruktur.

Russland ser seg tjent med å bevare Arktis som et stabilt område preget av internasjonalt samarbeid. Det er gunstig for fremtidig russisk næringsutvikling i regionen og anses trolig også som avgjørende for å sikre at FNs prosess med å utvide kyststatenes kontinentalsokler fortsetter i samme tempo som i dag. Russiske myndigheter vil trolig dermed prioritere å styrke det internasjonale samarbeidet i tiden fremover og samtidig legge vekt på å unngå en militarisering av regionen.

Den russiske grensevakten, som er underlagt den føderale sikkerhetstjenesten (FSB), har fått hoved-

ansvaret for å kontrollere og sikre de russiske grensene i Arktis og de store russiske områdene i regionen. Et tydelig tegn på den russiske Arktis-satsingen er imidlertid at også andre aktører vil få nye definerte oppgaver i nord. Kriseministeriet har allerede en ledende rolle i å få på plass nettverket av redningsstasjoner langs kysten, mens Nordflåten ser ut til å ha fått en rolle i sikringen av økonomisk infrastruktur.

DEN MILITÆRE SITUASJONEN I NORD

I etterkant av Georgia-krigen i 2008 intensiverte Russland allerede iverksatte reform- og moderniseringstiltak for å revitalisere sine væpnede styrker. Effekten kan allerede observeres blant styrkene i nordområdene i form av mer synlig og effektiv russisk trening og økt produksjon ved spesielt militære verft. Alle konvensjonelle styrker i vårt nærområde er nå underlagt Russlands vestlige militærdistrikt med hovedkvarter i St. Petersburg,



Det kinesiske forskningsskipet Xuelong/Snødragen seiler nordover etter å ha krysset polarsirkelen 21. juli 2012. Foto: NTB scanpix.

og lokalt på Kolahalvøya fører Nordflåten operativ kontroll med områdets sjø- og landstyrker. Under Det vestlige militærdistrikt, som har ansvar for Russlands vestlige grenser, hører også Østersjøflåten, to armékommandoer og en luftforsvarskommando.

Nordområdene, og spesielt Kolahalvøya og Barentshavet, har vært, og er fremdeles, av høy militærstrategisk betydning for Russland. Dette skyldes områdets funksjon som base- og operasjonsområde for ubåter som bærer interkontinentale ballistiske missiler med atomstridshoder. Ettersom nye missilbærende ubåter utgjør en viktig del av moderniseringsprosessen, vil denne situasjonen ikke endre seg de nærmeste årene. Trolig vil områdets relative militærstrategiske betydning heller øke enn å avta.

De øvrige styrkene på Kolahalvøya har som hovedoppgave å forsvare de missilbærende ubåtene,

enten de er i havn eller på patrulje. Med dette som dimensjonerende oppgave har Russland samtidig kapasitet til å drive effektiv episode-, krise- og konflikthåndtering, noe som inkluderer å forsvare seg mot overraskende angrep og å stille reaksjonsstyrker til disposisjon for oppdrag i andre deler av Russland. For å kunne gjennomføre offensive operasjoner av et visst omfang i nord må imidlertid området tilføres forsterkninger. Slike forsterkningskonsepter inngår i reformene, og Russland øver slike jevnlig.

Utover en russisk ambisjon om ytterligere å tilpasse deler av sine eksisterende landstyrker til operasjoner under ekstreme arktiske forhold foregår det for tiden ingen kvantitativ opptrapping av styrkenivået i nord. Imidlertid vil tilførsel av nytt materiell på sikt gi styrkene økt evne og kapasitet, og det vil tilrettelegge bedre for fellesoperasjoner på tvers av forsvarsgrenene.

Nordområdenes og Barentshavets utstrekning og beskaffenhet gjør det spesielt velegnet til å prøve ut nye våpenplattformer og langtrekkende våpen. Utvikling og test av mange av Russlands viktigste maritime våpensystemer gjennomføres da også i dette området. Eksempler er flere typer nye atomubåter med nye interkontinentale ballistiske missiler og nye langtrekkende kryssermissiler for bruk mot sjø- og landmål. Også våpen for eksportmarkedet prøves ut i disse områdene.

På aktivitetssiden fortsetter Russland å sende sine strategiske bombefly på tokt over Barentshavet og Norskehavet, noe som har vært rutine siden 2007. Flygningene er en kombinasjon av operativ trening og demonstrasjon av militær kapasitet. Bombeflyenes hovedoppgave, som en komplementær kapabilitet til de missilbærende ubåtene og de landbaserte rakettstyrkene, er å levere langtrekkende kryssermissiler. Flyene er stasjonert mer sentralt i Russland, men de har deployeringsbaser i nordområdene.

Nordflåten fortsetter å sende fartøysgrupper på tokt til fjerne himmelstrøk. I 2012 var fokuset antipiratoperasjoner i Aden-bukta, seilas til den amerikanske østkysten for havnebesøk og deployeringer til Middelhavet i forbindelse med Syria-konflikten. Som en av Russlands to strategiske flåter vil Nordflåten opprettholde en viss kapasitet til operasjoner på verdenshavene og til militær styrkeprojeksjon. Slike store overflatefartøy som kreves for denne typen oppgaver benyttes samtidig til å markere russisk suverenitet og militær styrke i nordområdene.

I 2012 opererte Nordflåten for første gang med en større fartøysstyrke langs den nordlige sjøruten i Karahavet og Laptevhavet. Hensikten var å markere russisk herredømme og å trene på nye oppgaver, slik som sikring av sivil skipsfart og forsvar av kommersiell næringsvirksomhet og strategisk viktige installasjoner.

Slike operasjoner tjener imidlertid ikke russiske interesser om lavspenning i Arktis og vil derfor trolig foregå mer sporadisk. Til daglig vil det være den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) og kriseministeriets ressurser som opererer langs den nordlige sjøruten og bemanner områdets grensevakt- og søks- og redningsposter.

En hovedoppgave i inneværende år for Det vestlige militærdistrikt, inkludert styrkene i nordområdet, er å gjennomføre en relativt omfattende strategisk øvelse – "ZAPAD 2013" (oversatt "VEST 2013") – i samarbeid med Hviterussland. Slike øvelser er rutinemessige og gjennomføres på årlig rotasjonsbasis mellom Russlands fire militærdistrikter. Siste ZAPAD-øvelse ble gjennomført i 2009.

VIDERE UTVIKLING I NORDOMRÅDENE OG ARKTIS

Det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland er preget av et veletablert samarbeid på flere felt, og hele utviklingen i Arktis preges først og fremst av stabilitet og samarbeid. I takt med at ressursene i Arktis kartlegges og at det etableres en voksende kunnskapsbase, øker erkjennelsen av at kyststatene allerede er i besittelse av hoveddelen av interessante forekomster innenfor juridisk anerkjente økonomiske soner. Russland, som den viktigste aktøren i Arktis, følger FN-prosessen for avklaring av kontinentalsokkelen. Dette bidrar til å svekke tidligere oppfatninger om Arktis som et fremtidig konfliktområde. Samtidig øker interessen for Arktis og de muligheter som vil kunne gjøre seg gjeldende. Dette medfører at stormakter og mindre stater utenfor regionen også vil ønske å påvirke rammebetingelsene for regionen. Den rettslige statusen til de potensielt nye sjørutene i nord er et slikt område som kan skape uenighet på internasjonalt nivå i tiden som kommer.

RUSSLAND

Russlands ambisjoner om å styrke og videreutvikle landets status som stormakt er en viktig drivkraft i russisk politikk, også på det innenrikspolitiske plan. Det politiske systemet er i økende grad preget av autoritære trekk og bidrar til voksende misnøye med den politiske situasjonen i folket og i deler av eliten. Lederskapet er forventet å videreføre dagens politiske kurs, noe som kan føre til skjerpet elitekonflikt og politisk turbulens. Russlands fremste utenrikspolitiske mål vil være regional integrasjon, mens forholdet til Vesten forventes å forbli kjølig. Implementering av det storstilte våpenprogrammet vil øke den operative evnen til de væpnede styrker, mens militærmaktens førsteprioritet fortsatt vil være strategisk avskrekking.



Utviklingen i Russland er av stor betydning for Norge. På den ene side har Russland lagt vekt på et godt og tett samarbeid med Norge. Det praktiske samarbeidet, ikke minst i nordområdene, er i utvikling på flere områder, og det bilaterale samarbeidet håndteres innenfor et veletablert politisk rammeverk. Russland ønsker at nordområdene fortsatt skal være et område preget av samarbeid og et lavt spenningsnivå. På den annen side kan Norge, som medlem av NATO, bli berørt av konfliktspørsmål som ikke springer ut av det bilaterale forholdet.

UTENRIKSPOLITISK KONTINUITET

Det er grunn til å tro at Russland vil videreføre ønsket om å bilateralisere sine relasjoner til Norge og andre europeiske land fremfor å styrke forbindelsene til organisasjoner som NATO og EU. Russland vil fortsatt søke støtte hos enkeltland i et forsøk på å forhindre at disse organisasjonene samler seg om standpunkter Russland er imot. Russlands militære og politiske ledelse ser fortsatt på deler av NATOs virksomhet, blant annet utplassering av militært utstyr og installasjoner i medlemsland som grenser til Russland, med betydelig skepsis. Planene om etablering av et europeisk missilforsvar og Georgias ambisjoner om NATO-medlemskap vil forbli de viktigste strids-spørsmålene i forholdet mellom Russland og alliansen. På den annen side vil Russland fortsatt søke samarbeid med NATO på områder av felles interesse, for eksempel om transitt gjennom Russland i forbindelse med NATOs uttrekning fra Afghanistan.

Forholdet til landene i Samveldet av uavhengige stater (SUS) vil forbli en av hovedprioritetene i russisk utenrikspolitikk, og Russland vil søke å opprettholde sin sikkerhetspolitiske dominans i regionen.

Russlands militære baser i enkelte av SUS-landene har en politisk primærfunksjon ettersom de signaliserer russisk støtte til landenes politiske lederskap og Russlands intensjon om å spille en sentral rolle i regionen. Selv om bilaterale avtaler om økonomisk og militært samarbeid er fundamentet i russisk SUS-politikk, ser vi en økende satsing på integrasjon gjennom organisasjoner som Organisasjonen for kollektiv sikkerhet (CSTO) og Tollunionen, som per i dag omfatter Russland, Hviterussland og Kasakhstan. Flere av SUS-landenes skepsis til russisk innflytelse og intensjoner vil imidlertid begrense Russlands muligheter til ytterligere sikkerhetspolitisk og økonomisk integrasjon i regionen.

Et sentralt element i russisk utenrikspolitikk er ambisjonen om å styrke landets rolle på den internasjonale arena. Det politiske lederskapet ønsker at Russland skal være en sentral aktør i internasjonal politikk og bli lyttet til i spørsmål som direkte eller indirekte berører landets sikkerhet. Det er viktig for Moskva at russiske synspunkter blir tatt på alvor, noe som i seg selv styrker Russlands internasjonale posisjon. Russland mener selv at deres rolle i internasjonale spørsmål underbygges av landets permanente medlemskap i FNs sikkerhetsråd. Moskva vil derfor fortsatt argumentere for at internasjonale konfliktspørsmål, som konflikten i Syria, skal behandles innenfor rammen av FNs sikkerhetsråd. Et ønske om forpliktende avtaler på et bredt spekter av områder er en bærebjelke i russisk utenrikspolitikk. I tillegg erkjenner Moskva at Russlands stormakts-status også avhenger av økonomisk styrke. De mange tiltakene for å modernisere og styrke russisk økonomi må derfor delvis sees som en del av ambisjonen om å styrke landets rolle utad.

INNENRIKSPOLITISK TILSTRAMMING

I det russiske lederskapets øyne er Russlands internasjonale posisjon også avhengig av politisk stabilitet

på hjemmebane. Dette er med på å forklare de autoritære trekkene ved landets politiske system. Demonstrasjonene i 2011 og 2012 førte til en viss innenrikspolitisk oppmykning, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom gjeninnføring av direktevalg på regionale guvernører. Etter at Vladimir Putin tok fatt på sin tredje presidentperiode i mai 2012, har imidlertid lederskapet igjen strammet tøylene. Opposisjonsaktører har blitt utsatt for økende trakassering, og det har blitt innført ny lovgivning som begrenser frivillige organisasjoners virksomhet. Det synes i dag ikke å være noen utsikter til en snarlig liberalisering av Russlands politiske system.

Protestbevegelsen har tatt enkelte skritt i retning av økt konsolidering, ikke minst gjennom opprettelsen av et nasjonalt koordinasjonsråd høsten 2012. Likevel er bevegelsen fortsatt politisk fragmentert, noe som svekker dens mulighet til å utgjøre en effektiv politisk kraft. Gateprotestene har etter hvert avtatt noe både i hyppighet og størrelse. Bevegelsen synes nå å være avhengig av å samle seg om en ny strategi og en felles leder dersom den skal styrke sin rolle på den politiske arena.

Tross fornyet kontroll på overflaten står lederskapet imidlertid overfor en rekke interne utfordringer. Blant annet synes faren for splittelse i den politiske eliten å være økende. Etter at Putin igjen tok over som president, har man sett en voksende maktsentrering rundt hans person, blant annet ved at ledende medlemmer av hans krets har fått stillinger i President-administrasjonen. Dette har gått på bekostning av statsminister Dmitrij Medvedevs tilsynelatende noe mer liberale regjering og har ført til økt spenning i eliten. En annen utfordring for Putin er at hans nærmeste krets mangler tilvekst, samtidig som flere av hans nære allierte begynner å nå en relativt høy alder. Mangel på naturlige arvtakere til dagens elitepolitikere kan på sikt bli en stabilitetsmessig utfordring for Russland.

Trusselen mot landets territoriale integritet er lav, og det er generelt liten grad av separatisme. Unntaket er Nord-Kaukasus og to republikker i det sentrale Russland, Tatarstan og Basjkortostan. I de to sist-nevnte områdene ser vi tendenser til at islamistiske grupper styrker seg, og det har vært en rekke angrep på myndighetspersoner. Nord-Kaukasus preges av et høyt voldsnivå, særlig i Dagestan, som står for over halvparten av voldshandlingene i regionen. Det er nesten daglige sammenstøt mellom opprørere og sikkerhetsstyrker, i tillegg til attentater mot myndighetspersoner, politi og muslimske lærde. Situasjonen i Ingusjetia og Tsjetsjenia er også alvorlig, mens opprørsgruppene i de vestlige republikkene er blitt satt tilbake som følge av vellykkede operasjoner fra sikkerhetsstyrkenes side. Rekrutteringen til opprørsgruppene synes imidlertid fortsatt å være høy som følge av politiets trakassering av tilhengere av mer radikale retninger innen islam, omfattende korrupsjon og stor arbeidsløshet. Vi forventer ikke at regjeringens program for sosioøkonomisk utvikling i regionen vil gi store resultater på kort sikt.

Økonomien vil trolig være avgjørende for russisk innenrikspolitisk stabilitet i tiden fremover. En eventuell økonomisk nedgang vil både kunne føre til en ny giv for protestbevegelsen og til mer alvorlige konflikter i den politiske eliten.

DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN

Første halvår av 2012 nærmet den russiske økonomien seg samme nivå som før finanskrisen og ble tilnærmet friskmeldt av sentrale institusjoner som IMF og OECD. Redusert vekst i andre halvår gjør at forventet BNP-vekst i 2012 og 2013 trolig vil ende på rundt 3,5 %, mot 4,3 % i 2011. Hovedårsakene er usikkerhet knyttet til prisene på olje og gass samt tilstanden i verdensøkonomien. Regjeringens mål er en årlig vekst på minst 5 %. Forventet russisk BNP-vekst

i 2012 og 2013 vil likevel være høyere enn i mange europeiske land og i USA, og landet har lav statsgjeld. Russland går dermed inn i 2013 i en gunstigere økonomisk situasjon enn en rekke andre land.

Retningen i Russlands økonomiske politikk for 2013 og utover er motivert av at økonomien er altfor sårbar overfor svingninger i råvareprisene på verdensmarkedet. Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet har de siste årene vært på betydelige 10 %. Dette krever robuste finanspolitiske mekanismer for å bevare den økonomiske stabiliteten hvis man skulle oppleve perioder med vedvarende lave priser på olje og gass. Beholdningen i landets to sparefond er lav sammenliknet med før finanskrisen.

Med lavere vekst og en strammere finanspolitikk med fokus på stabilitet og sosial utvikling må den russiske staten i 2013 og utover skaffe nye inntektskilder for å opprettholde økonomisk vekst, investeringer og finansiering av politiske programmer. En mulighet ligger i privatisering, og staten planlegger å selge seg ned i en rekke store selskaper frem mot 2016 for å redusere sin andel av økonomien og tiltrekke seg private investeringer og teknologi som kan utvikle økonomien videre.

Strukturelle utfordringer med et usikkert forretnings- og investeringsklima, korrupsjon, kapitalflukt, forventet økt inflasjon og svakheter i det juridiske rammeverket vanskeliggjør og forsinker økonomisk utvikling. Til tross for utfordringene skjer det også fremskritt. Russland ble i 2012 medlem i Verdens handelsorganisasjon (WTO) etter nesten 20 år med forhandlinger.

Russland hadde i 2012, for første gang siden sovjet-tiden, perioder med en svak naturlig befolkningsvekst, det vil si at befolkningen vokste om man holder innvandring utenfor. I 2012 som helhet så



President Putin i samtale med statsminister Medvedev og Presidentadministrasjonens sjef Ivanov 12. desember 2012. Foto: NTB Scanpix.

man en svak nedgang, men befolkningsreduksjonen var mye mindre enn i tidligere år. Inkluderer man innvandringen, økte folketallet noe og er nå på 143 millioner mennesker. Samtidig er utsiktene fortsatt utfordrende. Andelen russere i yrkesaktiv alder vil falle drastisk i løpet av de neste 20 årene, og en langt mindre andel av befolkningen vil da være yrkesaktive i forhold til andelen pensjonister. Økt arbeidsinnvandring vil være et viktig virkemiddel for å kompensere for nedgangen i egen yrkesaktiv befolkning.

En nyinnført budsjettregel balanserer for første gang budsjettet mot en lavere oljepris enn den forventede og skal øke beholdningen i de to sparefondene. Regelen begrenser samtidig regjeringens mulighet til å stimulere til økonomisk vekst ved å bruke mer olje-

penger. Balansen mellom hensynet til helse og sosiale utgifter og utgifter til forsvar og sikkerhet vil derfor være en politisk nøkkelutfordring i årene fremover.

VIDEREFØRING AV VÅPENPROGRAMMET

Til tross for omfattende utskiftninger i forsvarsministeriet og i den øverste militære ledelsen høsten 2012 beholdes hovedretningen i de pågående planene for å modernisere og revitalisere Russlands væpnede styrker. Det statlige våpenprogrammet for perioden 2011 til 2020, med en nominell ramme på nærmere 4 000 mrd. NOK, støttes av et fond på 600 mrd. NOK til styrking og omstilling av forsvarsindustrien. Blant annet skal det satses kraftig på modernisering og utvikling av verftsindustrien,

og det skal bevilges penger til økt innovasjon. Våpenprogrammet begynner å materialisere seg i form av kontraktsinngåelser og materielleleveranser, og det er fortsatt sterk politisk vilje til å nå de vedtatte målsettingene, også fra president Putin. Selv en delvis implementering vil imidlertid gi et merkbart løft for militærmakten. Innenfor moderniseringsplanene er den høyeste prioriteten gitt til de strategiske kjernevåpenstyrkene og luftstyrkene, men det er også et satsingsområde å videreutvikle spesielt Nord- og Stillehavsflåten. Et fokusert satsingsområde for Russland er å gjøre seg mindre ensidig avhengig av kjernevåpen for global og regional avskrekking. I dette ligger å ta frem konvensjonelle presisjonsvåpen med lang rekkevidde og i tillegg øke og videreutvikle evnen til å benytte alle statens virkemidler i en konfliktsituasjon.

Parlamentet fortsetter å øke bevilgningene til Russlands væpnede styrker. Dersom planen følges, vil forsvarsbudsjettets andel av russisk bruttonasjonalprodukt øke fra om lag 3,1 % i 2012 til 3,8 % i 2015, og belastningen på statsbudsjettet fra nær 15 % til rundt 20 %. Frem til 2011 var økningen ikke enestående for russisk offentlig pengebruk. Etter 2011 har imidlertid forsvarsutgiftene vokst raskere enn andre budsjettkapitler. I 2013 er det planlagt å bruke et beløp tilsvarende om lag 180 mrd. NOK på investeringer. I 2014 planlegges det å øke beløpet til ca. 217 mrd. og videre til 307 mrd. i 2015. Investeringsandelen av forsvarsbudsjettet vil i tilfelle ligge på ca. 55 % i 2015.

VIDERE UTVIKLING I RUSSLAND

President Putin vil videreføre en politisk kurs basert på maktentralisering i Kreml og sterke tiltak mot opposisjonen, men samtidig opprettholde en balanse mellom konservative og liberale krefter i lederskapet. Imidlertid skaper Putins fallende oppslutning, elitekonflikt og problemer med nyrekruttering til

eliten utfordringer som vil kunne svekke lederskapets styringsevne. Selv om opposisjonen nå er splittet, vil en gryende konsolidering trolig komme til å utgjøre en større utfordring for lederskapet på lengre sikt. Konflikten mellom islamistiske grupper og myndighetene i Nord-Kaukasus forventes å fortsette på et høyt nivå, særlig i de østlige områdene, men ikke å spre seg til andre deler av Russland. I utenrikspolitikken vil problemsaker dominere Russlands forhold til Vesten, og Moskva vil vise liten kompromissvilje i saker som angår den sikkerhetspolitiske utviklingen langs landets grenser. Russland vil fortsette arbeidet for tettere sikkerhetspolitisk og økonomisk integrasjon i SUS, men skepsis til russiske intensjoner og dominans i mange av SUS-landene vil bremse denne utviklingen.

MIDTØSTEN OG NORD-AFRIKA

Flere land i Midtøsten står overfor omfattende utfordringer knyttet til statsbygging, økonomi, sosial uro og nasjonale konflikter. Kampen mellom hvem som får definere politiske og sosiale institusjoner vil prege agendaen i land som har gjennomgått regimeendringer.

Nasjonale konfliktlinjer i Syria, Libya, Irak og Jemen vil medføre videre politisk usikkerhet og sikkerhetsutfordringer i disse landene. Syria-konflikten vil også påvirke regionale allianser og naboland. Iran vil fortsette arbeidet med sitt kjernefysiske program. De internasjonale forhandlingene med Iran vurderes å fortsette, men forventes ikke å bidra til en langvarig løsning som både er akseptabel for regimet og for Irans forhandlingsmotpart. Eksisterende konfliktlinjer i regionen vil videreføres gjennom 2013, med hovedvekt på nasjonale stridigheter, sosial uro og sikkerhetsutfordringer i flere land.



Regionale utviklingstrekk

Midtøsten har de siste to årene sett dramatiske omveltninger, etter at de fleste av landene har opplevd masseprotester mot undertrykkende regimer. Fire av regionens land, Tunisia, Libya, Jemen og Egypt, har gått gjennom hver sin egenartede revolusjon, skiftet regime og er nå i en ustabil, post-revolusjonær fase. Syria er inne i en opprivende borgerkrig, hvor partene foreløpig har fokus på å nå sine mål militært heller enn gjennom politisk dialog. Andre land som

Algerie, Irak, Jordan, Kuwait, Marokko og Saudi-Arabia har sett betydelige protester, uten at disse har ført til vesentlige endringer i de grunnleggende strukturene og skjevhetene i samfunnet.

Det er ikke gitt at de politiske omveltningene i Midtøsten vil fremme en demokratisk utvikling i regionen. Liberale og sekulære grupper i Egypt og Tunisia har fått et langt svakere politisk avtrykk enn deres rolle i revolusjonene indikerer. Libya preges av sikkerhetsutfordringer, kamp om ressurser og lav myndighetskontroll. Egypt viser så langt en pragmatisk tilnærming til håndteringen av landets utenrikspolitikk og internasjonale allianser, mens man balanserer i mer islamistisk retning i innenrikspolitikken. Radikale krefter har vunnet terreng i Syria i takt med at konflikten er blitt militarisert. I regionen som helhet vil islamistbevegelsenes fremtidige rolle, og deres ønske om å bringe stat og samfunn mer i pakt med islam og islamsk lov, være ett av de store usikkerhetsmomentene som vil være avgjørende for fremtidig utvikling.

Også land hvor den arabiske våren ikke har ført til regimeendringer, berøres av de siste års omveltninger. Regimene i disse landene vil søke legitimitet ved tilsynelatende å legge politikken nærmere folkekravene som har kommet til syne i opprøret. Dette kan skje ved å føre en mer selvhevdende utenrikspolitikk, gi mer plass til religionen i statsforvaltning og styringssystemer samt ha et større fokus på sosial velferd. Det vurderes ikke som sannsynlig at land som hittil har hatt god relasjon til Vesten vil bryte denne relasjonen. Behov for investeringer, lån og bistand er en viktig medvirkende årsak. En pragmatisk politikk, både innenfor økonomi og diplomati, forventes fremdeles. Flere av landene vil trolig søke å diversifisere sin avhengighet av Vesten, særlig opp mot Asia, samt å styrke regionale allianser. GCC-landenes (Gulf Cooperation Council/ Samarbeidsrådet for Gulven) utvikling av felles forsvarspakt er et eksempel på sistnevnte.

Israel er fortsatt teknologisk og militært overlegen i regionen. Utover Iran, som er engasjert i en ikke-konvensjonell lavintensitetskonflikt med landet, vurderes ingen av statene i Midtøsten å ha intensjon om å utfordre Israel militært. Iran, Hizbollah, diverse palestinske grupper og visse militante islamske grupper har intensjon og kapasitet til å ramme landet, men er begrenset av mangel på felles agenda og lokalt og nasjonalt handlingsrom.

Spenningene mellom Iran og Israel er sterke, og et eventuelt israelsk angrep mot det iranske atomprogrammet vil få store, regionale konsekvenser. Iran vil fortsette å utfordre det internasjonale samfunnet gjennom atomprogrammet, men mangelen på effektive og endelige mottiltak gjør at verdenssamfunnet, herunder også Israel, trolig vil være mindre villige til å engasjere Iran militært. Denne kalkylen vil kunne endre seg dersom Israel en dag oppfatter Iran som en akutt, eksistensiell trussel, eksempelvis dersom det skulle foreligge sterke

indikasjoner på at landet er i ferd med å ferdigstille et kjernefysisk stridshode, eller Israel av andre tungtveiende årsaker skulle se det i sin interesse å utfordre Iran. De endringer som finner sted i regionen, og i Israels sikkerhetspolitiske omgivelser, kan få betydning for en slik beslutning.

Sekteriske skillelinjer mellom shia- og sunniinteresser har i økende grad blitt forsterket gjennom regional konkurranse mellom Iran på den ene siden og en bred sunni-blokk med Saudi-Arabia og Qatar i spissen på den andre siden. Konflikten i Syria har bidratt til en ytterligere skjerpelse av disse spenningene. Særlig saudiske myndigheter fokuserer på sekteriske skillelinjer i landets utenrikspolitikk. På kort sikt mobiliserer dette innenriks og regional støtte mot Iran og dets allierte. På lengre sikt vil imidlertid en slik politikk kunne føre til økt avstand mellom saudiske myndigheter og landets shia-befolkning, med økt ustabilitet i Saudi-Arabias oljerike østlige provins som konsekvens. Det vil også kunne svekke den interne stabiliteten i nabolandet Bahrain.

På nasjonalt nivå vil en rekke konflikter utspille seg i regionen. Borgerkrigslignende tilstander vil fortsette i Syria, manglende politisk kontroll over militser og islamistiske grupper vil prege Libya og Irak vil se økende friksjon mellom sentralregjeringen i Baghdad og de kurdiske selvstyremyndighetene. Sosial uro og krav om endring vil gjøre seg gjeldende i land hvor den arabiske våren ikke har funnet sted, herunder Jordan, Kuwait og den østlige provinsen i Saudi-Arabia.

Dette regionale konfliktbildet medfører utfordringer knyttet til masseødeleggelsesvåpen og terrorisme. Krisen i Syria vil anta en ny dimensjon dersom regimet benytter, eller truer med å benytte, kjemiske våpen mot interne eller eksterne motstandere, eller dersom slike våpen havner i hendene på andre aktører. Regionale utfordringer knyttet til svak myndighets-

kontroll i Sahel-regionen vil kunne spille inn på sikkerhetssituasjonen i Algerie, Libya og andre land i Maghreb-området. I likhet med Libya og Algerie vil også Syria og Sinai kunne videreutvikles som arena for militante islamister.

IRAN

Kjernefysisk program, ballistiske missiler og kjemiske og biologiske våpenprogram

Iran har over flere år, og på flere områder, utviklet landets evne innenfor den kjernefysiske industrien, men har også drevet arbeid relevant for utvikling av kjernevåpen. Flere av disse aktivitetene dateres tilbake til før sanksjonene, men noe arbeid med slik sensitiv teknologi er også av nyere dato. Det internasjonale atomenergibyrådet (IAEA) klarer fremdeles ikke å verifisere at dette programmet utelukkende er ment for sivile forhold og markerer en bekymring for

en mulig militær dimensjon som inkluderer produksjon av spaltbart materiale. Slik uran eller plutonium av våpenkvalitet er nødvendig for å kunne utvikle et kjernevåpen. Iran anriker uran opp til 20 prosent i anleggene ved Fordow og Natanz. Iran kan komme til å argumentere med behov for enda høyere anrikningsgrad dersom de realiserer planer om atomdrevne farkoster. På tross av sanksjonene mot landet fortsetter Iran virksomheten innen både drift og forskning og med konstruksjonen av tungtvannsreaktoren ved Arak. Reaktoren er velegnet for produksjon av plutonium, men vil tidligst være i drift i 2014.

Iran har lyktes med å utvikle og produsere ballistiske missiler som kan nå Israel og andre potensielle mål i regionen. Det er mistanke om at Iran også utvikler missiler med rekkevidde til å nå store deler av Europa.



President Ahmadinejad besøker sentrifugeanlegget ved Natanz. Foto: NTB scanpix.

Politisk beslutningstaking

Det iranske regimets atompolitikk, og den internasjonale konflikten rundt atomprogrammet, vil trolig ikke gjennomgå store endringer fra den dynamikken vi har sett i 2012. Trusselen om militære aksjoner mot Iran vil vedvare, men regimet vil forsøke å begrense risikoen for væpnet konflikt. Iran vil derfor ønske å fortsette de internasjonale forhandlingene, men regimet vil samtidig motsette seg å avslutte sentrale deler av atomprogrammet. Det forventes derfor ikke at forhandlinger vil bidra til en varig løsning som både er akseptabel for lederskapet og for Irans forhandlingsmotpart, P5+1.

Så lenge den internasjonale lysten til å engasjere Iran militært er lav, og forhandlinger ikke fører til gjennombrudd, vil sanksjonene og isoleringen av landet fortsette. Dette vil svekke Irans økonomi ytterligere, noe som vil kunne påvirke samholdet i lederskapet ettersom også elitegruppenes interesser utfordres. Dette vil kunne føre til at kravet om å komme Vesten mer i møte øker, også blant enkelte sentrale aktører i lederskapet. Inflasjonen og arbeidsledigheten vil øke, men så lenge lederskapet har en positiv handelsbalanse, øremerker hard valuta til import av kritiske basisvarer og kan kutte i offentlige utgifter og oppgaver, vil man ikke se en fullstendig økonomisk nedsmelting. Det er likevel sannsynlig at stadig flere sektorer i økonomien vil bli rammet, noe som vil kunne påvirke den sosiale stabiliteten i landet. Lederskapet vil frykte at den synkende levestandard i landet provoserer frem opptøyer og en opposisjonsbevegelse med bred appell. Sikkerhetsstyrkene vil derfor være mobilisert for å slå raskt ned på enhver form for protest.

Iran har en doktrine for proporsjonale tilsvar på aggresjon. Ettersom sanksjonene i økende grad vil utfordre lederskapets stabilitet, øker risikoen for at lederskapet også ønsker å utføre aksjoner mot vestlige interesser.

Sabotasjehandlinger og nettverksoperasjoner vil i så måte være mulige handlemåter.

De regionale omveltningene, og spesielt den pågående krisen i Syria, vil øke det iranske lederskapets følelse av press og isolasjon. Lederskapet vil i 2013 se seg om etter alternativer til Assad som kan sørge for at Irans interesser i Syria opprettholdes, men vil ha store problemer med å knytte kontakter til alternative grupper og aktører. Iran vil i mangelen på troverdige, syriske samarbeidspartnere sannsynligvis fortsette å støtte det syriske lederskapet, noe som vil bidra til ytterligere å svekke lederskapets regionale innflytelse. Enkelte regionale krefter Iran ønsker å opprette og bevare bånd til, som Hamas, posisjonerer seg på den syriske opposisjonens side. Dette begrenser Irans inngripen med slike grupperinger.

SYRIA

Det vurderes at borgerkrigen i Syria ikke vil avgjøres ved at en av partene vinner en ren militær seier. Politiske forhandlinger trengs for å sikre en stabil overgangsperiode og for å ivareta minoritetenes sikkerhet. I 2013 vil den væpnede opposisjonen gradvis bli sterkere og beholde det strategiske initiativet, mens lederskapets militære overlegenhet vil minske.

Syria har omfattende lagre av kjemiske stridsmidler tilgjengelig. De er primært tiltenkt en rolle mot fremmed, militær invasjon dersom konvensjonelle midler ikke er tilstrekkelige. Bruk av kjemiske våpen mot opprørstyrker er mindre sannsynlig, da det har store politiske omkostninger. Det faktum at lederskapet ikke har klart å snu den negative trenden tross massiv opptrapping av konvensjonelle virkemidler, medfører imidlertid at bruk i ekstreme tilfeller ikke kan utelukkes.

Den gradvise erosjonen av lederskapets militære overlegenhet legger forholdene til rette for at den fastlåste situasjonen i Syria brytes opp. Lederskapets



Borgerkrigen i Syria vil trolig ikke avgjøres ved en ren militær seier. Foto: NTB scanpix.

svekkede posisjon øker sannsynligheten for et brudd i borgerkrigen. Dette kan komme som resultat av at sentrale aktører innen lederskapet trekker sin støtte til president Bashar al-Assads militære løsning. Resultatet kan bli et palasskupp, at Assad-familien forlater landet eller at presidenten blir presset til å starte reelle forhandlinger. Det vil trolig være kort varslings tid forut for slike hendelser.

En hovedutfordring for eventuelle framtidige forhandlinger er at den syriske opposisjonen foreløpig mangler en ledelse med mandat og autoritet til å forplikte de mange væpnede opprørsgruppene. Den politiske ledelsen i Nasjonalkoalisjonen vil trolig styrke sin innflytelse over de væpnede opposisjonsgruppene i løpet av 2013. Prosessen vil imidlertid ta tid og er avhengig av at koalisjonen leverer resultater på bakken. Muligheten for vellykkede forhandlinger er avhengig av en koordinert militær og politisk opposisjon som evner å kontrollere de mange væpnede gruppene. Enn så lenge er ikke dette en realitet i Syria.

Skulle et svekket regime komme med et troverdig forhandlingstilbud, vil trolig et flertall av de nasjonalt orienterte opposisjonsgruppene nominelt gå inn for våpenhvile og forhandlinger. Jihadist-orienterte grupper forventes derimot å avvise forslaget og fortsette kampen. Dette vil bidra til et høyt voldsnivå også under forhandlingene.

Enighet om forhandlinger vil åpne for større internasjonalt handlingsrom hvor incentiver kan brukes for å påvirke både lederskapet og opposisjonsgruppene. En slik utvikling vil trolig også sette spørsmålet om internasjonal tilstedeværelse på agendaen. Uansett hvilket mandat en eventuell internasjonal styrke får i Syria, vil den være et mål for ulike væpnede grupper med bånd til både lederskapet og opposisjonen.

Selv om en fremforhandlet avtale og en turbulent, men i hovedsak ordnet transisjonsperiode er en mulighet, er et vel så sannsynlig scenario at forhandlinger vil strande. Dette kan være på grunn av at Assad eller andre regimeaktører krever en fortsatt

politisk rolle, eller det kan skyldes uenighet innad i opposisjonen om fremtidig maktfordeling. Dersom forhandlinger bryter sammen, vil den militære konflikten trolig tilta på ny og gå over i en ny fase. Dette vil sannsynligvis være en mer ødeleggende og kompleks borgerkrig enn hittil, hvor opposisjonelle grupper vil kjempe mot hverandre, ikke bare mot lederskapet, for å oppnå politiske forhandlingskort gjennom militære seire. Internasjonal tilstedeværelse vil i et slikt scenario være meget utsatt og måtte håndtere et komplekst aktørbilde.

LIBANON

Libanon har siden 2005 gradvis styrket sin nasjonale selvstendighet overfor Syria. Landene er imidlertid fortsatt meget nært forbundet både politisk, økonomisk og sosialt. Tunge og viktige politiske aktører i Libanon, både innenfor 8. mars- og 14. mars-koalisjonen, har arbeidet aktivt for å motvirke at landet trekkes inn i en sektersk borgerkrig. Dette gjelder også Hizbollah, som primært ønsker å bevare sine våpen som avskrekkingmiddel overfor Israel, ikke rette dem mot andre libanesiske fraksjoner. Trolig vil disse kreftene forhindre en markant destabilisering av landet også godt inn i 2013.

Syria-konflikten har potensial til å destabilisere Libanon på sikt. For det første blir en ung befolkning radikalisert av utviklingen i Syria. Dette medvirker til at de i større grad enn tidligere knytter seg til nye, populistiske politiske aktører. Dette svekker historiske og tradisjonelle sekterske ledere i Libanon, hvor flertallet, uavhengig av politisk ståsted, ser en felles gevinst i å holde landet utenfor den syriske konflikten.

En annen faktor som kan medvirke til destabilisering, er at en rekke libanesiske aktører forventer en fremtidig svekkelse av Hizbollah. Hizbollah har med sin overveldende styrke i flere år vært en garantist for nasjonal stabilitet. Assad-lederskapets svekkelse

og mulige fall sår tvil om Hizbollahs fremtidige dominans. Dette åpner et mulighetsrom for politiske grupper som hittil har oppfattet Hizbollah som uovervinnelig og gir seg utslag i økende kritisk oppmerksomhet om Hizbollahs våpen og mobilisering av konkurrerende militser. På lengre sikt kan dette føre til at Hizbollah ser seg nødt til å gjenetablere respekt og dominans gjennom en væpnet maktdemonstrasjon. På sikt vil en slik utvikling øke muligheten for en mer alvorlig og langvarig sektersk konflikt også i Libanon.

EGYPT

President Morsi har i siste halvdel av 2012 styrket egen posisjon og administrasjon og samtidig svekket militærets evne til å påvirke politikk. Landet står fremdeles overfor store utfordringer. Det har vært, og er, stor uenighet knyttet til hvordan de politiske prosessene i landets overgangsperiode har blitt gjennomført. Manglende nasjonal enhet og oppslutning omkring viktige prosesser har ført til økende uroligheter.

Det gjenstår fortsatt potensielle stridsspørsmål mellom lederskapet og andre maktsentre i landet. Egypt vil derfor fortsatt være politisk turbulent i 2013, med mulighet for en viss stabilisering først etter et nytt parlament er valgt. Den politiske opposisjonen har så langt ikke lyktes i å utgjøre en relevant aktør i politiske kanaler. Opposisjonen forsøker å etablere alternativer til islamistisk dominans og vil trolig styrke seg i løpet av året.

Egyptys økonomi vil være en av hovedutfordringene for egyptiske myndigheter i 2013. Det ventes at Egypt vil sikre finansiell støtte fra internasjonale aktører, herunder The International Monetary Fund (IMF). Dette vurderes å bidra til en stabilisering av den egyptiske økonomien på kort sikt. Å bedre de grunnleggende skjevhetene i den egyptiske økonomien vil imidlertid ta år. Dette krever strukturelle endringer, økte uten-



Demonstrasjoner i Kairo, november 2012. Foto: NTB scanpix.

landske investeringer og grep fra president Morsi, noe som vil være utfordrende for egyptiske myndigheter gitt manglende nasjonal enhet. Den anstrengte økonomiske situasjonen vil være en bidragsyter til sosial uro gjennom 2013.

Sikkerhetssituasjonen på Sinaihalvøya er forverret siden Mubaraks avgang og vil fortsette å være utfordrende i 2013. President Morsi har høyt fokus på området og har iverksatt både sivile og militære kampanjer for å bedre sikkerhetssituasjonen. Kampanjene vil ha begrenset effekt på kort sikt, men kan få positive ringvirkninger dersom de opprettholdes over flere år.

Morsi har satt tonen for en mer selvhevdende utenrikspolitikk, med fokus på arabiske, islamske og afrikanske anliggender. Morsis initiativ til en regional løsning på Syria-krisen og hans håndtering av konflikten i Gaza i november 2012 illustrerer ønsket om

å fremme Egypt som relevant og ansvarlig partner i regionale spørsmål.

Det ventes ikke brudd i Egypts relasjon til USA og Israel. Relasjonen til Israel vil likevel tidvis være spent som følge av enkelthendelser og Morsis behov for å ivareta nasjonale interesser i utenrikspolitikken. Særlig vil Palestina-spørsmålet være sensitivt. Både Egypts nye styresmakter og majoriteten av den egyptiske befolkningen sympatiserer sterkere med den palestinske befolkningen enn det tidligere Mubarak-lederskapet gjorde. Imidlertid representerer politikken som i praksis er blitt ført kontinuitet fremfor endring. Til tross for Det muslimske brorskapets ideologiske nærhet til Hamas har Egypt ikke gitt Hamas ubetinget støtte. Dette understreker prioriteringen av en pragmatisk utenrikspolitisk linje, hvor det vektlegges å sikre relasjoner til internasjonale forbindelser. Innenrikspolitisk vil Morsi trolig prioritere å legge grunnlaget for en moderat islamistisk retning på videre utvikling.

I tråd med Morsis ambisjoner om å være en regional aktør forventes Egypt å innta en aktiv rolle i den palestinske forsoningsprosessen, hvor landet vil føre en balansert tilnærming både mot Hamas og de palestinske selvstyremyndighetene.

SAUDI-ARABIA

Saudi-Arabia er verdens største eksportør av petroleumsprodukter og besitter alene en femtedel av verdens kjente oljeforekomster. Stabilitet i Saudi-Arabia er derfor viktig for industrialiserte land som påvirkes direkte av tilgangen på olje og gass og endringer i prisene på petroleumsprodukter.

Saudi-Arabia forventes å holde seg stabilt det kommende året, men det er økende motstand mot det saudiske kongehuset fra landets shia-minoritet. Voldelige hendelser knyttet til dette har eskalert siden våren 2012 og forventes å fortsette. Bruk av godt trent sikkerhetstyrker, økt statlig pengebruk for å sikre lojalitet i det brede lag av befolkningen og velfungerende nettverk til elitegrupper med mobiliseringsgrunnlag vil hindre en utvikling der man får en nasjonal massemobilisering mot det saudiske lederskapet.

Saudi-Arabias utenrikspolitikk vil fortsatt formes med utgangspunkt i regional rivalisering med Iran. Saudi-Arabia vil konkurrere med Iran om innflytelse i Syria og Bahrain, samt søke å hindre økt iransk påvirkning mot shia-områder nord i Jemen. Saudi-Arabia vil fortsatt promotere et enda tettere samarbeid mellom GCC (Gulf Cooperation Council), både politisk og militært, deriblant også ved politiske uroligheter i de øvrige Golfsamarbeidslandene.

JEMEN

Jemen vil fortsatt preges av en ustabil politisk situasjon, der landets myndigheter vil mangle kontroll over deler av sitt eget territorium. Dette vil fortsatt gjøre

det attraktivt for radikale islamister å reise til landet for å motta doktrinell og militær trening. Landet vil derfor fortsatt kunne brukes som utgangspunkt for aksjoner mot vestlige mål i regionen eller i Europa.

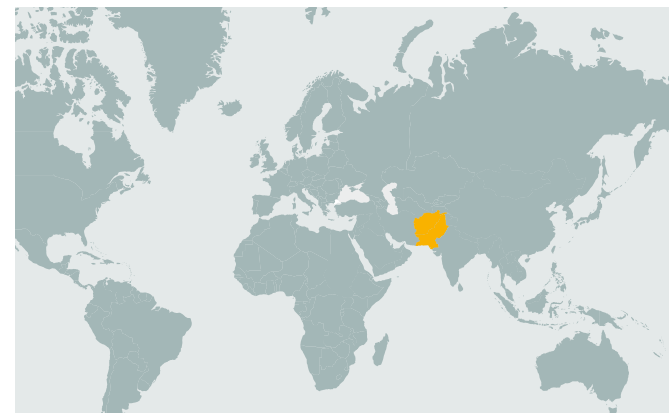
Planlagte reformer vil kunne føre landet i demokratisk retning, men maktkamp mellom tidligere eliter vurderes til dels å bremse utviklingen. En ny politisk krise kan forekomme i Jemen. Dette vil kunne desintegre landet inn i ulike deler med liten eller ingen statlig kontroll, bidra til fremvekst av lokale og nasjonale konflikter og legge sterkt press på landets økonomi. En slik utvikling vil svekke sikkerhets-situasjonen i landet ytterligere.

Vurdering av videre regional utvikling i Midtøsten og Nord-Afrika

De siste to årenes utvikling i Midtøsten har bidratt til et mer sammensatt politisk bilde enn tidligere. I året som kommer knyttes det særlige utfordringer til konflikten i Syria. Konflikten vurderes å vedvare i 2013 og vil føre til økt spenning i regionen. Forhandlinger rundt Irans atomprogram vurderes å fortsette uten større innrømmelser fra iransk side. Irans atom-program bidrar til å polarisere forholdet mellom Iran og dets sunni-muslimske nabostater på den arabiske halvøy og vil fortsatt bidra til økt spenning, økt opprustning og tettere regionalt forsvarssamarbeid. Etterretningstjenesten vurderer at Midtøstenregionen i året som kommer vil være preget av at eksisterende konfliktlinjer videreføres og at nasjonale stridigheter, sikkerhetsutfordringer og sosial uro setter sitt preg på det innenrikspolitiske klimaet i flere av regionens land.

AFGHANISTAN OG PAKISTAN

I 2013 vil maktsillet i Afghanistan preges av dominerende aktørers forberedelser til presidentvalget. De internasjonale styrkenes gradvise uttrekning vil trolig medføre økt intensitet i lokale konflikter. Det er lite som tyder på at prosessen for å finne en politisk løsning på konflikten med Talibans sentrale lederskap vil ha substansiell framgang før presidentvalget i 2014. Pakistan vil i de kommende årene fortsatt være preget av en vanskelig sikkerhetssituasjon, anstrengt økonomi og svake sivile institusjoner. Pakistans tilnærming til Afghanistan vil trolig ikke endres vesentlig i inneværende år, og det vil være marginale fremskritt i arbeidet med å forbedre relasjonen.



AFGHANISTAN

Nasjonal politikk

2013 vil preges av mektige aktørers posisjonering i forkant av presidentvalget, samt avvikling av den internasjonale militære tilstedeværelsen. For å styrke sine forhandlingsposisjoner før det kommende valget vil ledere søke å konsolidere sin makt lokalt, og kampen om strategiske allianser intensiveres.

Afghanistans uavhengige valgkommisjon har fastsatt datoen for neste presidentvalg til 5. april 2014. Dette er innenfor tidsrammen som grunnloven foreskriver. Det er imidlertid fortsatt knyttet usikkerhet til valglov,

sammensetning og lederskap i valgkommisjonen, samt velgerregistrering. Dette er utfordringer som vil måtte håndteres i 2013 og som vil skape maktkamp og friksjon mellom regjeringen og opposisjonen.

Med henblikk på presidentvalget og overføringen av sikkerhetsansvaret til afghanske myndigheter i 2014 fokuserer de afghanske maktaktørene nå på å konsolidere sine lokale maktbaser. Lokal makt vil være et viktig kort i de nasjonale maktforhandlingene i 2014. Aktører som har blitt marginalisert under president Karzai, vil søke å gjenvinne makt og innflytelse i egne kjerneområder. I takt med at de internasjonale styrkene gradvis trekker seg ut, vil dette med stor grad av sikkerhet medføre at intensiteten i lokale konflikter vil øke i 2013. Opposisjonsdannelse og konkurranse om viktige strategiske allianser vil fortsatt prege Afghanistan. Politisk motiverte likvideringer, og forsøk på slike, vil også i 2013 være et virkemiddel i lokal og nasjonal maktkamp.

National Front og National Coalition utgjør den mest markante politiske opposisjonen til det sittende lederskapet. Disse koalisjonene springer ut fra sentrale aktører i Nord-Afghanistan og er svært synlige i det politiske landskapet. De interne motsetningene blant



President Karzai i Kabul desember 2012. Foto: NTB scanpix.

de dominerende aktørene er imidlertid fortsatt store, og fravær av religiøse ledere og sentrale pashtunske maktaktører gjør at disse alliansene foreløpig kun framstår som en moderat kraft nasjonalt. President Karzai virker foreløpig å ha kontroll på de mer sentrale maktaktørene i nord.

Opposisjonsdannelsen i Sør-Afghanistan er mindre tydelig. Dette har trolig sammenheng med at pash-tunerne avventer en avklaring rundt president Karzais fremtidige intensjoner og strategier. Karzai har flere ganger presisert offentlig at han ikke vil søke å be-holde makten etter valget i 2014. Imidlertid vil trolig Karzai forsøke å påvirke valgutfallet for best mulig å kunne ivareta sin rolle som stammeleder for popolzai-pashtunerne i sør. Trolig vil han bruke sitt embete i tiden fram mot 2014 til å ivareta og bygge strategiske allianser med denne hensikt. Utskiftninger av ministre, provinsguvernører og politisjefer har vært, og vil fort-satt være, viktige grep i denne sammenheng. Det vurderes som sannsynlig at Karzai vil fremme en presidentkandidat som er lojal til ham og stille sitt nasjonale klientnettverk bak denne. Karzai vil i tiden

framover trolig vektlegge allianser med aktører som ikke står i direkte konkurranse med ham selv hva angår strategiske interesser i sør og maktkampen internt blant durranipashtunerne.

President Karzai varslet i et dekret av juni 2012 omfat-tende administrative reformer for å ta et oppgjør med den gjennomgripende korrupsjonen i det afghanske samfunnet. Dekretet må ses på som en respons på kravene stilt av det internasjonale samfunnet under Tokyo-konferansen. Det kan ikke forventes at alle de skisserte tiltakene gjennomføres i sin helhet. Anti-korrupsjonsarbeidet i Afghanistan vil fortsatt måtte vektes mot behovet for en stabil sikkerhetssituasjon. Det sivile myndighetsapparatet vil i lang tid være avhengig av ekstern støtte for ikke å bli gjenstand for rivaliserende og ødeleggende fraksjonsinteresser, samt innblanding fra regionale stater.

Etter hvert som det internasjonale samfunnet reduserer sitt engasjement i Afghanistan, vil svake statsinstitusjoner utfordres av sterke enkeltaktører og fraksjonsinteresser. For å motvirke dette vil trolig

president Karzai i økende grad peke på innblanding fra andre stater som påvirker sikkerhetssituasjonen negativt. Gjennom historien har den eksterne trusselen vært en viktig faktor for å skape samhold på tvers av sterke interne interesseløstninger i Afghanistan.

Det er lite som tyder på at prosessen for å finne en politisk løsning på konflikten med Talibans sentrale lederskap vil ha substansiell framgang før president-valget i 2014. Gitt usikkerheten som knytter seg til den nasjonale maktfordelingen i 2014, er det lite sannsynlig at flere av de tradisjonelle maktaktørene ser seg tjent med reelle forhandlinger med Taliban før valget. En politisk løsning på konflikten i Afghanistan vil måtte balansere en overordnet nasjonal makt-fordeling med flere lokale aktører og lokalt tilpassede avtaler.

De internasjonale styrkenes gradvise uttrekning vil trolig medføre økt intensitet i lokale konflikter. På det formelle nivå vil makten sannsynligvis forbli sterkt sentralisert, også etter 2014. Over tid vil imidlertid makten trolig samles i større grad rundt historisk viktige sentre så som Kandahar, Mazar-e Sharif, Jalalabad, Herat og Kabul.

Utviklingen i Nord-Afghanistan

Maktforholdene i de nordlige provinsene er uendret. Mens opprøret er fragmentert, er mye av friksjonen knyttet til sentrale maktaktørers dominans i det politiske landskapet. Sikkerhetssituasjonen i Nord-Afghanistan er relativt god, og antall sikkerhets-hendelser er vesentlig lavere enn i de sørlige og østlige delene av Afghanistan. Dette vil sannsynligvis vedvare.

Den tiltagende maktkampen mellom de politiske partiene Junbesh og Jamiat, som man har sett i Faryab det siste året, har i liten grad spredd seg til

andre provinser. Økt polarisering mellom sentrale maktaktører i Nord-Afghanistan vil kunne føre til en mobilisering langs etniske og politiske konfliktlinjer, hvor hensikten er å sikre geografisk kontroll.

På landsbygda står de afghanske sikkerhetsstyrkene svakt i Nord-Afghanistan. Tradisjonelt ivaretas sikker-hetsansvaret her av lokalsamfunnets selvforsvars-styrker. Enkelte av disse styrkene er sanksjonert av myndighetene, mens andre er utenfor myndighets-kontroll og svarer til landsbyrådet eller lokale makt-aktører.

I Nord-Afghanistan har sanksjonerte selvforsvars-styrker i økende grad blitt et virkemiddel for lokale maktaktører som ønsker en mer formell forankring av sin makt.

Motstandskampen mot myndighetene og ISAF er i stor grad preget av opportunistiske opprørs-grupperinger med tette bånd til tradisjonell kriminell aktivitet. Målet synes først og fremst å være egen overlevelse. Det er i dag lite som tyder på at det finnes ett opprør i Nord-Afghanistan.

Sikkerhetsutviklingen i Balkh provins

Norske styrker opererer fra januar 2013 i Balkh provins, som er den mest stabile provinsen i Nord-Afghanistan. Den økonomiske utviklingen har de siste årene skutt fart, og provinsen er nå etablert som et knutepunkt i Nord-Afghanistan. Sikkerhetssituasjonen i Balkh provins er generelt god, og antall angrep er lavt sammenliknet med andre provinser i Nord-Afghanistan.

Opprørerne i Balkh har over de siste årene blitt presset til det pashtunske kjerneområdet vest for Mazar-e-Sharif. Opprøret vil kunne svekkes ytterligere om den pashtunske befolkningen får ta del i provinsens positive utvikling og etter hvert som de



Løslatte medlemmer av Taliban og ANA-soldater under en seremoni i Pul-e-Charki-fengselet 4. januar 2013. Foto: NTB scanpix.

afghanske sikkerhetsstyrkene utvikler seg og får bedre fotfeste på landsbygda.

Provinsguvernør Mohammad Noor Atta har siden 2004 gradvis utvidet og forsterket sin maktbase i det sentrale Nord-Afghanistan. Gjennom sitt betydelige nettverk har han etablert et sett av aktører som ivaretar hans interesser. Atta er den fremste premissleverandøren for sikkerhet i Balkh provins, og han vil være viktig for å sikre den videre utviklingen av sikkerheten i provinsen.

Grensepasseringspunktet Hayratan binder Balkh til Uzbekistan og det nordre distribusjonsnettverket. Hayratan vil kunne utvikle seg ytterligere som et logistikkpunkt med strategisk betydning for Afghanistan. Inntektene fra grensehandelen vil trolig medføre økt interesse for området. Hayratans voksende strategiske betydning vil kunne sette scenen for en politisk dragkamp mellom sentrale myndigheter og regionale maktaktører.

Da dette vil være ensbetydende med internasjonal isolasjon, erkjenner Taliban at de ikke kan skape et bærekraftig styre ved maktbruk alene. De innser at en intra-afghansk løsning må fremforhandles, der alle grupper sikres representasjon, men fremhever at dette må skje på et senere tidspunkt. Det er lite som tyder på at prosessen for å finne en politisk løsning på konflikten med Taliban vil ha substansiell framgang før presidentvalget våren 2014. På den ene siden er det lite sannsynlig at de etablerte maktaktørene i landet ser seg tjent med reelle forhandlinger med Taliban-ledelsen før valget. På den andre siden nekter Taliban å inngå dialog og forhandlinger med afghanske motpart(er) før de har fremforhandlet en avtale med USA om fangeutlevering og etableringen av et representasjonskontor i Qatar. Taliban har suspendert dialogen med USA siden mars 2012. På sikt vil en eventuell politisk løsning på konflikten i Afghanistan måtte balansere en overordnet nasjonal maktfordeling med lokalt tilpassede avtaler, der ingen ser seg nødt til å imøtegå sentralmakten med væpnet motstand.

PAKISTAN

Innenrikspolitiske milepæler i 2013

Pakistan skal i løpet av 2013 gjennomføre valg til nasjonalforsamlingen og valg av ny president. I rettsvesenet skal høyesterettsjustitiarius etter planen gå av med pensjon, og i forsvaret skal to av de mest sentrale øverste lederne skiftes ut etter fullførte perioder. Likevel ligger det ikke an til grunnleggende endringer i Pakistans politiske situasjon i løpet av 2013.

Store økonomiske utfordringer, en svært dårlig sikkerhetssituasjon og en fortsatt pågående prosess hvor de store institusjonene bryner seg mot hverandre for å utforme fremtidens Pakistan danner bakteppe for et 2013 hvor flere viktige valg skal finne sted.

Valget til nasjonalforsamlingen, med påfølgende regjeringsdannelse, vil prege våren 2013. Første

periode vil bestå av politisk tautrekking om hvem som skal lede og inngå i overgangsregjeringen, som styrer landet fra nåværende regjering oppløses til en ny regjering kommer på plass. Det ligger an til oppløsning av nåværende regjering i mars og valg sent i mai eller i juni. I resten av tiden fram mot valget vil valgkampen ha forrang, og ingen viktige politiske endringer kan forventes. Fokus vil være på velger-sanking, og dagens regjering vil ikke risikere å støte noen fra seg i denne perioden.

Så snart neste regjering er på plass, vil den ha en rekke utfordringer å stri med. Den økonomiske situasjonen har vært svært vanskelig i årevis, og selv om flere reformer har vært bebudet og forsøkt implementert, har lite skjedd. Fortsatt er skatteinngangen meget lav, og fremdeles deler staten ut subsidier den ikke har råd til. Dersom også neste regjering består av en koalisjon lik dagens, vil de mange hensyn som må balanseres for å bevare det interne samholdet gjøre det vanskelig å få til omfattende strukturelle endringer.

Den dårlige sikkerhetssituasjonen vil måtte håndteres i samarbeid med det pakistanske forsvaret. De siste årene har vist at de militære operasjonene ikke følges opp av sivil innsats, selv om den militære tilnærmingen har vært forankret hos den politiske ledelsen. Dermed er det lite som bidrar til å håndtere de underliggende årsakene til religiøs og sekterisk ekstremisme i Pakistan.

Selv om det gjentatte ganger kommer til konfrontasjoner mellom militær og politisk ledelse, kan det synes som om et noenlunde fungerende samarbeid er på plass. Hvordan dette samarbeidet vil se ut i årene fremover vil, i tillegg til valgresultatet, påvirkes av hvem som overtar den meget viktige stillingen som hær sjef i løpet av høsten. General Kayani, som i november har hatt stillingen i seks år, har fulgt en linje hvor synlig militær innblanding i sivile anliggender

har blitt redusert. Trolig vil han ønske en arvtaker som viderefører samme linje, og Pakistan kan på sikt bevege seg gradvis mot sivil kontroll av de væpnede styrker – men det er fortsatt langt dit.

Etter at presidentembetet for et par år siden fikk redusert makt, en reform innført av sittende president og regjering, vil høstens presidentvalg være mindre betydningsfullt enn tidligere. Likevel vil utfallet få betydning, spesielt hva gjelder sivile myndigheters samlede evne til politiske reformer, men også i prosessen med å finne endelig form på den pakistanske maktfordelingen mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt.

Det øverste embetet i rettsvesenet skal etter planen gjennom en utskiftning mot slutten av året, når dagens høyesterettsjustitiarius når pensjonsalder. Også Høyesterett vil trolig fortsette samme kurs som de siste par årene og gjøre det den kan for å stille både sivile og militære ledere til ansvar dersom lovbrudd er begått. Spesielt fremtredende er kampen mot korrupsjon og valgfusk, og Høyesterett ser ut til å holde blikket fast på en fremtidig rettsstat – selv om det avstedkommer tidvis mye politisk uro på veien dit.

Pakistans forhold til Afghanistan

Pakistans forhold til Afghanistan vil ikke endres vesentlig i løpet av 2013. Både politisk og økonomisk samarbeid vil fortsette. Til tross for at det ved enkelte anledninger trolig vil komme til mindre trefninger langs grensen, og ofte verbal kritikk, vil relasjonen mellom de to landene sannsynligvis bli gradvis bedre.

Med lang grense og med en stor felles befolkningsgruppe har Pakistan og Afghanistan felles interesser og felles utfordringer. Afghanistan opplever at Pakistan ikke gjør nok for å bedre situasjonen i Afghanistan, både hva gjelder politisk samarbeid og Afghanistans behov for effektiv transitt av varer gjennom Pakistan. Afghanske myndigheter klager ofte



Pakistan skal gjennomføre valg til ny nasjonalforsamling og valg av ny president i 2013. Foto: NTB scanpix.

på at Pakistan ikke gjør nok for å slå ned på militante grupper som opererer inne i Afghanistan. Tilsvarende klager Pakistan på at militante grupper med opphold i Afghanistan krysser grensen og gjennomfører aksjoner i Pakistan, og det oppfattes at president Karzai virker mer interessert i et godt forhold til India enn til Pakistan.

For Pakistan er det avgjørende at sikkerhets-situasjonen i Afghanistan bedres, slik at den ikke virker negativt inn på sikkerhetssituasjonen i Pakistan. I tillegg er det ønskelig å stå imot indisk dominans, noe som medfører et behov for å konkurrere med India om innflytelse i Afghanistan. For å nå disse målene vil Pakistan fortsette arbeidet med å bedre det politiske samarbeidet med Afghanistan og fortsatt hjelpe til med oppbygging av afghansk infrastruktur, samt stimulere til økonomisk samhandel. Når ISAF-perioden nå er inne i en slutfase og en forhandlet løsning diskuteres, ser Pakistan seg tjent med å ha en rolle i enhver freds- og forsoningsprosess. Pakistan har derfor uttrykt stor vilje til å stille seg bak afghansk-

drevne prosesser for å oppnå best mulige løsning. Foreløpig har det synlige bidraget vært å frigi en rekke arresterte Taliban-krigere, etter oppfordring fra Afghanistan, som et tillitsbyggende tiltak. For Pakistan handler dette selvsagt om å bidra til en bedret sikkerhetssituasjon i Afghanistan, men også om å forsøke å oppnå økt innflytelse i fremtidens Afghanistan – aller helst på bekostning av India.

REGIONALE FORHOLD

Det forventes at India i 2013 vil videreføre sine økonomiske aktiviteter i Afghanistan og forsterke det militære samarbeidet med Karzai-lederskapet. På samme tid vil inderne forsøke å fornye kontakten med lederskikkelser i tadsjikiske og usbekiske grupper, så vel som å knytte forbindelser inn i det pashtunske miljøet. Målet er å skaffe seg flere ben å stå på i sin relasjon til Kabul før ISAFs tilbaketrekning i 2014.

Flere forhold forklarer indernes engasjement i Afghanistan. For det første ønsker inderne å demme opp for pakistansk innflytelse og befeste sin stilling som asiatisk stormakt. For det andre arbeider India for tilgang til energiråvarer og markeder i Sentral-Asia via Afghanistan. For det tredje ønsker India tilgang til afghanske naturressurser, særlig mineralforekomster. Her er India i et konkurranseforhold til Kina.

For å realisere sine interesser søker inderne å vinne godvilje gjennom å yte lån og bistand til Afghanistan. India investerer også i infrastrukturprosjekter og handler med Afghanistan. India har fire konsulater og en ambassade i landet, samt paramilitære styrker i Afghanistan for å beskytte indiske interesser. Inderne tilveiebringer dessuten håndvåpen og kamptrening til afghanske sikkerhetsstyrker.

For Kina er det viktig ikke å bli assosiert med NATO og USA, for å unngå å bli et utvalgt mål for aksjoner fra Taliban. Dette vil sannsynligvis fortsette å være et

viktig hensyn i 2013. Kina vil i likhet med India videreføre sine økonomiske aktiviteter i Afghanistan i 2013 og trolig utvide dem dersom de vurderer det som lønnsomt på sikt.

Kina har tre hovedinteresser i Afghanistan. For det første ønsker Kina å demme opp for andre regionale aktører, særlig Russland og India. For det andre er stabilitet og intern sikkerhet viktig. Kineserne er særlig opptatt av å forhindre bånd mellom opprørsgrupper i Afghanistan og uigurer i Kina. For det tredje har kineserne voksende økonomiske interesser i Afghanistan.

Når det gjelder økonomiske interesser, er kineserne særlig opptatt av handel som gir økonomisk utvikling til provinsene Xinjiang og Tibet. En av Kinas betydeligste investeringsplaner i Afghanistan er knyttet til kobbergruvedrift i Aynak. Nylig åpnet Karzai-regjeringen dessuten den afghanske energisektoren for utenlandsinvesteringer, og det kinesiske National Petroleum Corporation vant en oljeutvinningskontrakt til en verdi av 700 millioner dollar.

Iran har en rekke ulike interesser i Afghanistan. Den overordnede interessen er knyttet til sikkerhet. Iran ønsker ikke at Afghanistan skal bli en plattform for eventuell fiendtlig aktivitet mot landet eller at uroligheter i Afghanistan skal spres til Irans grenseprovinser. Av den grunn opplever Iran pakistansk innflytelse i nabolandet som potensielt truende og motsetter seg tilstedeværelsen av vestlige styrker. Med tanke på den omfattende vestlige tilstedeværelsen i landet benytter lederskapet i Teheran den afghanske arenaen for å vise rekkevidde og styrke ut over Irans egne grenser. Irans økonomiske interesser i landet kan også knyttes til lederskapets sikkerhetsvurderinger. Ettersom lederskapet i Teheran isoleres av internasjonale sanksjoner og den økonomiske krisen i landet forsterkes, ønsker Iran å opprette en landbro for handel nordøstover gjennom Afghanistan.

Det iranske lederskapet arbeider på flere nivåer for å nå sine målsettinger. Landets lederskap sørger for å opprette kontakt med de ulike afghanske aktørene, gruppene og fraksjonene som kan tenkes å komme i maktposisjoner etter styrkeuttrekkingen i 2014 og som vil ha mulighet til å påvirke Irans interesser. Dette arbeidet foregår både på nasjonalt nivå i Kabul og på regionalt nivå i de ulike provinsene. Iran arbeider for å opprette sterke kontaktpunkter i landets politiske ledelse, noe som kan gjøre det lettere å påvirke beslutningstakingen i landet. Iran benytter seg videre av bånd til ulike væpnede grupper i Afghanistan for å påvirke vestlige interesser og tilstedeværelse i negativ retning, men trolig også for å tilpasse de politiske styrkeforholdene i landet i sin favør.

Videre regional utvikling

Afghanistans naboland har konkurrerende interesser i regionen, og Afghanistan blir brukt som en arena for deres rivalisering. USAs tilstedeværelse etter 2014 vil påvirke denne rivaliseringen, og hva det strategiske sikkerhetssamarbeidet mellom USA og Afghanistan innebærer, vil ha betydning for de regionale aktørenes videre veivalg i Afghanistan. Disse aktørene har evne og vilje til å påvirke utviklingen i Afghanistan i negativ retning dersom utviklingen vurderes å ikke være i henhold til deres interesser. Det er ingen indikasjoner på at det vil bli vesentlige endringer i denne situasjonen i løpet av 2013.

KINA

Utviklingen i Asia generelt, og Kina spesielt, blir stadig viktigere for Norge . Landet spås å gå forbi USA som verdens største økonomi allerede innen 2016, og dets investeringer i utlandet er i dag 25 ganger større enn de var for ti år siden. Videre har Kina verdens nest største, og raskest voksende, forsvarsbudsjett, og landet gjennomfører en storstilt militær opprustning. Det er tiltagende regional spenning i Asia. Forholdet mellom Kina og USA, den viktigste bilaterale relasjonen i dagens internasjonale politikk, er spent. Kina anser USAs sikkerhetspolitiske dreining mot Asia som en omringningsstrategi. Den nye ledelsen vil trolig forsterke den selvhevdende utenrikspolitikken. Kina har en rekke interne utfordringer, og det er behov for en ny økonomisk utviklingsmodell. Det er økende sosial misnøye, et økende antall demonstrasjoner og press på den politiske stabiliteten.



Selvhevdende utenrikspolitikk

Kinas kommunistparti gjennomgikk et velordnet generasjonsskifte i november 2012, da mer enn halvparten av medlemmene i politbyrået og dets stående komité ble byttet ut i forbindelse med 18. partikongress. I spissen for det nye lederskapet står duoen Xi Jinping og Li Keqiang, som etter planen skal styre Kina frem til 2022. Lederskiftet vil ventelig ikke medføre en omlegging av Kinas utenrikspolitikk.

Dette tilsier at den selvhevdende linjen vil forsterkes. Konfrontert med nasjonalisme på hjemmebane vil de nye lederne søke å fremstå som sterke forsvarere av kinesiske interesser – i første rekke knyttet til territorialdisputter i Sør- og Øst-Kinahavet. Som i 2012 er det grunn til å forvente hendelser og sammenstøt mellom statene som gjør krav på havområdene. Grunnet de store økonomiske omkostningene er det imidlertid lite sannsynlig at det kommer til ytterligere militær eskalering.

Kinas vekst oppleves ikke bare positivt av nabo-landene. De tjener på økt handel med Kina. Samtidig er det økende bekymring for kinesiske stormakts-ambisjoner og landets militære opprustning. Land som India, Vietnam og Japan balanserer den kinesiske innflytelsen gjennom tettere sikkerhetssamarbeid med USA, som har signalisert vilje til å engasjere seg sterkere militært i regionen. India har i tillegg et tett militærteknologisk samarbeid med Russland. Andre land, som Indonesia og Thailand, føler stadig sterkere press for å velge side.



Kinas første hangarskip Liaoning. Foto: NTB scanpix.

Kina og Nord-Korea har et gjensidig behov for at deres strategiske partnerskap videreføres. Nord-koreansk adferd, slik som satellittoppskytning i desember 2012 og et nukleært program, har imidlertid kjølnet temperaturen i relasjonen. Kina har lite å tjene på at Nord-Korea søker å fremstille seg som en stormakt med ballistiske missiler og kjernefysiske stridshoder som integrerte bestanddeler. Den nord-koreanske adferden bidrar til at land som Japan, Sør-Korea og USA endrer og justerer militær kapabiliteter for å motvirke en mulig fremtidig trussel. Endringene har blant annet medført utvidet rekkevidde på missiler og styrking av det regionale missilforsvaret. Denne utviklingen har forsterket den kinesiske trusselpersepsjonen.

Storstilt militær opprustning

Kinas selvhevdende utenrikspolitikk går hånd i hånd med en storstilt militær opprustning. Dette gir næring til det regionale rustningskappløpet. Ingen andre deler av verden militariseres raskere enn Asia. Utviklingen er kjennetegnet av høye forsvarsbudsjetter, nye militære kapasiteter og liten transparens. I perioden 2007-11 var verdens fem største våpenimportører alle asiatiske; henholdsvis India, Sør-Korea, Pakistan, Kina og Singapore. Samtidig foregår det også en global forskyvning, hvor spesielt de amerikanske militære styrkene i økende grad innrettes mot Asia og Stillehavsregionen. Den asiatiske satsningen på militæret skjer i en tid der store globale økonomiske vanskeligheter gjør at forsvars-



Miljødemonstrasjon i Qidong, Jiangsu-provinsen i juli 2012. Foto: NTB scanpix.

budsjettene skjæres ned i de fleste vestlige land. Moderniseringen av den kinesiske militærmakten, som har funnet sted siden tidlig på 1990-tallet, vil fortsette med uforminsket styrke. Dette innebærer at veksten i forsvarsbudsjettene fortsatt vil overstige 10 prosent årlig, slik den har gjort de siste 10 år. Forsvarsbudsjettet for 2012 var på 106 milliarder dollar, og dermed det nest største i verden. I realiteten er trolig utgiftene enda høyere og vesentlig mer enn hva kinesiske myndigheter oppgir.

Gjennom modernisering av forsvarsmateriell og økt kvalitet i utdanning og trening øker den kinesiske militærmaktens evne til å gjennomføre effektive

fellesoperasjoner mot en teknologisk høyverdig motstander. Målsettingen er å kontrollere Kinas nære omgivelser og å hindre tredjeparts, særlig USAs, mulighet for militær intervensjon i Sør- og Øst-Kinahavet. Kina prioriterer derfor utviklingen av sjømålsmissiler og deres våpenplattformer i nettverks-integrerte løsninger, samt asymmetriske kapasiteter innenfor spesielt cyber- og romforsvarsdomenet. Sjø- og luftstyrkene prioriteres fremfor landstyrkene, men også missilstyrkene vil tilføres nytt materiell. Den kinesiske forsvarsindustrien mestrer i økende grad fremstillingen av nye, egenutviklede og moderne våpenplattformer og -systemer.

Behov for ny økonomisk modell

Samtidig som Kina fremstår som sterkere utad, må det nye lederskapet håndtere formidable utfordringer på hjemmebane. Kinas økonomiske vekst har vært avtakende i 2012 og endte på ca. 7,5 %. Vekstnedgangen er et uttrykk for grunnleggende utfordringer Kinas økonomi står overfor. Ettersom lønnsnivået er stigende og den kinesiske arbeidskraftveksten nedadgående, er konkurranseevnen til de eksport-rettede arbeidskrevende industrisektorene i ferd med å svekkes. Industriene vil ikke lenger kunne regne med ubegrenset tilgang til billig ufaglært arbeidskraft, og det behøves flere arbeidsplasser til stadig flere velutdannede kinesere.

I tillegg har Kina utfordringer knyttet til sine viktigste handelsrelasjoner. En rekke handelsdisputter har forsuret den økonomiske relasjonen mellom USA og Kina i 2012. Kinas andre store handelspartner, EU, har problemer med offentlige finanser og etterspør i stadig mindre grad kinesiske varer. En stor andel av Kinas valutareserver er i euro. En ytterligere svekkelse av denne vil dermed ha negative konsekvenser for Kina.

For å opprettholde en solid vekst må de nye lederne skape en ny utviklingsmodell. I tråd med føringene som gis i femårsplanen for 2011-15, vil det ventelig arbeides for en mer miljøvennlig, sosialt utjevnende, konsumdrevet, innovativ og høyteknologidrevet vekst. Dette gjenspeiler at lederskapet erkjenner de økonomiske utfordringene landet står overfor og evner å ta grep for å møte utfordringene. Initiativene i inneværende femårsplan vil videreføres med uforminsket styrke også etter 2015.

Voksende misnøye på hjemmebane

En viktig utfordring for de påtroppende lederne er å dempe den stadig økende sosiale misnøyen. For å lykkes må de evne å imøtekomme forventninger

i befolkningen om fortsatt økonomisk vekst og velstand økning. Videre vil det nye lederskapet trolig måtte gjennomføre reformer for å styrke borgernes rettssikkerhet. De siste årene har man sett en sterk økning i antall protester, mot blant annet offentlig korrupsjon, dårlige arbeidsvilkår, konfiskering av land og miljøødeleggelser. Flertallet av protestene er rettet mot isolerte, lokale problemer og truer således ikke direkte Beijing. Noen bred politisk opposisjon mot sentralmyndighetene eksisterer ikke.

Ved siden av disse utfordringene må de nye lederne håndtere vedvarende separatistiske strømninger blant landets minoritetsgrupper. Den politiske situasjonen i Tibet og Xinjiang er fortsatt spent. I Tibet opprettholdes høy sikkerhetsberedskap, som følge av de mange protestene i tibetanske områder det siste året. Lite tyder på at lederskapet i Beijing vil myke opp politikken overfor Tibet i nær fremtid.

Videre utvikling

Kina vil i året som kommer søke å fremstå som stadig sterkere i sine relasjoner med utlandet; kinesiske selskaper vil øke sine utenlandsinvesteringer, det nye lederskapet vil opptre mer selvhevdende og militær opprusting vil videreføres. Samtidig vil interne utfordringer bli stadig mer merkbare og utviklingen preget av et økende antall protester og press på den politiske stabiliteten. Det vurderes imidlertid som lite sannsynlig at sosial misnøye og protester får et omfang som reelt truer lederskapet eller politisk stabilitet.

GRENSE- OVERSKRIDENDE TRUSLER



Et medlem av jabhat al nursrah mellom ruiner i Aleppo 24. desember, 2012. Foto: NTB scanpix.

INTERNASJONAL TERRORISME

Militant islamisme utgjør fremdeles den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge og norske interesser. Annen ideologisk innretning, herunder anti-jihadisme og høyre-ekstremisme, kan ligge til grunn for terrorhandlinger, men det er fra individer med ideologisk tilhørighet til militant islamisme det fremkommer intensjon og kapasiteter til å gjennomføre terrorangrep som kan ramme norske interesser.

MILITANT ISLAMISME OG INTERNASJONAL TERROR

Den internasjonale terrortrusselen har endret seg betydelig siden angrepene 11. september 2001. Fra 2001 til 2007/2008 dominerte al-Qaidas kjerneorganisasjon under ledelse av Osama bin Laden klart trusselbildet. Med en tydelig organisatorisk enhet, samt kommando og kontroll over flere tilknyttede grupper, var kjerneorganisasjonen førende for internasjonal terrorisme. Over tid har kjerneorganisasjonen blitt svekket. Dette skyldes først og fremst at internasjonalt implementerte kontra-terrortiltak har redusert kjerneorganisasjonen og dens evne til å rekruttere, kommunisere og drive operasjonsplanlegging.

I dag vurderes al-Qaida å være et samlebegrep for tre fenomener: kjerneorganisasjonen, de regionale filialene og den ideologiske bevegelsen. Kjerneorganisasjonen, som består av det sentrale lederskap, samt medlemmer under deres direkte kommando, har fortsatt tilholdssted i stammeområdene på grensen mellom Pakistan og Afghanistan. Dette leder-

skapet utøver ideologisk overoppsyn med bevegelsen og er inspirator for samarbeidende grupper. Som en konsekvens av svekkelse av kjerneorganisasjonen har al-Qaidas regionale filialer i de senere årene fått økt betydning og innflytelse. Al-Qaida har i dag fire offisielt anerkjente regionale filialer: al-Qaida i Irak (AQI), al-Qaida i det islamske Maghreb (AQIM), al-Qaida på Den arabiske halvøy (AQAP) og Al-Shabaab.

Al-Qaidas propagandavirksomhet er et effektivt virkemiddel for å opprettholde organisasjonens posisjon og definisjonsmakt. Gjennom erklæringer og uttalelser søker al-Qaida å påvirke internasjonale begivenheter. Al-Qaidas nåværende leder Ayman al-Zawahiri gir føringer i saker og områder som har aktualitetsverdi. Et eksempel var erklæringen i oktober 2012 der han oppfordrer støttespillere til kidnapping av vestlige borgere. Det vurderes at denne anmodningen vil få videre gehør både innenfor al-Qaida og dens filialer og blant sympatiserende grupper og nettverk.

I tillegg til de offisielle filialene eksisterer det en rekke organiserte grupper, blant annet i Nigeria, Mauritania,

Mali og Syria, som er sterkt inspirert av al-Qaidas ideologi. Den arabiske våren har også gitt ideologien et oppsving i blant annet Libya, Tunisia og Egypt.

REGIONALE UTVIKLINGSTREKK

Syria

Siden opprøret mot Bashar al-Assads regime i Syria startet i mars 2011, har al-Qaidas leder al-Zawahiri ved flere anledninger oppfordret muslimer til å delta i jihad mot det syriske lederskapet.

I løpet av sommeren 2011 ble Den frie syriske hæren (FSA), en i hovedsak sekulær paraplyorganisasjon, dannet av desertører fra den syriske hæren og andre frivillige. Samtidig har stadig flere militante islamistgrupper tatt del i kampen mot lederskapet. Utenlandske militante islamister, hovedsakelig fra Midtøsten og Nord-Afrika, har reist til Syria for å delta i kampen.

Flere al-Qaida-inspirerte militante islamistgrupper har etablert seg i Syria. Noen av disse gruppene har som uttalt intensjon å opprette en sharia-stat i landet og på sikt benytte Syria som grunnlag for å realisere målsetningen om gjenopprettelse av det islamske kalifatet. Den mest fremtredende og slagkraftige av disse gruppene er Jabhat al Nusra li-ahl al-Sham (Fronten for beskyttelse av befolkningen i Levanten/ Stor-Syria). Denne gruppen har tatt på seg ansvar for de mest avanserte og omfattende angrepene mot det syriske lederskapet. Angrepene viser at Jabhat al-Nusra har høy kompetanse og mye erfaring. Som følge av dette har gruppen gradvis fått en tydeligere rolle i opprøret. Jabhat al-Nusrahs suksess med å ramme viktige regimemål har gitt gruppen stor anerkjennelse, også blant mer sekulære opprørsgrupper. Jabhat al-Nusra har trolig en etablert relasjon til al-Qaidas ledelse og er den eneste gruppen i Syria som sprer nyheter på internettfora som også benyttes av lederen for al-Qaida, Ayman al-Zawahiri.

Dersom militante islamistgrupper får økt innflytelse i Syria, vil det kunne ha flere konsekvenser. En sannsynlig konsekvens er at målsetningen om å opprette en sharia-stat medfører økt avstand og konflikt mellom sekulære opprørsgrupper og grupper som innehar en militant islamistisk ideologi. Denne konfliktlinjen kan bli tydeligere i Syria etter Assad og skape fortsatt ustabilitet. En slik utvikling øker også sannsynligheten for voldelige ringvirkninger i naboland, noe som trolig vil medføre en økt trussel mot internasjonal tilstedeværelse i regionen. Fokuset på Vesten og vestlig inngripen i muslimske lands indre anliggende har lenge vært en del av al-Qaidas strategi. En eventuell militær intervensjon i Syria vil anses som et legitimt mål for al-Qaida og al-Qaida-inspirerte grupper.

Syria har etter hvert utviklet seg til en konfliktsone som tiltrekker seg muslimer fra Europa, inkludert personer fra Norge, som ønsker å slåss mot det syriske lederskapet. For noen av disse er det trolig kampen mot et brutalt diktatur og ikke militant islamistisk ideologi som er styrende for deres ønske om deltagelse. Imidlertid er det stadig flere av personene som reiser fra Europa for å slutte seg til al-Qaida-inspirerte militante islamistgrupper i Syria. Relativt enkel adkomst fra Europa til Syria er trolig en viktig årsak til at disse velger Syria som kamparena fremfor Afghanistan eller andre jihad-områder. Utenlandske krigere kan komme til å utgjøre en trussel ved retur til sine hjemland i Europa. Oppholdet i Syria kan gi økt kompetanse innenfor krigføring, senke terskelen for bruk av vold og bidra til ytterligere radikalisering og nettverksbygging. Utenlandske krigere kan bevisst eller ubevisst synliggjøre sitt hjemland for militante islamistgrupper som ønsker å ramme mål i Europa. Kompetansen de tilegner seg kan også lettere gjøre dem i stand til selv å delta i planlegging og utførelse av terrorangrep.

Samlet sett utgjør militante islamistgrupper fremdeles en liten del av opprøret i Syria. Deres kompetanse og erfaring blir imidlertid stadig viktigere. Så lenge konflikten pågår, og det finnes handlingsrom for al-Qaida og andre militante islamistgrupper, vil landet fortsatt være preget av ustabilitet og tiltrekke seg utenlandske krigere.

Afghanistan/Pakistan

Som følge av det høye militæroperative fokuset på å bekjempe al-Qaida i stammeområdene i Pakistan har al-Qaidas operative evne blitt svekket. Osama bin Ladens arvtager Ayman al-Zawahiri har likevel klart å opprettholde kjerneorganisasjonens posisjon som et strategisk og ideologisk overbygg for global jihad og for organisasjonens filialer og samarbeidspartnere. Kjerneorganisasjonens intensjon om å utføre terrorangrep i Europa er fortsatt tilstede. En indikasjon på dette er ledelsens oppfordring til personer i Europa om å utføre angrep på egenhånd.

Jemen

Terrortrusselen mot vestlige interesser har økt som følge av at al-Qaida på Den arabiske halvøy (AQAP) ble etablert i 2009. Gruppen har ved flere anledninger rammet vestlige mål i Jemen og har ved minst to tilfeller forsøkt å utføre terrorangrep mot fly i rute mot USA. Et nytt angrep ble trolig avverget våren 2012. Gruppen har gjentatte ganger tilkjennegitt intensjoner om å angripe mål i Europa. Senest våren 2012 lanserte AQAP en kampanje i sitt magasin Inspire, der personer i Europa oppfordres til å utføre terrorangrep i europeiske land.

Som følge av jemenittiske myndigheters militær-offensiv i juni 2012 har AQAP trukket seg tilbake fra områder de tidligere kontrollerte i Sør-Jemen. Dette har i realiteten svekket AQAPs evne til å planlegge utøvelsen av internasjonale terrorangrep. AQAP har imidlertid fortsatt kapasitet til å angripe jemenittiske og vestlige mål i Jemen.

Øst-Afrika

I februar 2012 ble al-Shabaab formelt innlemme i al-Qaida. Dette tilrettelegger for at al-Qaida i større grad enn tidligere kan gi strategiske føringer til al-Shabaab om deltagelse i internasjonale angrep. Al-Shabaab har kapasitet til å angripe vestlige interesser regionalt og har intensjon om å angripe mål i vesten. Det vurderes at al-Shabaab har begrenset kapasitet til å gjennomføre angrep i Europa uten tilstedeværende fasilitetsnettverk som kan tilrettelegge for slike aksjoner.

Sahel-regionen (Mauritania, Mali, Niger)

Sahel-regionen har i løpet av siste tiår delvis kunnet fungere som et fristed for militante islamister. Regionen har vært åsted for en rekke anslag mot vestlige interesser, hovedsakelig i form av kidnappingsaksjoner mot vestlige borgere.



Bevæpnede medlemmer av al-Shabaab i Mogadishu. Foto: NTB scanpix.

Den tradisjonelt viktigste militante islamistgruppen i regionen er al-Qaida i det islamske Maghreb (AQIM). Dette er en gruppe som har røtter tilbake til borgerkrigen i Algerie. I løpet av de siste fem årene har AQIM flyttet sin hovedaktivitet ut av Algerie og inn i Mauritania og Nord-Mali. Som et resultat av maliske regjeringsstyrkers tap av kontroll over Nord-Mali i januar 2012 har lokale militante islamistgrupper, støttet av AQIM, kunnet kontrollere store land-områder. I disse områdene har de innført islamsk lov.

I løpet av 2012 oppsto en rekke splintergrupper fra AQIM. Angriperne som i januar 2013 gjennomførte terrorangrepet mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas i Algerie, tilhører gruppen al-Mulathman-bataljonen. Denne gruppen ledes av Mokhtar Belmokhtar, som skal ha brutt ut av AQIM i desember 2012. Belmokhtar har som uttalt mål å utvide AQIMs tradisjonelle operasjonsområde til å gjelde hele Sahara, fra Tsjad til Burkina Faso. Han har oppgitt den

internasjonale intervensjonen i Mali som hovedgrunn til angrepet mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas og har videre truet med å angripe vestlige interesser i området som følge av vestlig innblanding i Mali.

Mokhtar Belmokhtars gruppe og AQIM har tilgang på finansielle midler og våpen, samt et bredt regionalt kontaktnettverk. Porøse grenser og ørkenområder med lav myndighetskontroll legger forholdene til rette for bevegelsesfrihet og klandestin aktivitet. De har trolig kapasitet til å utføre ytterligere terrorangrep mot vestlige interesser i regionen.

TRUSSELEN FRA HØYREEKSTREME OG ISLAMFIENDTLIGE MILJØER

Terrorangrepene 22. juli 2011 har ført til økt oppmerksomhet om trusselen fra høyreekstreme og islamfiendtlige miljøer, både i Norge og i resten av verden. I nært samarbeid med PST følger Etterretnings-



In Amenas-anlegget i Algerie. Foto: NTB scanpix.

tjenesten med på den internasjonale utviklingen i disse miljøene.

Høyreekstremisme og islamfiendtlige grupperinger er på fremmarsj i Europa, Russland og USA. Samarbeid mellom disse grupperingene på tvers av landegrenser foregår hovedsakelig på det politiske og ideologiske plan. Disse grupperingenes vold og terror utspiller seg i stor grad innenfor nasjonale grenser. Typiske målgrupper for deres utøvelse av vold har vært jøder, muslimer, venstreradikale aktivister og nasjonale styresmakter. Det er så langt ikke avdekket ønske om, eller forsøk på, å gjennomføre terrorangrep på tvers av landegrenser.

TRUSSELEN MOT NORSKE INTERESSER I UTLANDET

Militant islamisme utgjør fremdeles den mest alvorlige terrortrusselen mot norske interesser i utlandet. Dagens terrortrussel mot Europa fremstår som mer fragmentert og uoversiktlig enn tidligere. Svekkelsen av al-Qaidas kjerneorganisasjon har medført at de regionale filialene har fått økt betydning og innflytelse. Trusselen springer ikke lenger ut av en enhetlig og klart definert al-Qaida-organisasjon, men er snarere preget av en rekke ulike organisasjoner og nettverk som ikke er avhengig av sentral styring for å foreta operasjoner. Flere av grupperingene har uklart tilknytning til hverandre og til al-Qaidas kjerneorganisasjon.

Utviklingen der ekstreme islamister med tilknytning til Norge reiser til konfliktsoner og tilknytter seg militante islamistgrupper, vurderes å bidra til et større fokus på norske interesser internasjonalt. I hovedsak vurderes terrortrusselen i utlandet først og fremst å være en konsekvens av militante islamisters fiendebilde mot Vesten generelt og ikke mot norske interesser i utlandet spesielt.

En nøkkel til effektiv bekjempelse av grenseoverskridende terrorisme er tett samarbeid mellom etterretnings- og sikkerhetstjenestene. I Norge samarbeider Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for å avdekke og motvirke terrortrusler mot nasjonale interesser. Gjennom innsamling og utveksling av informasjon og felles utnyttelse av den styrker tjenestene sin evne til å avverge terrorangrep.

TRUSLER I DET DIGITALE ROM

Stadig mer sensitiv informasjon lagres i det digitale rom. Det digitale rom kan bli en arena som får en betydelig rolle for krise- og konflikthåndtering. Stormaktene bruker operasjoner i cyberdomenet som ett av flere virkemiddel i slike situasjoner.

Aktørene som kan stå bak trusler i det digitale rom spenner fra statlige etterretnings- og sikkerhetstjenester, via tradisjonelle militære motstandere, globale næringsbedrifter, terrorist- og ekstremistgrupper til organiserte hackergrupper. Etterretningstjenesten har primært fokus på statlige aktører, samt halv-statlige og ikke-statlige aktører som opererer på vegne av, eller utnyttes av, statlige myndigheter. I tillegg må organiserte ekstremistgrupper med mål om terrorhandlinger i cyberdomenet vies oppmerksomhet.

Noen av disse aktivitetene kan brukes av statlige aktører som plattform for å plante såkalte bakkdører som kan anvendes senere i en krise eller konflikt i den hensikt å forstyrre eller ødelegge systemer og prosesser. I noen tilfeller vil spionasjeaktivitet i fredstid danne utgangspunkt for å etablere en plattform for offensive operasjoner ved alvorlige interessekonflikter.

Flere stater utvikler avanserte skadevarer som har et spisset mål om å ødelegge infrastruktur, forstyrre viktige samfunnsaktiviteter eller påvirke beslutnings-/informasjonsprosesser. Ett formål med denne type aktivitet kan være å skape forvirring og svekke tilliten til egne systemer, noe som igjen kan påvirke politiske beslutninger og handlekraft.

Stormaktene forbereder seg på å bruke digitale operasjoner som virkemiddel i konfliktløsning, primært som et verktøy sammen med andre mer tradisjonelle tiltak. Stadig flere nasjoner etablerer

såkalte cyberkommandoer eller nasjonale cybersentre for å beskytte nasjonal infrastruktur mot offensive aktiviteter. Disse elementene kan imidlertid også være en selvstendig plattform eller et støtteelement for offensive handlinger mot andre stater.

I 2012 presenterte russiske myndigheter flere dokumenter som indikerer forsert satsning på cybersikkerhet. Forsvarsministeriets dokument om cybersikkerhet stadfester presidentens rett til å anse et cyberangrep som en krigserklæring. Dokumentet signaliserer et skifte i militær beredskap for å handle i det digitale rom. På våren 2012 indikerte den russiske visestatsministeren at Forsvarsministeriet vil etablere en cyberkommando på linje med USA og andre stater. Straks etter offentliggjorde Russland en cybersikkerhetsstrategi for beskyttelse av kritisk infrastruktur.

Kinesiske myndigheter anvender i stor grad digitale operasjoner som en erstatning for menneskelig innsamling og bruker ofte stedfortredere for innhenting av informasjon. Læresteder, bedrifter, organisasjoner og hackermiljøer gir et godt dekke for aktiviteten.

Al-Qaida beskriver "cyber-jihad" som en aksjonsform med stort skadepotensial og har oppfordret individer til å utføre dette. Muligheten for å gjennomføre terroraksjoner via det digitale rom omtales også på andre jihadistiske nettsider. Noen av disse sidene fremmer synspunkter om å etablere egne sentre for denne type aktivitet, andre redegjør for hvorfor man



Stadig mer sensitiv informasjon lagres i det digitale rom. Foto: Forsvarets mediesenter.

bør angripe såkalte SCADA-systemer (som bl.a. kontrollerer industriell og samfunnskritisk infrastruktur), samt lamme finansielle tjenester for å påvirke hverdagen for den vanlige borger. Det fåtall av konkrete hendelser fra ekstremistiske islamister som til nå kan spores tilbake til såkalte "terrorist-elementer", er lite avanserte. Grunnet ofrenes manglende sikkerhetsbevissthet har de har likevel fått et visst, om enn svært begrenset, skadeomfang.



Etterretningstjenesten er Norges sivile og militære utenlands-etterretningstjeneste direkte underlagt Forsvarssjefen.

Etterretningstjenesten innhenter, bearbeider og analyserer informasjon som angår norske interesser, sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner og individer. Formålet med etterretningsvirksomheten er å bidra til å gi norske myndigheter et solid beslutningsgrunnlag i saker som gjelder utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik.

Sjef Etterretningstjenesten leder den militære etterretningsprosessen, er Forsvarssjefens rådgiver i etterretningsfaglige spørsmål og fastsetter operative krav til etterretningskapasiteter i Forsvaret.

ETTERRETNINGSTJENESTEN