



FOKUS 2016

Etterretningstjenestens vurdering av
aktuelle sikkerhetsutfordringer

... / ...



ETTERRETNINGSTJENESTEN I NORGE

Lov om etterretningstjenesten fra 1998, instruks om etterretningstjenesten fra 2001 samt personopplysningsloven fra 2004 utgjør hovedpillarene i E-tjenestens legale rammeverk. I E-loven beskrives tjenestens overordnede oppdrag som er å innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer. Loven inneholder en ikke-uttømmende liste over hva som utgjør norske interesser, og tjenesten mottar årlig et oppdragsdokument fra overordnede myndigheter som nærmere spesifiserer og prioriterer oppdragene. Ettersom E-tjenesten er en utenlandsetterretningstjeneste, skal det ikke på norsk territorium overvåkes eller på annen fordekt måte innhentes informasjon om norske personer.

Stortingets kontrollutvalg for de hemmelige tjenester, EOS-utvalget, kontrollerer at tjenesten følger norsk lov og internasjonale menneskerettigheter.

80

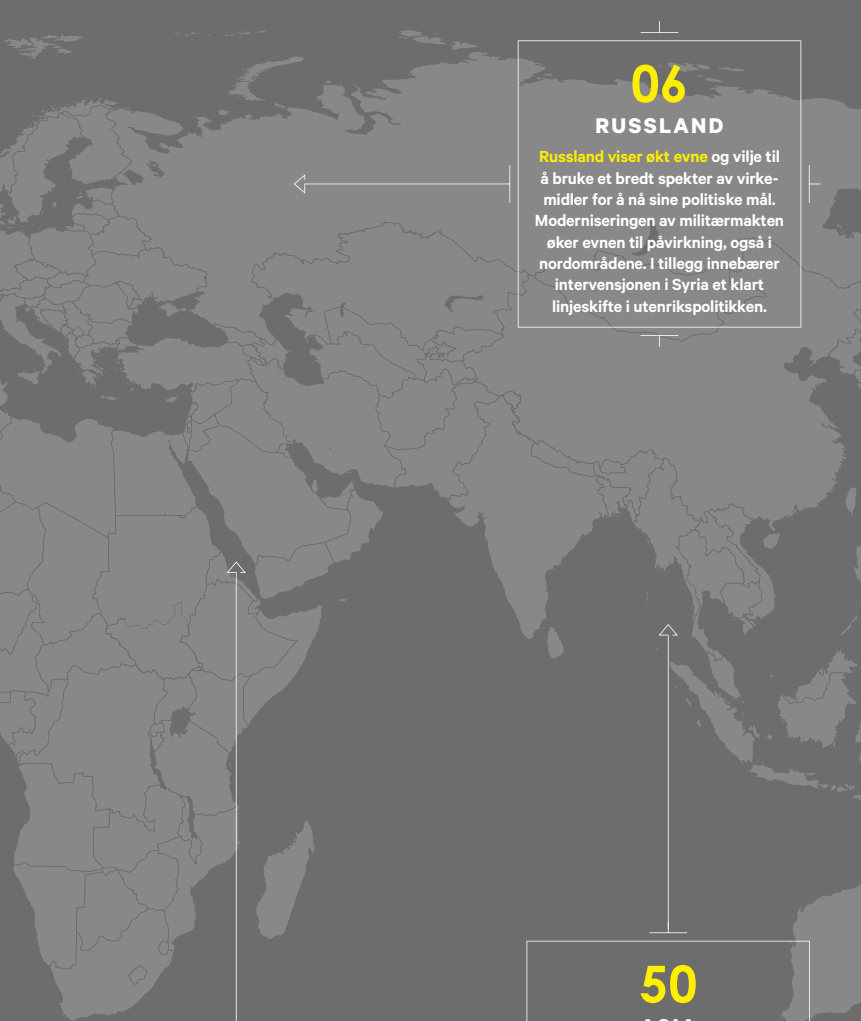
TRUSLER I DET DIGITALE ROM

Fremmedstatlig etterretningsaktivitet var i 2015 fokusert mot politiske beslutningsprosesser, militære forhold og høyteknologi. Også trusselen mot norske interesser og virksomheter fortsetter å øke.

66

INTERNASJONAL TERRORISME

Trusselen fra militante islamister er alvorlig og blir stadig mer kompleks. ISIL, al-Qaida og tilknyttede grupper utnytter statskollapsene i områdene de opererer i. I dagens situasjon er Norge et legitimt, men ikke prioritert mål for angrep.



06

RUSSLAND

Russland viser økt evne og vilje til å bruke et bredt spekter av virkemidler for å nå sine politiske mål. Moderniseringen av militærmakten øker evnen til påvirkning, også i nordområdene. I tillegg innebærer intervensjonen i Syria et klart linjeskifte i utenrikspolitikken.

26

MIDTØSTEN OG AFRIKA

Vedvarende systemkollaps og manglende myndighetskontroll preger flere av landene i regionen. Utviklingen skaper et høyere voldsnivå, som igjen gir muligheter for nabostater og ikke-statlige aktører til å gripe inn i lokale konflikter for å forfølge egne interesser.

50

ASIA

Regionale våpenkappløp fører til økende mistro mellom landene, og en eller flere av konfliktene kan eskalere til bruk av militærmakt. Utviklingen preges også av at president Xi Jinping har styrket Kinas utenrikspolitiske profil betraktelig.

04 FORORD

04 Generaløyntnant Morten Haga Lunde

06 RUSSLAND

08 Sammendrag

10 **Utenriks**

10 Søker kontroll i tidligere sovjetstater

11 Russland markerer seg utenfor nærområdene

12 Samarbeid med Vesten på russiske premisser

14 **Innenriks**

14 Frykten for intern uro øker

15 Økonomiske nedgangstider fremtvinger harde prioriteringer

18 **Arktis**

18 Høye ambisjoner – lav aktivitet

20 **Russisk militærmakt**

20 Militærreform støtter stormaktsambisjonene

22 Russisk militærmakts økende evne til kontroll og nektelse i Norges nærområder

26 MIDTØSTEN OG AFRIKA

28 Sammendrag

30 **Midtøsten**

30 Statssammenbrudd polarisering

31 Iran styrker sin regionale innflytelse

35 Tredelingen av Irak sementeres

36 Russlands inntog i Syria gir ny dynamikk i konflikten

38 Libanons stabilitet utfordres

41 Sikkerhetssituasjonen i Egypt er alvorlig forverret

42 **Afrika**

42 Politisk og militær fragmentering fortsetter i Libya

44 Få tegn til stabilisering i Mali

47 Sør-Sudan i oppløsning

50 ASIA

52 Sammendrag

54 **Nord-Korea**

54 Regionale våpenkappløp og stigende militarisering øker risikoen for konflikt i Asia

54 Prøvesprengning vil forsterke spenninger på Korea-halvøya

56 **Kina**

57 Kina vil videreføre en selvhevdende utenrikspolitikk

58 Xi Jinping søker å revitalisere Kommunistpartiets legitimitet

60 **Afghanistan**

60 Sikkerheten forverres

61 Ghanis regjering svekket

66 INTERNASJONAL TERRORISME

68 Sammendrag

70 Trusselen fra ISIL øker

70 Trusselen fra al-Qaida vedvarer tross svekket evne

73 Fremmedkrigere er fortsatt en bekymring

73 Terrortrusselen mot norske interesser

74 **Midtøsten**

75 Militante islamister øker aktiviteten i Nord- og Vest-Afrika

76 Økt regionalisering av konflikten i Somalia

76 Afghanistan og Pakistan

80 TRUSLER I DET DIGITALE ROM

82 Etterretningstrusselen mot Norge

82 Internasjonale trender og utvikling

Etterretningstjenesten leverer løpende vurderinger til norske myndigheter av forhold som påvirker norsk sikkerhet. Vurderingene skal også bidra til å skape et best mulig beslutningsgrunnlag. I tillegg har tjenesten siden 2011 gitt ut en ugradert vurdering som er ment å bidra til en informert offentlig debatt om de mange sikkerhetsutfordringene Norge står overfor.

Det globale sikkerhetspolitiske bildet er sammensatt og består av sikkerhetspolitiske endringer i våre nærområder, grenseoverskridende trusler og regionale konflikter med globale konsekvenser. Tjenesten innhenter, bearbeider og analyserer informasjon om fremmede stater, organisasjoner eller individer som kan utgjøre en reell eller potensiell trussel mot våre nasjonale interesser. Fokus 2016 gir en vurdering av geografiske og tematiske områder som er sentrale for tjenestens arbeid.

Utviklingen i våre nærområder har særlig betydning for Norge. Konsekvensene av Russlands økte selvtillit på den utenrikspolitiske arenaen vil fortsette å være helt sentralt i tjenestens arbeid fremover. Russland viser økt vilje og evne til å bruke et bredt spekter av virkemidler for å nå sine politiske mål. I 2016 vil Russland videreføre en offensiv utenrikspolitikk, i første rekke overfor tidligere sovjetstater. En ny utvikling er imidlertid Russlands økende ambisjoner i andre geografiske områder, som Midtøsten. Forsvarssektoren er høyt prioritert, og moderniseringen av den russiske militærmakten har gitt landet en bedre evne til å understøtte landets stormaktsambisjoner. Militærmakten har nå økt mobilitet, redusert reaksjonstid og forbedret koordineringsevne. I nordområdene betyr dette økt russisk evne til å påvirke norsk og alliert handlefrihet.

Konfliktnivået i Midtøsten, Nord-, og Øst-Afrika er høyt og vil kunne øke i 2016. Spesielt Midtøsten og Nord-Afrika er i en brytningstid. Regionen preges av en serie voldelige konflikter med overlappende konfliktlinjer og ekstern innblanding. Mulighetsrommet for ikke-statlige aktører er økende og representerer en stadig større utfordring mot de allerede skjøre statlige strukturene i regionen. Det økte konfliktnivået har også ført

til folkevandringer av et omfang verden ikke har vært vitne til på mange tiår. Utviklingen vil utfordre regional stabilitet og påvirke europeisk og internasjonal orden.

Et sentralt element i Etterretningstjenestens arbeid

er vårt bidrag til å forhindre terroranslag mot Norge og norske interesser. I all hovedsak er det i dag terrororganisasjonene Den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL) og al-Qaida som representerer en trussel mot vestlige interesser. Det internasjonale trusselbildet har over flere år forverret seg som følge av konflikten i Syria og Irak, og planlagte og gjennomførte terrorangrep i Europa har økt. Trusselen mot vestlige interesser fra militante islamister er alvorlig og kompleks. Norge er ikke et prioritert mål, men som vestlig land er Norge en del av fiendebildet til grupperinger som ISIL og al-Qaida, og derfor et legitimt mål. Analysen av terrortrusselen mot Norge og norske interesser må reflektere nasjonale forhold og hvordan de henger sammen med internasjonale utviklingstrekk. Etterretningstjenesten jobber derfor tett sammen med Politiets sikkerhetstjeneste for å sikre et så helhetlig bilde som mulig av de utviklingstrekk som i sum påvirker terrortrusselen.

Fremmede staters etterretningsoperasjoner i det digitale rom representerer i dag en alvorlig og økende trussel mot nasjonale myndigheter og virksomheter. Digitaliseringen av samfunnet innebærer at lagring og behandling av data blir et stadig mer sentralt element i all menneskelig aktivitet og gjør samtidig samfunnet mer sårbart. Fremmede stater, grupper og personer søker kunnskap om politiske, økonomiske, teknologiske eller militære forhold i Norge som kan brukes politisk, økonomisk eller militært. Etterretningsoperasjoner mot Norge i det digitale rom fremstår som både teknisk avanserte og målrettede, og det er viktig for tjenesten å følge statlige eller statlig sponsede trusselaktører.

Generalløytnant Morten Haga Lunde
Sjef for Etterretningstjenesten

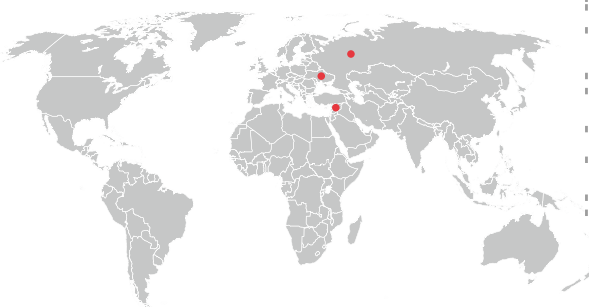
Redaksjonen ble avsluttet den 10. februar 2016.

«Russland viser
økt vilje og evne
til å bruke et bredt
spekter av virke-
midler for å nå
sine politiske mål.»



RUSSLAND

Den militære intervensjonen i Syria innebærer et linjeskifte i russisk utenrikspolitikk. Regionale ambisjoner og viljen til å følge dem trer tydeligere frem, med engasjementene i Ukraina og Syria som de fremste eksemplene på økt utenrikspolitisk selvtillit.



Nye ubåter

Den første russiske undervannsbåten i Severodvinsk-klassen ble overlevert Nordflåten i 2015. Den atomdrevne undervannsbåten er svært kapabel og med evne til å bære våpen som kan ramme overflatefartøyer, andre ubåter og mål på land. Nordflåten og Stillehavsflåten har også fått tilført nye, atomdrevne undervannsbåter med interkontinentale kjernevåpenmissiler. Det er ventet at flåtene vil tilføres flere av begge typer ubåter i de kommende årene.

Russland viser i dag økt vilje og evne til å bruke et bredt spekter av virkemidler for å nå sine politiske mål. Det russiske lederskapet formidler i stadig sterkere grad et antivistlig verdensbilde. Russlands oppfattelse er at vestlige land arbeider aktivt for å svekke og motarbeide Russland, blant annet ved å fremprovosere såkalte «fargerevolusjoner», støtte pro-europeiske krefter i tidligere sovjetstater og arbeide for et regimeskifte også i Moskva. Landets innenriks- og utenrikspolitikk er i vesentlig grad rettet mot å motarbeide denne utviklingen.

En ny utvikling er Russlands økende ambisjoner i andre geografiske områder, i første rekke Midtøsten. Russlands militære intervensjon i Syria hadde som hovedformål å komme et presset syrisk regime til unnsetning. Samtidig har engasjementet til hensikt å støtte opp om Russlands voksende stormaktsambisjoner. Slike fremstøt vil bli ledsaget av diplomatiske offensiver for å etablere Russland som en uunnværlig aktør i håndteringen av internasjonale konfliktspørsmål. Denne trenden vil fortsette i 2016.

I 2016 vil Russland også videreføre den offensive utenrikspolitikken vi har sett siden president Vladimir Putin returnerte til presidentvervet i 2012, i første rekke overfor flere av de statene som Moskva definerer som del av sin interessesfære. Tidligere sovjetstater som fører en pro-vestlig politikk, vil fortsette å være utsatt for omfattende russisk press i form av økonomiske straffetiltak, støtte til pro-russiske politiske krefter og – i ytterste konsekvens – bruk av militærmakt.

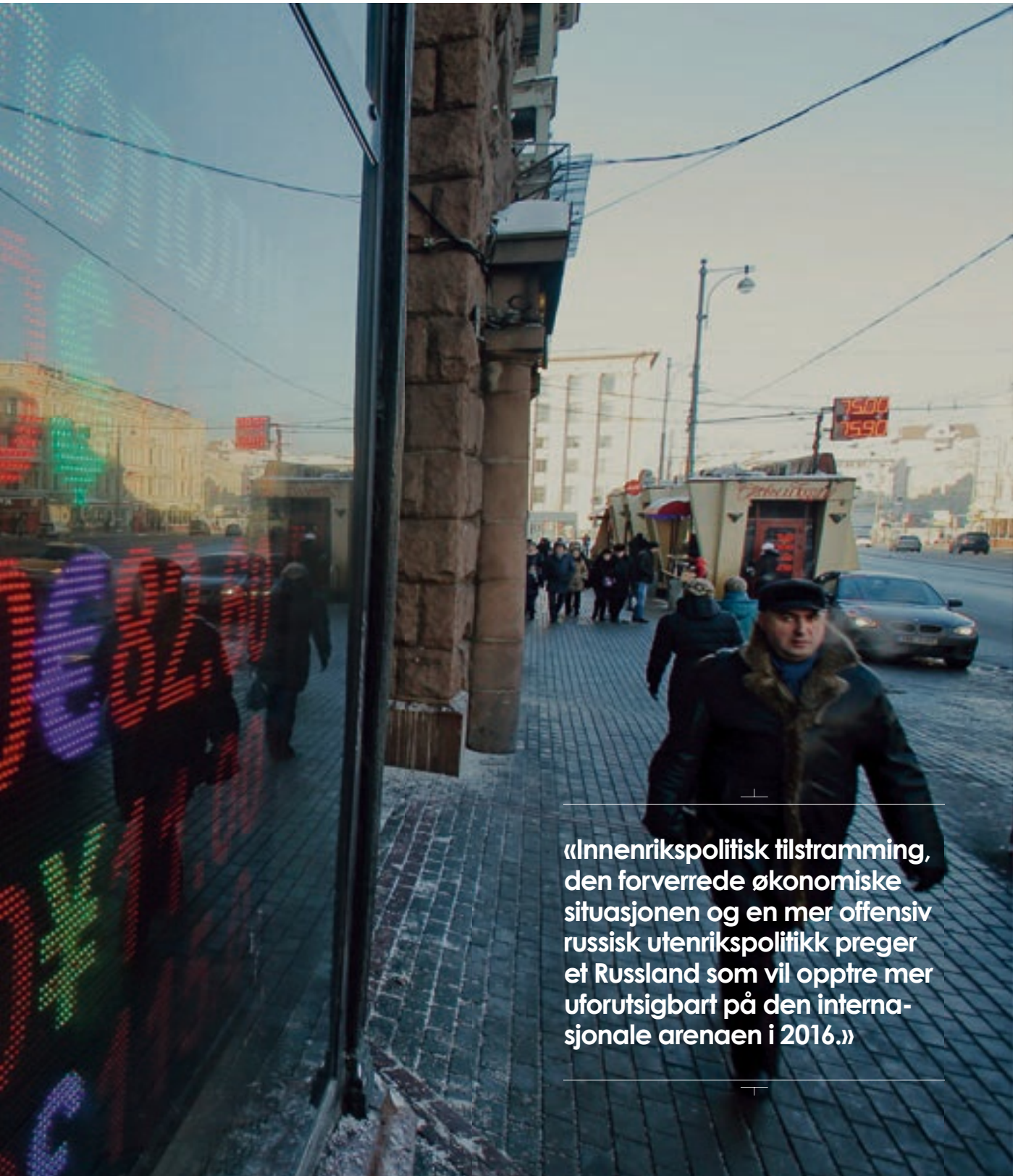
Det russiske lederskapets trusseloppfatning er også med på å forklare den autoritære dreiningen internt i Russland. Den russiske politiske eliten er autoritær og sentralisert, hvor makten ligger hos en håndfull beslutningstakere. Putins indre krets er blitt mindre og samtidig mer homogen, og domineres av personer med bakgrunn fra det russiske forsvaret og etterretnings- og sikkerhetstjenestene.

Russland går en langsiktig økonomisk usikkerhet i møte, noe som vil skape utfordringer for det politiske lederskapet. Den lave oljeprisen og sanksjonsregimet har tydelig blottlagt landets ensidige avhengighet av energiinntekter, og situasjonen vil ikke bedres på kort sikt. Russlands bruttonasjonalprodukt falt med nær 4 prosent i 2015. I fravær av en oljeprisoppgang vil fornyet vekst kreve dyptgripende reformer, men landets lederskap synes ikke å ha politisk vilje til å gjennomføre slike endringer. De økonomiske utfordringene ventes derfor å fortsette i inneværende år.

Innenrikspolitisk tilstramming, den forverrede økonomiske situasjonen og en mer offensiv russisk utenrikspolitikk i og utenfor det tidligere Sovjetunionen, preger et Russland som vil opptre mer uforutsigbart på den internasjonale arenaen i 2016.

Russlands intervensjoner i Ukraina i 2014 og i Syria i 2015 viser en militærmakt som i stor grad har lyktes med sitt pågående moderniseringsprogram. Moderniseringen er høyt prioritert og videreføres tross den økonomisk krevende situasjonen Russland er i. Russlands samlede militære evne har i løpet av det siste tiåret blitt betydelig bedre. Moderniseringen har resultert i en betydelig slankere og mer mobil militær organisasjon med høyere reaksjonsevne. I moderniseringsplanene er de strategiske kjernevåpenstyrkene, luft- og romstyrkene, marinen og luftlandestyrker fortsatt prioritert. Viktige satsingsområder er evne til kontroll med luft og verdensrommet og langtrekkende konvensjonelle presisjonsvåpen.

Reetableringen av militær infrastruktur i russisk Arktis over flere år, blant annet nye arktiske brigader, demonstrerer Russlands ambisjoner om nasjonal kontroll i området. I tillegg kommer økte evner i form av nytt og modernisert materiell. Kombinert med større tilstedeværelse og mer øvingsvirksomhet, gir utviklingen i russisk militærmakt en signifikant økt evne til å påvirke Norge og alliertes handlefrihet i nordområdene.



«Innenrikspolitisk tilstramming, den forverrede økonomiske situasjonen og en mer offensiv russisk utenrikspolitikk preger et Russland som vil opptre mer uforutsigbart på den internasjonale arenaen i 2016.»

SØKER KONTROLL I TIDLIGERE SOVJETSTATER

[UTENRIKS]

Russland tar en rekke virkemidler i bruk for å styrke sin kontroll over landene i Samveldet av uavhengige stater. I tillegg ønsker Moskva å markere seg som en sterk og innflytelsesrik aktør i Midtøsten.

Russland har så langt ikke oppnådd målet om å styrke sin innflytelse i Ukraina og svekke landets bånd til Vesten. Den omfattende støtten til opprørerne i Donbass-regionen vil derfor bli videreført.

Russland vil videreføre sin fremste utenrikspolitiske prioritet, som er å styrke landets innflytelse i tidligere sovjetstater. De fleste av dem inngår i Samveldet av uavhengige stater (SUS). Denne politikken er først og fremst fundert på et ønske om å hindre landene i å utvikle tette økonomiske og sikkerhetspolitiske bånd til Vesten. Det russiske lederskapet preges av en tankegang hvor tettere samarbeid mellom SUS-land og vestlige stater innebærer tap av russisk innflytelse. Dette synet på verden forklarer i stor grad Russlands aggressive atferd overfor enkelte nabostater.

Russlands annekasjon av Krim og militære operasjoner i Øst-Ukraina har senket terskelen for russisk bruk av militærmakt i regionen. Foruten Ukraina er Moldova og Georgia de landene som er mest utsatt for destabilisering fra Russlands side. De har i over 20 år vært utsatt for russisk press på en rekke områder og har russiskstøttede utbryterstater på sitt territorium. Begge landene fører en pro-vestlig utenrikspolitikk og søker å redusere de politiske og økonomiske båndene til Russland. Moskva har svart med trusler, økonomiske straffetiltak og støtte til pro-russiske politiske partier og separatistiske krefter. I 2016 vil Russland fortsette å arbeide for en utenrikspolitisk kursendring i disse landene. I tillegg vil både Ukraina, Moldova og Georgia fortsatt måtte håndtere interne utfordringer i form av betydelig politisk ustabilitet og store økonomiske utfordringer.

Ukraina vil i 2016 fortsette å implementere vidtgående politiske, juridiske og økonomiske reformer, men reformtaket svekkes av omfattende korrupsjon og store politiske motsetninger – også innad i regjeringskoalisjonen. I tillegg utgjør både oligarker og høyre-radikale partier innflytelsesrike politiske krefter på utsiden av parlamentet. Utenrikspolitisk står Ukraina mer samlet, og ledes av partier som ønsker å knytte landet tettere til vestlige institusjoner. Til tross for russisk press trådte Ukrainas assosieringsavtale med EU i kraft ved nyttår. I Ukrainas nye nasjonale sikkerhetsstrategi defineres Russland som en hovedtrussel, og president Petro Porosjenko åpner for å søke om NATO-medlemskap etter en folkeavstemning.

Russland har så langt ikke nådd sitt viktigste strategiske mål i Ukraina: å styrke sin innflytelse i nabolandet og svekke dets bånd til vestlige land. Moskva vil derfor videreføre sin omfattende militære og politiske støtte til opprørerne i Donbass-regionen i øst, for å tvinge nabolandet til å endre kurs. Foruten å opprettholde et militært press i øst, vil Russland kunne trappe opp bruken av ulike straffetiltak mot Ukraina for å svekke Kiev's styringssevne.

Hviterussland vil i 2016 forsøke å etablere et tettere samarbeid med europeiske land og styrke forbindelsene

til EU. Hviterussland er tett integrert med Russland, særlig på det militære området. Likevel har Minsk lenge forsøkt å unngå et ensidig avhengighetsforhold til nabolandet, blant annet ved å avvise Russlands forslag om å etablere en russisk flybase i Hviterussland. President Aleksandr Lukasjenko har unnlatt å støtte Russlands militære intervensjon i Ukraina og Hviterussland har i dag gode forbindelser til myndighetene i Kiev. Hviterussland vil forsøke å videreføre dagens balansepolitikk, men risikerer med det et økt press fra Russland.

Russlands arbeid for regional økonomisk integrasjon har bremsset opp de siste par årene, til tross for at den såkalte Euroasiatiske økonomiske union ble etablert ved årsskiftet 2014–2015. Oppbremsingen skyldes blant annet den skjeve fordelingen av integrasjonens fordeler og ulemper mellom medlemslandene Russland, Hviterussland og Kasakhstan. Dypest sett lider integrasjonsarbeidet av en økende mistillit i Minsk og Astana mot Russlands politikk og intensjoner i regionen, en mistillit som har økt siden annekasjonen av Krim. Mistillit blant medlemslandene og den skjeve fordelingen av økonomiske fordeler vil fortsette å hemme integrasjonsarbeidet.

Utviklingen i Organisasjonen for kollektiv sikkerhet (CSTO) har også stoppet opp etter en periode hvor Russland lyktes i å styrke organisasjonens militære struktur og reaksjonsevne. Til en viss grad skyldes utviklingen at Russland har måttet konsentrere seg om sine militære operasjoner i Ukraina og Syria. Den manglende fremdriften skyldes også skepsis i de sentralasiatiske landene til Russlands intensjoner i regionen, som blant annet bidro til at Usbekistan meldte seg ut av CSTO i 2013. Moskva vil likevel argumentere for et tettere sikkerhetspolitisk samarbeid i CSTO-regi ved blant annet å vise til Talibans fremgang og økende ustabilitet i Afghanistan.

Russland markerer seg utenfor nærområdene

Russland ønsker å markere seg som en sterk og innflytelsesrik aktør, blant annet i Midtøsten. Den russiske operasjonen i Syria har primært politiske målsettinger, men vil kreve en stadig økende russisk militær innsats. Dette kan skape grunnlag for samarbeid, men også konfrontasjon.

Militærkampanjen i Syria, som ble iverksatt i august-september 2015, markerer et linjeskifte i russisk sikkerhetspolitikk. Det er første gang siden Sovjetunionens innmarsj i Afghanistan i 1979 at Moskva griper inn militært utenfor Russlands nærområder. Russlands erklærte mål i Syria er å bygge en internasjonal koalisjon for å bekjempe terrorgruppen ISIL, som har sitt hovedsete øst i landet. →

I praksis har Russland likevel konsentrert seg om å angripe andre væpnede opprørsgrupper vest i Syria. Dette fokuset har bidratt til å sikre regimet til Syrias president Bashar al-Assad, som i 2015 havnet på defensiven i sin kamp mot opprørsgruppene.

Gjennom militærkampanjen i Syria har Russland gjort seg til en nøkkelspiller i Midtøsten. Kampanjen i Syria har dessuten bidratt til å trekke oppmerksomheten vekk fra Russlands destabilisering av Ukraina. Syria-kampanjen får omfattende dekning i russisk media og har bidratt til å styrke oppslutningen om president Vladimir Putin.

Midtøsten har lenge vært et område hvor Russland, og tidligere Sovjetunionen, har søkt innflytelse. Gjennom å eksportere energi og militært materiell har Russland dyrket relasjoner med Syria, Iran og Irak, men også Saudi-Arabia, Tyrkia og Israel. Siden begynnelsen av «den arabiske våren» i 2011, er Midtøsten blitt stadig viktigere for myndighetene i Moskva. Også motstanden mot såkalte vestliginspirerte regimeskifter i Midtøsten er noe som binder regimene i Teheran, Damaskus og Moskva sammen. I Moskva viser den arabiske våren hen til «fargerevolusjonene», som har preget Russlands nærområder siden slutten av 2000-tallet.

Russlands operasjon i Syria har komplisert forbindelsene til andre land i Midtøsten, som Saudi-Arabia, Israel og Tyrkia. Forholdet til Tyrkia kjølnet betraktelig etter nedskytingen av et russisk jagerfly ved den syrisk-tyrkiske grensen i november. Selv om Russland arbeider aktivt med å finne en politisk løsning på Syria-konflikten, risikerer landet likevel å bli dratt ytterligere inn i selve konflikten med de betydelige politiske, økonomiske og militære konsekvensene det kan få. Videre er Russland allerede blitt et tydeligere mål for islamistisk terrorisme.

I lys av det forverrede samarbeidsklimaet med Vesten fortsetter Russland forsøkene på å styrke alternative politiske, militære og økonomiske forbindelser med andre land. Spesielt viktig er Asia og Midtøsten. Moskva har i flere år jobbet for å styrke ikke-vestlige internasjonale institusjoner, blant annet Shanghai-gruppen, som inkluderer Kina og – fra 2015 – India og Pakistan.

Russland har også intensivert samarbeidet med Kina. Det er hyppigere møteaktivitet på høyeste politiske nivå, og flere omfattende avtaler er inngått. Samarbeidet med Kina omtales som et strategisk partnerskap og har mer substans enn for noen år siden. Samarbeidet har primært tiltatt gjennom økt handel innen energisektoren, men også i form av et tettere militært samarbeid. Etter at oljeprisen stupte mot slutten av 2014, og parallelt med at veksten i Kinas økonomi nå avtar, viser det seg mer krevende å gjennomføre inngåtte avtaler på energisiden. Samtidig vil ulike sikkerhetspolitiske og økonomiske interesser

trolig begrense mulighetene for å utvikle samarbeidet til en forpliktende allianse.

Samarbeid med Vesten på russiske premisser

Forholdet mellom Russland og Vesten er på sitt kjøligste siden den kalde krigen. Det russiske lederskapet anklager vestlige land for å arbeide for et regimeskifte i Moskva. Samtidig bidrar konflikten med Vesten til å styrke oppslutningen om lederskapet i en tid preget av økonomisk nedgang. Selv om Russland er avhengig av å ha et fungerende forhold til vestlige land, vil landet fortsette å være i opposisjon til Vesten i overskuelig fremtid.

Konfliktene i Ukraina og i Syria har bidratt til å gjøre forholdet mellom Russland og Vesten vanskeligere. I russiske statsmedier fremstilles situasjonen som en geopolitisk konflikt. Ifølge russiske myndigheter forsøker krefter i Vesten å velte lovlig valgte regimer gjennom «farge-revolusjoner», enten militært eller ved hjelp av økonomiske, politiske og diplomatiske maktmidler. Sett fra Moskva er NATO, og i senere tid EU, de fremste drivkreftene for denne vestlige politikken. Russlands nye nasjonale sikkerhetsstrategi, som ble publisert ved nyttår, omtaler NATO som en trussel. Dette er en retorisk oppjustering fra militærdoktrinen av 2014.

Krigen i Syria, fremveksten av ISIL og flyktningstrømmene til Europa forklares som konsekvenser av den vestlige politikken hvor hensikten er å fremprovosere regimeendring. Samtidig peker Russland på trusselen fra ISIL og flyktningstrømmen som argument for at Russland og Vesten skal samarbeide i Syria. Et av målene med engasjementet i Syria er å vise at Vesten er avhengig av å ha et godt forhold til Moskva.

Russland er også avhengig av å ha en fungerende relasjon til USA og europeiske land. Dette skyldes blant annet at EU forblir Russlands viktigste handelspartner til tross for russiske forsøk på å etablere nye eksportmarkeder. I 2014 gikk 70 prosent av Russlands oljeeksport og 90 prosent av gasseksporten vestover. Samtidig har Vestens restriktive tiltak i kjølvannet av Ukraina-konflikten gjort den økonomiske situasjonen i Russland enda vanskeligere.

Russlands forhold til Vesten er preget av langsiktige utfordringer, men også av kortsiktige og til dels motstridende hensyn, også innenrikspolitiske. I lys av innenrikspolitisk tilstramming, en forverret økonomisk situasjon og en mer offensiv russisk utenrikspolitikk i og utenfor det tidligere Sovjetunionen, står vi overfor et Russland som vil opptre mer uforutsigbart på den internasjonale arenaen i 2016.



Putin har intensivert samarbeidet med Kina og Xi Jinping gjennom flere møter på toppnivå og store samarbeidsavtaler.



Etter sitt militære inntog i Syria møtte Putin president Bashar al-Assad i oktober. Russland ønsker å bruke situasjonen i Syria som et argument for å styrke samarbeidet med Vesten. Håpet er å kunne finne en vei ut av konfrontasjonen om Ukraina – og dermed de vestlige sanksjonene.



RUSSLAND

FRYKTEN FOR INTERN URO ØKER

[INNENRIKS]

Økonomisk nedgang og lederskapets trusseloppfatning gjør bekymringen for sosial misnøye og intern uro større. Tross høy oppslutning om Putin og en svak opposisjon, styrkes derfor kontrolltiltakene ytterligere overfor befolkningen.

Det russiske regimet frykter at økonomisk nedgang skal føre til ny sosial misnøye og protester.

Russisk innenrikspolitik gjenspeiler i høy grad Kremles oppfatning av hvilke trusler Russland står overfor. Frykten for intern uro økte betraktelig etter den arabiske våren og demonstrasjonene i Russland i 2011 og 2012. Den gang, da hundretusenvise av demonstranter tok til gatene i russiske byer, kunne det se ut som om også Russland var gjenstand for en gryende politisk omveltning. Frykten for opprør er fortsatt til stede i president Vladimir Putins innerste sirkel. Den ble ytterligere styrket etter de storstilte demonstrasjonene i Ukraina i 2013–2014, som tvang president Viktor Janukovitsj til å gå av.

Frykten for politisk omveltning og sosial misnøye har ført til at myndighetene gradvis har strammet grepet om det russiske sivilsamfunnet. Myndighetene utvider stadig spekteret av virkemidler for å slå ned på opposisjonell virksomhet, blant annet gjennom streng lovgivning og bredere fullmakter for sikkerhetsorganene. Mediene er underlagt sterk statlig kontroll, og ytringsfriheten er i praksis sterkt begrenset. Det utvikles stadig nye tiltak for å begrense spillerommet til utenlandske aktører i det russiske sivilsamfunnet, blant annet gjennom nye lover som begrenser utenlandsk eierskap til medier og økonomisk støtte til russiske sivile organisasjoner.

Utviklingen for nettmedier har fulgt samme sporet som for kringkastingsmedier, og Kreml har nå konsolidert kontrollen over alle viktige russiske internettelskaper. Videre er lovgivningen knyttet til internettadgang skjerpet, og i 2012 ble det innført svartelisting av nettsteder og nettsider. Flere påfølgende utvidelser av loven har ført til at tusenvis av nettsteder i dag er sperret av russiske nettleverandører. På dette grunnlaget har russiske myndigheter svært omfattende virkemidler til disposisjon for å kunne overvåke og undertrykke intern opposisjon. Dagens situasjon tilsier at intern kontroll vil fortsette å bli høyt prioritert.

Til tross for Putins høye opinionstall og den begrensede oppslutningen om den politiske opposisjonen, er det muligheter for økt sosial misnøye og flere protestytringer det kommende året. Det sterkt maktcentraliserte lederskapet er under press på grunn av den svært vanskelige økonomiske situasjonen. Utsiktene til økonomisk bedring er dårlige, og den politiske viljen til reformer er fortsatt lav. Befolkningen har begynt å merke konsekvensene av nedgangen, og protestvirksomheten i Russland har økt noe det siste året. Situasjonen er spesielt problematisk for myndighetene ettersom det nærmer seg en ny valgssyklus, med dumavalg i 2016 og presidentvalg i 2018.

Økonomiske nedgangstider fremtvinger harde prioriteringer

Oljeprisfallet siden midten av 2014 har vist hvor avhengig den russiske økonomien er av oljeinntektene. Russlands bruttonasjonalprodukt krympet med nær 4 prosent i 2015. Uten oppgang i oljeprisen vil fornyet vekst kreve dyptpløyende reformer. At reformene kommer er imidlertid lite sannsynlig, og de økonomiske utfordringene ventes derfor å øke.

Sammen med vestlige restriktive tiltak har prisfallet på olje ført til store svingninger i kursen på rubler, og rubelens verdi har falt kraftig i forhold til andre lands valutaer. Kurssvingningene har gjort det mer krevende å planlegge økonomisk aktivitet som involverer rubler, og valutaveskelsen har ført til at prisene på importerte varer har økt. Russlands egne restriktive tiltak mot andre land bidrar

«Samlet sett øker inflasjonen ettersom Russland i stor grad er avhengig av å importere ferdige varer. Inflasjonen og de økonomiske nedgangstidene førte dermed til at folks kjøpekraft falt kraftig i 2015.»

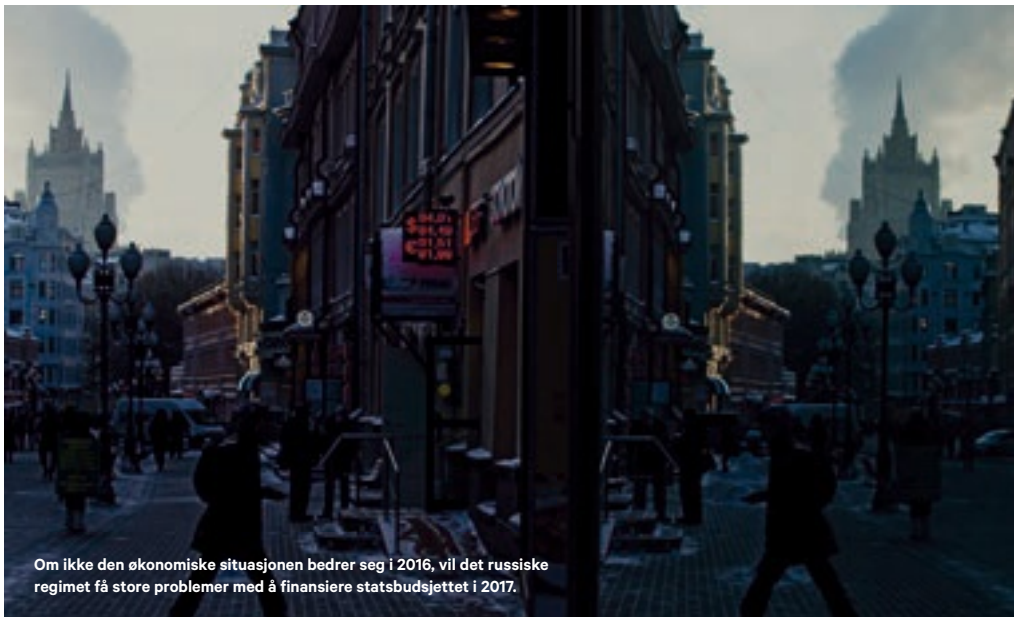
ytterligere til den negative utviklingen ved at matvarer som tidligere ble importert fra EU og Tyrkia, nå må hentes andre steder. Samlet sett øker inflasjonen ettersom Russland i stor grad er avhengig av å importere ferdige varer. Inflasjonen og de økonomiske nedgangstidene førte dermed til at folks kjøpekraft falt kraftig i 2015.

Den negative økonomiske utviklingen har store følger for statsfinansene. Til tross for at regjeringen i flere omganger har gjennomført kraftige nedskjæringer, og til tross for at den svekkede rubelen i noen grad kompenserer for oljeprisfallet, vil regjeringen ha som mål å styre statsbudsjettet mot et underskudd på 3 prosent i 2016. Russland har i utgangspunktet lav statsgjeld, men betingelsene det internasjonale kapitalmarkedet tilbyr, er lite attraktive, og det er lite ønskelig å ta opp ny gjeld. Dermed må underskuddet →

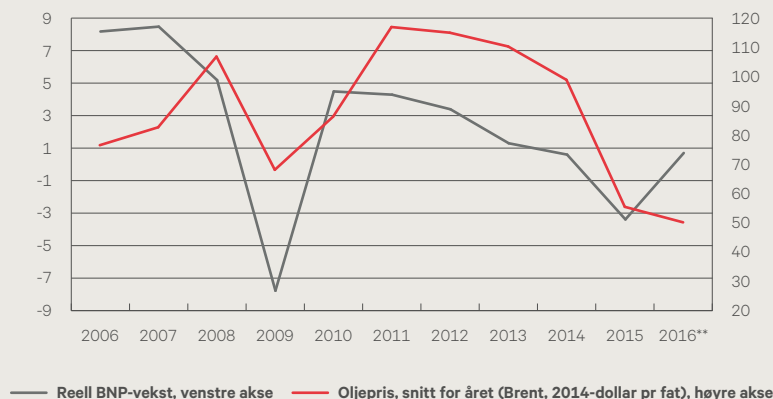


Underskuddet på statsbudsjettet vil være om lag 3 prosent i 2016 og gjør store innhugg i Russlands oppsparte midler. Om ikke oljeprisen tar seg opp, vil staten få store problemer med å finansiere eget budsjett fra og med 2017.

RUSSLAND



Russlands vekst i BNP målt mot oljepris



Kilder: IMF, BP Statistical Review

* Oljeprisen tilsvarer snittet til og med tredje kvartal. BNP-veksten tilsvarer Det internasjonale pengfondets estimat for året.

** Oljeprisen og vekstraten tilsvarer russiske myndigheters estimater i budsjettet for 2016.

dekkes gjennom store innhugg i landets oppsparte midler.

Den politiske ledelsen har gjennom tidligere uttalelser forsikret at økonomien vil ta seg opp senest i løpet av 2016. Samtidig synes det klart at med mindre oljeprisen stabiliserer seg på et nivå betydelig over dagens, vil den russiske staten få store utfordringer med å finansiere eget budsjett fra og med 2017.

Som grafen ovenfor viser, var vekstraten synkende allerede mens oljeprisen lå godt over 100 dollar per fat – det vil si før de vestlige restriktive tiltakene mot russisk økonomi ble innført, og før oljeprisfallet begynte sommeren 2014. Det indikerer at økt produktivitet gjennom strukturelle reformer er nødvendig for å oppnå fornyet vekst. Det er imidlertid lite som tyder på at landets politiske ledelse har til hensikt å gjennomføre slike reformer.

Etter at Duma-valget høsten 2016 er gjennomført, skal budsjettet for 2017 vedtas. De siste årene har sosiale formål (i hovedsak pensjoner), forsvar og sikkerhet vært høyest prioritert i budsjettene. Gitt at Kreml i størst mulig grad vil finansiere sine ambisjoner for forsvarssektoren, er det sannsynlig at 2017-budsjettet vil ramme befolkningen gjennom ytterligere nedskjæringer. Etter en lang periode med velstandsøkning steg antallet russere som lever i fattigdom markant fra vinteren 2014–15. Denne negative utviklingen forventes å fortsette i årene fremover.

Den langsiktige demografiske utviklingen i Russland er heller ikke positiv. Russlands befolkning vil krympe i årene

som kommer. I tillegg vil andelen arbeidsføre minke kraftig etter hvert som de store etterkrigskullene pensjoneres og lever lenger, mens de små kullene fra 1990-tallet fases inn i arbeidslivet. I første omgang bidrar den relativt sett lave andelen arbeidsføre til å begrense arbeidsledigheten i en periode med svak økonomisk utvikling, men om produktiviteten ikke øker kraftig, kan mangelen på arbeidskraft på lengre sikt bremse den økonomiske veksten. I lys av den krevende økonomiske situasjonen er det også sannsynlig at ytterligere kutt i pensjonsutbetalingene og en heving av pensjonsalderen vil tvinge seg fram.

Samlet sett innebærer utviklingen i russisk økonomi at myndighetene i 2016 må hankses med en rekke store utfordringer. Manglende vilje til nødvendige strukturelle reformer vil forlenge den økonomiske krisen og tvinge styresmaktene til å foreta smertefulle økonomiske prioriteringer mellom ulike samfunnssektorer og formål. Fortsatt prioritering av forsvar og sikkerhet vil allerede på kort sikt innebære tilsvarende kutt i finansiering av ulike sosiale goder som pensjoner, helse og utdanning. Kutt som – dersom de gjennomføres – øker risikoen for økt politisk opposisjon og protester mot myndighetene i tiden fremover.

Samlet sett skaper den forverrede økonomiske situasjonen, tendensene til økt sosial uro og myndighetens tilstramminger økt usikkerhet rundt den politiske utviklingen. Spenninger i det russiske samfunnet kan dermed raskt slå ut i politisk ustabilitet i tiden som kommer.

HØYE AMBISJONER – LAV AKTIVITET

[ARKTIS]

Det russiske lederskapet legger stor vekt på å utnytte ressursene til lands og til vanns i Arktis. En rekke utfordringer gjør imidlertid at ambisjonene, eller i det minst tidsperspektivet for dem, er under revidering.

I februar i fjor gjennomførte den russiske olje- og gassgiganten Gazprom den første vinterutskipingen av olje fra havnen Novoportovskoye på Jamalhalvøya. Tross tilbakeslag signaliserer russiske myndigheter et mål om å øke trafikken gjennom Nordøstpassasjen til 20 ganger dagens nivå innen 2030.

Lave energipriser, vedvarende vestlige restriktive tiltak og liten internasjonal interesse for transport gjennom regionen, gjør at planene for ressursutvinning i Arktis og bruk av Nordøstpassasjen må nedskaleres eller utsettes. De vestlige sanksjonene fører også til at russiske olje- og gasselskaper må klare seg uten vestlige partnere i energiprosjekter på dypt vann og i Arktis. Ifølge det russiske Energiministeriet gjør sanksjonene at russiske aktører mangler mer enn 150 000 komponenter for å kunne fullføre planlagte offshore-plattformer frem mot 2020.

Den sterkt svekkede oljeprisen har ytterligere redusert evnen til, og interessen for, kapitalintensive og risikofylte prosjekter generelt. I et lengre perspektiv har russiske myndigheter likevel ambisjoner om å utvikle ressursene i Arktis, og leteaktiviteten på sokkelen i nord ventes å fortsette, om enn med lavere intensitet enn planlagt. I mellomtiden nærmer det flytende atomkraftverket Akademik Lomonosov seg ferdigstillelse ved verftet i St. Petersburg. Kraftverket har vært under bygging siden 2007 og er planlagt flyttet til Murmansk i løpet av 2016. Planen er at det skal utplasseres i Tsjukotka-regionen i russisk Arktis og være operativt tidligst i 2021.

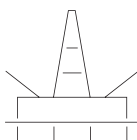
Videreføres vil også store prosjekter med lang tids-horisont som ble satt i gang før energiprisene falt. For eksempel er produksjonen fra oljeplattformen Pirazlomnaja i Petsjorahavet allerede i gang, og byggingen av et stort anlegg for flytende naturgass på Jamalhalvøya fortsetter. Målet om å opprettholde landets olje- og gassproduksjon gjør det nødvendig å utvikle ressurser på land i Arktis, ikke minst på grunn av det langsiktige behovet for å avløse eldre felt lenger sør.

Utvinning av naturressurser langs eller relativt nær den arktiske kysten, er den viktigste årsaken til at Russland

fortsatt vil satse på sivil skipsfart i nord. Opprinnelig var Russlands tanke å utnytte den mye kortere avstanden mellom Europa og Asia via denne ruten enn via den konvensjonelle ruten gjennom Suez-kanalen, men nå synes det mer realistisk at trafikken primært vil foregå til og fra russiske havner langs Sibir-kysten. Isforholdene langs ruten er krevende store deler av året, og antallet fartøyer som bruker denne passasjen mellom Europa og Asia har falt markant de siste årene. I juni 2015 signaliserte likevel statsminister Dmitrij Medvedev at myndighetene planlegger å øke trafikken gjennom Nordøstpassasjen til 20 ganger dagens nivå innen 2030. Dette vil imidlertid kreve at dagens atomdrevne isbryterflåte prioriteres til dette formålet, eventuelt at antallet isbrytere økes utover det som per i dag er planlagt. Utskiping av flytende naturgass fra anlegget på Jamalhalvøya, som ventes i full produksjon i 2020, vil kunne bidra til en markant økning i trafikken langs den sibirske kysten.

Russland har tradisjonelt vært opptatt av at samarbeid og stabilitet i Arktis er en forutsetning for å utvinne ressursene lengst nord, og har i flere år vært opptatt av å fremstå som en ansvarlig aktør som følger havretten i Arktis. Riktignok er dette fokuset beholdt, men landets myndigheter oppfatter også at det er økt behov for nasjonal kontroll i området. Det siste året har uttalelser om Arktis fra mektige russiske aktører beveget seg mot et mer trusselorientert perspektiv. Sett fra Russland er dette en nødvendig reaksjon på det som oppfattes som en styrking av NATO og offensiv vestlig politikk, kombinert med et angivelig kappløp om arktiske ressurser. Myndighetenes mer trusselorienterte tilnærming til Arktis vil sannsynligvis være fremtredende så lenge forholdet mellom Russland og Vesten fortsetter å være kjølig.

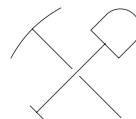
Russland ser spesielt tre områder som interessante for ressursutnyttelse i Arktis, men i 2016 er det utfordringer ved alle:



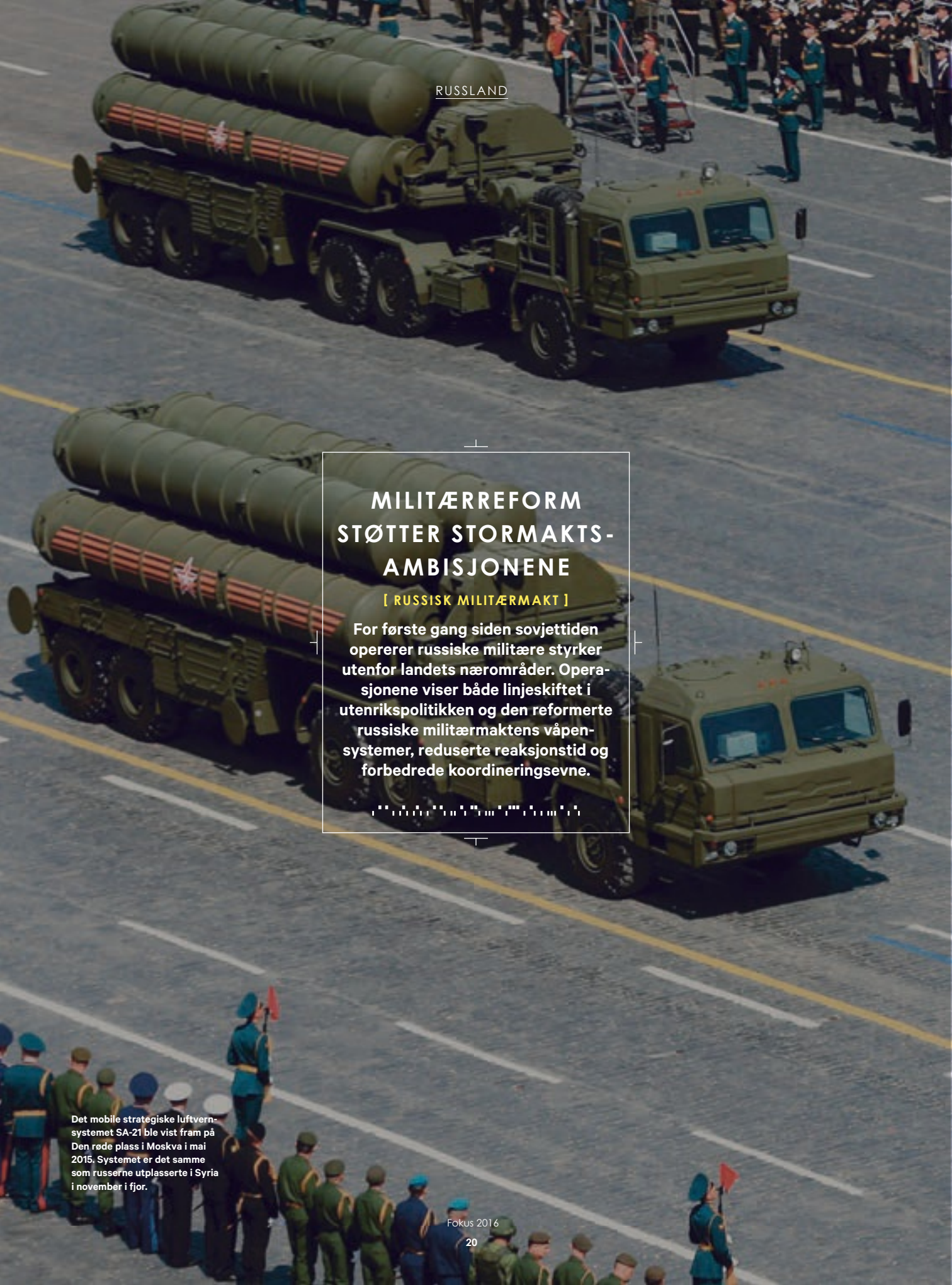
Olje- og gassutvinning på dypt vann:
Lave energipriser og vestlige restriksjoner gjør at mange prosjekter må nedskaleres eller utsettes.



Nordøstpassasjen
som internasjonal handelsrute:
Trafikken har falt markant de siste årene, og isforholdene er fortsatt krevende.



Ressursutvinning langs eller nær kysten:
Opprinnelig basert på større sivil skipsfart gjennom Nordøstpassasjen, men nå er trafikk direkte til russiske havner mer realistisk.



RUSSLAND

MILITÆRREFORM STØTTER STORMAKTS- AMBISJONENE

[RUSSISK MILITÆRMAKT]

For første gang siden sovjettiden opererer russiske militære styrker utenfor landets nærområder. Operasjonene viser både linjeskiftet i utenrikspolitikken og den reformerte russiske militærmaktens våpensystemer, reduserte reaksjonstid og forbedrede koordineringsevne.

Det mobile strategiske luftvern-systemet SA-21 ble vist fram på Den røde plass i Moskva i mai 2015. Systemet er det samme som russerne utplasserte i Syria i november i fjor.

For Norge og allierte innebærer utviklingen økt russisk evne til å kunne begrense norsk og alliert handlingsfrihet i Norskehavet, Østersjøen, Nord-Atlanteren og Svartehavet.

Russlands intervensjoner i Ukraina i 2014 og i Syria i 2015 viser også en militær makt som i stor grad har lyktes med sitt pågående moderniseringsprogram. Russlands samlede militære evne har i løpet av det siste tiåret blitt betydelig styrket. Målet for reformene var, og fortsetter å være, å øke militærmaktens anvendelighet som understøttelse for Russlands stormaktsambisjoner.

Forsvarsreformen fortsetter å prege utviklingen innen kapasitet og styrkestruktur og har resultert i en betydelig slankere, fleksibel og mer mobil militær organisasjon med høyere reaksjonsevne. I moderniseringsplanene er de strategiske kjernevåpenstyrkene, luft- og romstyrkene, marinen og luftlandestyrker fortsatt prioritert. Viktige satsingsområder er evne til kontroll med luft- og verdensrommet og langtrekkende konvensjonelle presisjonsvåpen. I tillegg til tradisjonelle militære virkemidler inkluderer den russiske tilnærmingen til mellomstatlige konflikter en helhetlig bruk av alle virkemidler tilgjengelige for staten. Virkemidlene inkluderer diplomatiske, økonomiske, informasjonsbaserte og teknologiske metoder, både av fordekt og åpen karakter. En konsekvens av den koordinerte bruken av virkemidler er at en motstander påføres samtidige og ulike utfordringer, som må håndteres i ulike deler av beslutningsapparatet.

Et tidlig tiltak var å legge om fra et mobiliseringskonsept til et forsvar basert på stående styrker med høy beredskap og mobilitet under en fellesoperativ ledelse. Den forbedrede reaksjonsevnen har styrket muligheten for raske forflytninger og konsentrert ressursutnyttelse og uvarslede beredskapstester gjennomføres jevnlig. Evnene er demonstrert blant annet i tilknytning til Ukraina-krisen. I tillegg har kamphandlingene i Syria demonstrert at angrep med langtrekkende presisjonsvåpen kan gjennomføres på kort varsel.

Reformene har blitt understøttet av omfattende materiellinvesteringer. Høy prioritet fra president Putin og hans nærmeste krets sikrer at moderniseringen videreføres, tross den økonomisk krevende situasjonen Russland er i. Myndighetene har likevel sett seg nødt til å nedjustere bevilgningene i forhold til tidligere planer. Slik sett ser 2015 ut til å være et foreløpig toppunkt for russiske bevilgninger til militærmakten.

Landets forsvarsutgifter ble i 2015 de høyeste på mer enn 20 år. Et beløp tilsvarende mer enn 5 prosent av bruttonasjonalproduktet ble brukt til militærrelaterte formål, en forsvarsbyrde som i internasjonal sammenheng er meget høy.

Budsjettposten «nasjonalt forsvar» ble i 2015 reelt økt med om lag 9 prosent fra 2014. Posten er likevel mindre enn tidligere planer la opp til. Budsjettkuttet kan i stor grad tilskrives den økonomiske situasjonen Russland befinner seg i. 2016 ser ut til å bli det første året siden årtusenskiftet med en reell reduksjon i forsvarsutgiftene.

Da Forsvarsministeriet annonserte de første budsjettkuttene, ble det fremholdt at de ikke ville ramme anskaffelsesprogrammene. Med dagens økonomiske utsikter vil det likevel bli svært krevende å fullfinansiere det ambisiøse våpenprogrammet for perioden 2011–2020. Russiske myndigheter har kunngjort at arbeidet med våpenprogrammet for 2016–2025 er utsatt på grunn av de makroøkonomiske utsiktene. Forsvarsutgiftene forventes likevel å forbli høye, og store beløp settes av til investeringer.

Økende russisk vilje til å nytte militær makt som et utenrikspolitisk virkemiddel.

Russlands militære operasjoner i utlandet er et uttrykk for utviklingen av landets økte evne, men også for landets økte militære og politiske selvtilit. Fra et russisk perspektiv har landets resolute og handlekraftige opptreden de siste årene virket avskrekkende overfor andre statlige aktører. I et skiftende geostrategisk landskap har Russland tydelig vist sine utenrikspolitiske ambisjoner om et større manøvreringsrom.

Utenlandsoperasjonene har også gitt Russland mulighet til å prøve ut og promotere nyutviklet militært utstyr. Langtrekkende presisjonsvåpen er sentralt for russisk tenkning om fremtidens militære konflikter. Både sjø- og luftleverte kryssermissiler er blitt benyttet under den russiske militæroperasjonen i Syria. Russiske og internasjonale medier har publisert missilbruken bredt, noe som både har tjent russiske utenriks- og innenrikspolitiske interesser og den hjemlige våpenindustrien.

Flere år med reelle konfliktsituasjoner har gitt den russiske militærmakten betydelig erfaring, og Russland har løst praktiske utfordringer på en pragmatisk måte. Erfaringer fra bruk av militær makt i senere konflikter tilsier

→



Utviklingen av militærmakten holder et relativt høyt tempo og vil fortsatt prioriteres høyt. En krevende budsjettssituasjon kan redusere treningsnivået, men de nye kapasitetene vil ikke la seg avskaffe.

at terskelen for anvendelse av militærmakt i fremtiden er blitt lavere.

Økt evne har gitt økt og mer kompleks militær aktivitet. Over tid har den politiske viljen, økonomiske ramme-faktorer og ambisiøse moderniseringsprogrammer resultert i et høyere trenings- og øvingsnivå. Aktiviteten indikerer et høyere ferdighetsnivå og kommer til uttrykk på alle nivåer og i alle domener.

Med sporadiske unntak gjennomfører Russland årlige skarpskyttingsøvelser for de strategiske kjernevåpenstyrkene. Øvelsenes hensikt er å demonstrere og øve Russlands evne til kjernefysisk avskrekking- og gjengjeldelse, og dekkes av den årsak grundig av mediene. I oktober 2015 meldte russisk media om at de strategiske missilstyrkene testet avfyring fra ulike plattformer forskjellige steder i landet. Nordområdene brukes i stor grad til å prøve ut og trene langtrevende våpensystemer, deriblant våpen som kan utrustes med kjernevåpenstridshoder og bæres av bombefly og ubåter.

Øvingsrekken for de russiske styrkene kulminerer tradisjonelt med en årlig strategisk øvelse, normalt om høsten. Etter at mønsteret med årlige rullerende storøvelser ble gjenetablert i 2008, har de blitt gjennomført i ulike deler av landet. Beredskapstester skjer jevnlig, også i Norges nærområder. Selv om testene av natur er innrettet defensivt, har øvelsene ved enkelte anledninger vært brukt som bakteppe for en mer aggressiv retorikk.

Marinefartøyene fra Nordflåten seiler i hovedsak i lokale farvann, men har også vært deployert i Middelhavet og Det indiske hav, og enkeltfartøy har foretatt godt publiserte seilaser over Atlanterhavet. Luftforsvarsøvelser gjennomføres på sin side hyppig. De strategiske bombeflyene har de siste årene gjennomført lange tokt, fra polområdene i nord til Middelhavet i sør.

Gjennom det siste tiåret har den totale militære aktiviteten nådd et stabilt høyt nivå. Det skyldes flere faktorer, men forsvarssektorens prioriterte posisjon er grunnleggende, både økonomisk og politisk. De pågående materiellprogrammene krever omfattende testing av nye plattformer og systemer, og den ordinære øvingsvirksomheten har sitt eget rasjonale. Den militære aktiviteten kan imidlertid, enten planlagt eller opportunt, også brukes til å sende politiske budskap til omverdenen. En mangefasettert øvings- og treningsvirksomhet forventes derfor også for 2016.

Russisk militærmakts økende evne til kontroll og nektelse i Norges nærområder

Reetableringen av militær infrastruktur i Arktis over flere år demonstrerer Russlands behov for, og ambi-

sjoner om, nasjonal kontroll i området. I tillegg kommer økte evner i form av nytt og modernisert materiell. Kombinert med større tilstedeværelse og mer øvingsvirksomhet gir utviklingen russisk militærmakt en økt evne til kontroll og nektelse i Norges nærområder.

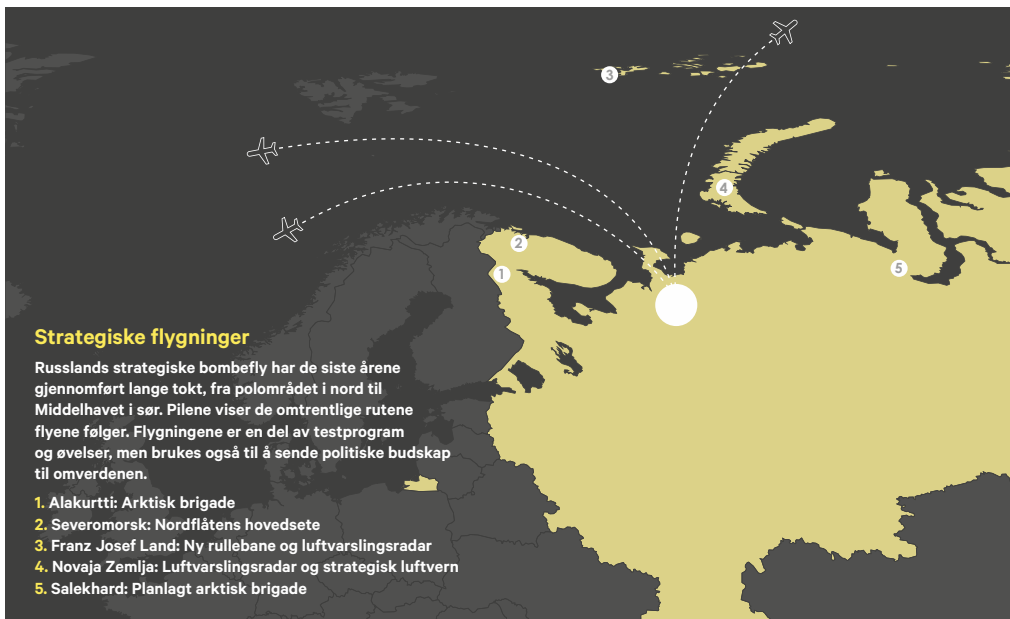
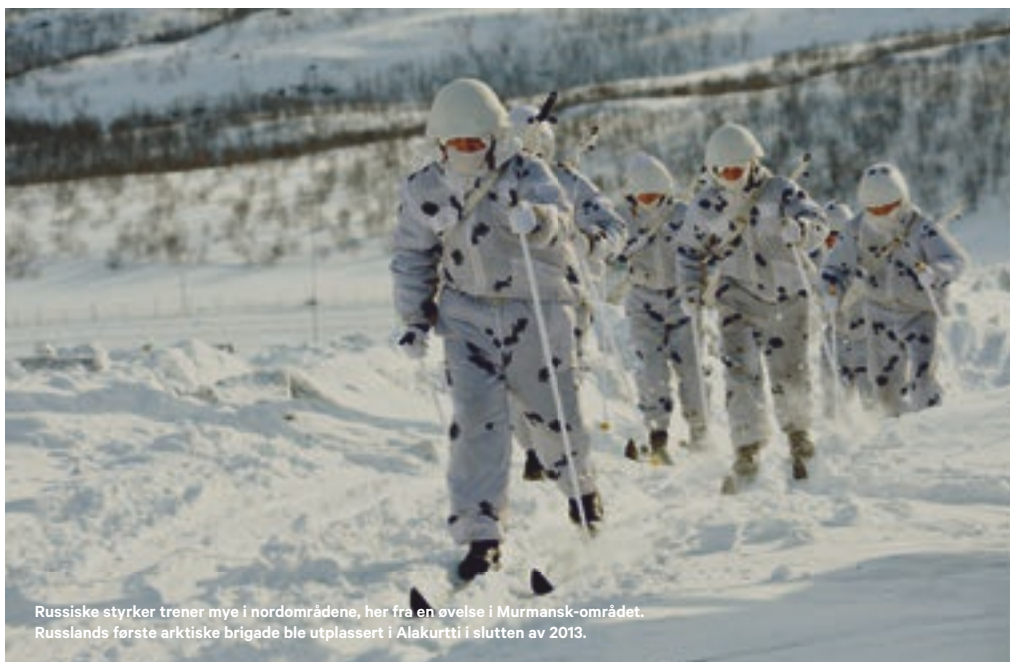
Russlands primære militærstrategiske interesse i Arktis er kjernevåpenbasert global avskrekking, noe som er hovedoppdraget for landets væpnede styrker på Kolahalvøya. For å øke den nasjonale kontrollen i Arktis har Russland de siste årene prioritert militær utvikling langs Nordøstpassasjen. Kolahalvøya og de arktiske områdene er av grunnleggende betydning for Russlands evne til å projisere sin makt. Etableringen av en felles militær kommando for den arktiske regionen i 2014, har bidratt til en bedret evne til å planlegge, koordinere og utføre operasjoner i nordområdene.

Den arktiske kjeden av luftvarslingsradarer, og etableringen av nye tidligvarslingsradarer, vil øke den russiske situasjonsbevisstheten om militære bevegelser fra det amerikanske kontinent. Høsten 2014 startet Russland å etablere det mobile strategiske luftvernsystemet SA-21 på Kola. Systemet er det samme som Russland utplasserte i Syria i november 2015 og har en oppgitt rekkevidde på 250 km.

Både undervannsbåter og overflatefartøyer er under bygging og innfasing, og Nord- og Stillehavsflytene har fått tilført nye, atomdrevne undervannsbåter med interkontinentale kjernevåpenmissiler. I tillegg har den første undervannsbåten i Severodvinsk-klassen også blitt overlevert til Nordflåten. Denne klassen av atomdrevne undervannsbåter er svært kapabel og med evne til å bære våpen som kan ramme overflatefartøyer, andre ubåter og mål på land. Flere ubåter av begge typer ventes tilført til Nordflåten og Stillehavsflytene i de kommende årene.

Også innen landstyrker, ledelsessystemer, luftvern og etterretning er nytt materiell i ferd med å bli innført. Dedikerte arktiske brigader har også vært et tema i russiske medier siden 2011, og den første brigaden ble opprettet i Alakurtti i slutten av 2013. Russland har annonsert at nok en brigade skal etableres i løpet av 2016 i området Jamalo-Nenetsk, omtrent 1 600 kilometer øst for grensen til Norge. Etableringen av disse to nye arktiske brigadene vil samlet sett styrke den russiske landmilitære tilstedeværelsen i Nordvest-Russland.

Fra et russisk perspektiv bidrar summen av disse primært defensive tiltakene til å skape den nødvendige forutsetningen for å sikre nasjonal kontroll i Russlands arktiske områder og beskytte nasjonen mot trusler fra en nordlig retning. Samtidig øker den russiske evnen til å begrense norsk og alliert handelfrihet i Nord-Atlanteren, Norskehavet, Østersjøen og Svartehavet.



OPPSUMMERING RUSSLAND

Operasjonene i Syria er Russlands første militære engasjement utenfor egne nærområder siden sovjettiden. Moskva er også opptatt av å styrke sin innflytelse i øvrige deler av verden.

Ukraina

Tross russisk press trådte Ukrainas assosieringsavtale med EU i kraft ved nyttår. Landets nye nasjonale sikkerhetsstrategi definerer Russland som en hovedtrussel, og president Porosjenko åpner for å søke NATO-medlemskap etter folkeavstemning. Russland har dermed ikke nådd målet om å styrke sin innflytelse, og vil videreføre økonomiske straffetiltak og støtten til opprørerne.

Moldova

Foruten Ukraina er Moldova det landet som er mest utsatt for destabilisering fra Russland. Republikken har i over 20 år vært utsatt for russisk press på en rekke områder og har en russiskstøttet utbryterstat på sitt territorium. Utenrikspolitikken er likevel pro-vestlig, og Moskva har svart med trusler, økonomiske straffetiltak og støtte til separatistiske krefter. Presset fortsetter i 2016.

NORDOMRÅDENE

RUSSLAND

■ MOSKVA

■ MINSK
HVITERUSSLAND

■ KIEV
UKRAINA

■ CHISINAU
MOLDOVA

■ ALEPPO
SYRIA
■ DAMASKUS

Syria

Russland vil markere seg som en sterk og innflytelsesrik aktør i Midtøsten. I Syria er det erklærte målet å bygge en internasjonal koalisjon mot ISIL, men i praksis har Russland styrket Assad-regimet gjennom å angripe andre opprørsgrupper. Operasjonen har gjort det mulig å styrke diplomatisk kontakt med Vesten, og trukket fokus bort fra Ukraina. Russland arbeider aktivt for en politisk løsning i Syria, men risikerer å bli dratt ytterligere inn i selve konflikten, med de store politiske, økonomiske og militære konsekvensene det kan få. Engasjementet har også demonstrert at Russland kan bruke langtrekkende presisjonsvåpen på kort varsel.

Nordområdene

Russland er spesielt opptatt av Arktis og nordområdene i lys av områdenes uutnyttede ressurser og militærstrategiske betydning. Det har medført økt militær satsing i nord, primært av defensiv karakter mot trusler fra nordlig retning. Samtidig øker den russiske evnen til å begrense norsk og alliert handelfrihet i Norskehavet, Østersjøen, Nord-Atlanteren og Svartehavet.



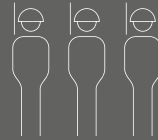
Tidligvarslingsradarer og den arktiske kjeden av luftvarslingsradarer øker den russiske situasjonsbevisstheten rundt bevegelser nordfra.



Høsten 2014 startet Russland å etablere det strategiske luftvernssystemet SA-21 på Kola. Systemet er det samme som Russland utplasserte i Syria i november 2015.



Nordflåtene har fått nye, atomdrevne undervannsbåter med interkontinentale kjernevåpenmissiler. Den første undervannsbåten i Severodvinsk-klas- sen er overlevert og flere ubåter av begge typer ventes tilført.



Også landstyrker, ledelsessyste- mer, luftvern og etterretning får nytt materiell. Første dedikerte arktiske brigade ble opprettet i Alakurtti i 2013. Neste er varslet i år i området Jamalo-Neenetsk, 1600 kilometer øst for Norge.

Hviterussland

Hviterussland er tett integrert med Russland, men har lenge forsøkt å unngå et ensidig avhen- gighetsforhold. Landet forsøker derfor å etablere et tettere sam- arbeid med EU og europeiske land og unnløt å støtte Russlands inter- vensjon i Ukraina. Forbindelsene til Kiev er gode. Hviterussland vil videreføre dagens balansepolitikk, men risikerer dermed økt press fra Russland.

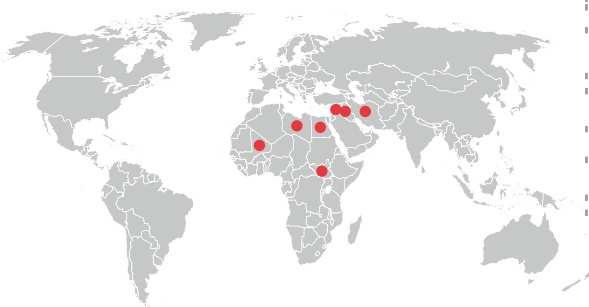
KINA

Kina

Dårligere forhold til Vesten gjør at Russland søker å styrke relasjo- nene til andre land. Samarbeidet med Kina er intensivert gjennom energipolitiske og militære avtaler og hyppigere møter på toppnivå og omtales som et strategisk partnerskap. Ulike sikkerhetspoli- tiske og økonomiske interesser vil trolig begrense mulighetene for en forpliktende allianse.

MIDTØSTEN OG AFRIKA

Flere land i Midtøsten, Nord- og Øst-Afrika preges av en vedvarende systemkollaps. Stadig flere områder kontrolleres ikke lenger av myndighetene, og det høye konfliktnivået i regionen kan dermed øke ytterligere i 2016.





The image is a high-resolution aerial photograph of Tartus, Syria. The city is densely packed with buildings and roads, situated along the Mediterranean coast. A large, industrial-looking area, identified as the Russian naval base, is visible in the upper left portion of the image, adjacent to the sea. A white arrow points from a text box in the lower left towards this base. The sea is dark blue, and the coastline is clearly defined.

Tartus

Den russiske marinebasen i Tartus i Syria er den eneste utenfor det tidligere Sovjetunionen. Russerne definerer Tartus-basen som et logistikk-anlegg og teknisk støttepunkt.

Regimene har mistet kontrollen på to ulike måter: For det første er de politisk og administrativt ute av stand til å styre effektivt, og for det andre har de mistet lojaliteten fra store deler av befolkningen. Utviklingen skaper et høyere voldsnivå som næres av et større mulighetsrom for ikke-statlige aktører og nabostater som griper inn i lokale konflikter for å forfølge egne interesser.

I Midtøsten medfører borgerkrig at myndighetene i Syria, Irak og Jemen bare har kontroll over deler av sine nasjonale territorier. Mulighetene for en løsning begrenses av at eksterne aktører gir økonomisk, politisk og militær støtte til ulike parter i konflikten. Samtidig utnytter militante islamistgrupper som ISIL og al-Qaida myndighetenes manglende kontroll til å opparbeide og befeste lokal dominans, og lokale militante grupper knytter seg sammen i sterkere regionale nettverk. Utviklingen skyldes både at myndighetsapparatet i disse landene forvitrer, men bidrar i sin tur også til å svekke den nasjonale kontrollen ytterligere.

Det er heller ingen utsikter til løsning i flere av de konfliktfylte landene på det afrikanske kontinentet. I dag har for eksempel Libya ingen statsmakt med territoriell kontroll. Situasjonen har gitt militante grupper med regional agenda økt spillerom, noe som påvirker sikkerhetssituasjonen også i nabolandene. Det er videre lite som tilsier at situasjonen i Mali vil bli stabilisert det kommende året. På Afrikas horn regionaliseres den somaliske konflikten ved at militante grupper med utspring i Somalia påvirker sikkerhetssituasjonen i nabolandene. I Sør-Sudan vil borgerkrigen fortsette, til tross for fredsavtalen mellom de stridende partene.

Vold og lovløshet i flere deler av Midtøsten og Afrika har stor betydning for Norge og våre allierte. Konflikter og fravær av statsmakt i flere av landene har resultert i at grensekontrollen ikke fungerer, noe som har medført folkevandringer av et omfang verden ikke har sett på mange tiår. Strømmen av flyktninger på vei mot Europa vil vedvare i 2016, ettersom konfliktene vil forbli uløst. Flyktningstrømmen setter hele regionen under press og har negativ innvirkning på land som har begrensede ressurser og evner til å håndtere flyktninger. Videre har sammenbruddet i statsmakt medført at flere av landene er blitt arena for trening og planlegging av angrep mot vestlige og norske interesser.



«Reforikken i den saudi-iranske dragkampen om regional innflytelse preges av sekteriske undertoner og forsterker de religiøse konfliktlinjene i regionen.»

STATSSAMMENBRUDD OG POLARISERING

[MIDTØSTEN]

Utviklingen i Midtøsten gir flere muligheter for ikke-statlige aktører og eksterne makter med ambisjoner om en lederrolle i regionen.

Befolkningen i Midtøsten vil fortsatt møte store utfordringer, spesielt fordi mange områder står uten en klar statsmakt som kan garantere sikkerheten. Her fra et marked i Sana'a i Jemen.

Midtøsten, Nord- og Øst-Afrika preges av spesielt to negative utviklingstrekk. For det første bryter myndighetsstrukturene sammen i områder med konflikt, og dernest er befolkningen i økende grad polarisert i flere land med autoritær statsmakt, noe som øker konfliktnivået mellom myndigheter og innbyggere. Begge trendene øker mulighetsrommet for ikke-statlige aktører og eksterne makter som gjerne vil ha en regional lederrolle. Når eksterne griper inn, nærer det i sin tur opp under lokale konflikter, og utviklingen gjør det derfor vanskelig å se en utgang på rekken av kriser i regionen.

Eksterne krefter knytter til seg lokale aktører i land hvor statsmakten har gått i oppløsning. Den syriske konflikten er i dag en «stedfortrederkrig» mellom de regionale maktene Iran og Saudi-Arabia, mens Russland utnytter støtten til Assad for å nå nasjonale målsettinger på den internasjonale arenaen. Interessenter i lokale konflikter befinner seg dermed på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå. På samtlige nivåer er aktørene uenige om løsningen på krisene, og det vil prege 2016.

Sekterisk dimensjon. Retorikken i den saudisk-iranske dragkampen om regional innflytelse preges av sekteriske undertoner og forsterker de religiøse konfliktlinjene i regionen. Ettersom sekterisk tilhørighet er en fremtredende dimensjon i flere lokale konflikter, kompliseres arbeidet for å finne politiske løsninger. I Syria fremstilles for eksempel Damaskus-regimet som en iransk marionett, mens de sjiadominerte myndighetene i Irak er blitt avhengig av iransk assistanse for å stå imot trusselen fra ISIL, noe som fremmedgjør den sunnimuslimske minoriteten i landet ytterligere.

I takt med at statsmakten forvitrer og sekteriske spenninger tiltar i flere land, blir mulighetene for ikke-statlige aktører større. Militante islamistiske grupperinger nærer av kaoset i områdene der de opererer. Syria og Irak er blitt en arena for en «statsdannelse» under ISIL og tilsvarende forsøk gjøres i Hadramawt i Jemen, på Sinai-halvøya i Egypt og i det østlige Libya. I Nord-Mali og i Sør-Somalia har militante islamistiske grupper stor bevegelsesfrihet, med negative konsekvenser også for nabolandene. Selv om ikke alle gruppene sorterer under ISIL-banneret, representerer de i bunn og grunn den samme utfordringen for statene i regionen.

Midtøsten og Nord-Afrika er med andre ord i en brytningstid. Regionen preges av en serie voldelige konflikter, som nøres opp av overlappende konflikter og ekstern innblanding. Med autoritær utvikling i flere land, og krefter som bidrar til å regionalisere lokale konflikter, er det ingen naturlige ledernasjoner som i 2016 vil ta et konstruktivt initiativ til å lede regionen ut av en stadig dypere krise. At Iran igjen er innlemmet i det internasjonale samfunnet har riktignok ført til et økende fokus på overlappende interesser mellom Iran og Vesten, men regimet i Teheran forfølger fortsatt målsettinger som bidrar til å forsterke konfliktlinjene i regionen.

Iran styrker sin regionale innflytelse

Atomavtalen gjør at det utenrikspolitiske handlingsrommet øker. Iran har dessuten styrket sin rolle som toneangivende aktør for utviklingen i Syria og Irak, og er dermed en faktor omverdenen må ta hensyn til i arbeidet for å slå tilbake ISIL og løse den politiske krisen i de to landene.

Iran har i 2015 opplevd – og aktivt påvirket – en utvikling som styrker regimet både internt og eksternt. Det skyldes spesielt at Iran, etter et tiår med lammende sanksjoner, kom til enighet om atomprogrammet med stormaktsinitiativet P5+1 (Kina, Frankrike, Russland, Storbritannia, USA og Tyskland). Atomavtalen og den diplomatiske kontakten med USA innebærer imidlertid ingen markant endring i Irans utenrikspolitiske målsettinger. Iran har fremdeles ambisjoner om å ha en lederrolle i regionen og opplever at atomavtalen gir muligheter for å nå dette målet. Stormaktsambisjonene fører til spenninger i forholdet til nabostatene, spesielt Saudi-Arabia, som søker å begrense Irans regionale innflytelse. Bruddet i diplomatiske forbindelser mellom Iran og Saudi-Arabia i januar 2016 illustrerer det kjølige forholdet mellom landene. Denne geo- og sikkerhetspolitiske knivingen påvirker en rekke konflikter i området, spesielt i Syria, Jemen, Irak og Libanon, der Iran og Saudi-Arabia støtter ulike aktører.

Ettersom de internasjonale sanksjonene oppheves, vil iranske beslutningstakere kunne oppleve og utnytte et handlingsrom radikalt forskjellig fra tidligere. Utsikter →



I den nye atomavtalen har Iran fått aksept for urananrikning i liten skala. Landet beholder dermed infrastrukturen rundt anrikningsprosessen. Sivil og militær atomteknologi overlapper hverandre i stor grad, og regimet har dermed fortsatt den tekniske muligheten til å fremstille kjernefysiske våpen.

til økt økonomisk samhandling med omverdenen og raskt økende inntekter, gjør at det sikkerhetspolitiske bildet i regionen vil påvirkes av regimets tre overordnede prioriteter:

Iran vil først og fremst bruke store ressurser på å gjenreise den nasjonale økonomien, som er blitt sterkt svekket av de internasjonale sanksjonene og år med vanstyre. Det er knyttet store interne forventninger til regimets håndtering av den nye økonomiske situasjonen.

For det andre har iranske beslutningstakere uttalt at konvensjonell opprustning av eget forsvar vil bli prioritert. Opprustningen inkluderer fortsatte investeringer i landets missilprogram, et program som allerede er kilde til betydelig regional og internasjonal uro.

Satsingen øker Irans evne til å avskrekke potensielle regionale og internasjonale motstandere, og vil bidra til et fortsatt høyt sikkerhetspolitisk spenningsnivå i Gulf-regionen. Gjennom større militære øvelser og testing av missiler vil Iran vise at regimet fremdeles søker sikkerhetspolitisk dominans i nærområdet, tross tilnærmingen til Vesten i atomspørsmålet.

For det tredje øker regimets muligheter til å fortsette det svært ressurskrevende engasjementet i Syria og Irak. Engasjementet er dels motivert av ønsket om å holde trusselen fra ISIL på avstand fra Irans egne grenser, men tjener også andre utenriks- og sikkerhetspolitiske mål. Landets viktige bidrag til Damaskus-regimets overlevelse vil sikre at Iran opprettholder både kommunikasjonslinjene til Hizbollah i Libanon og tilgangen til Middelhavet. I tillegg sikrer engasjementet en fortsatt tilstedeværelse ved Israels og NATOs grenser. I Irak bidrar Irans direkte støtte til ulike sjaarabiske militser til å sikre en sterk grad av politisk innflytelse i nabolandet. At Iran i praksis er en sikkerhetspolitisk garantist for regimene i Syria og Irak, vil bidra til å befeste landets regionale innflytelse.

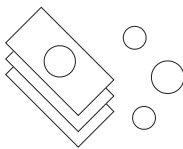
Ingen langsiktig iransk-russisk akse. Irans mål om å sikre Damaskus-regimets overlevelse er blitt hjulpet av Russlands direkte engasjement i konflikten. Ettersom begge parter har interesse av at hele eller deler av regimet i Damaskus består, har det vært hensiktsmessig for Iran å koordinere tett med og skape sterkere bånd til Russland i Syria-konflikten.

Det er imidlertid ikke sannsynlig at koordineringen vil utvikle seg til å bli en langsiktig og dyptgripende sikkerhetspolitisk allianse. Regimet ønsker ikke at Russland skal opparbeide en innflytelse som utfordrer Irans politiske

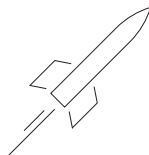
«Teheran søker fortsatt å være Midtøstens politiske og militære sentrum, og dermed kunne forme den sikkerhetspolitiske utviklingen.»

dominans i Syria og Irak. Teheran søker fortsatt å være Midtøstens politiske og militære sentrum, og dermed kunne forme den sikkerhetspolitiske utviklingen. Heller ikke Russland er tjent med å bli oppfattet som en for nær alliert av Iran, siden Moskva har interesser knyttet til flere land med kjølig forhold til det iranske regimet. Det vil dessuten være negativt for Russland om det oppfattes at landet posisjonerer seg på sjiamuslimenes side i en regional maktkamp med sekteriske undertoner. →

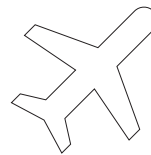
Det iranske regimet har tre overordnede prioriteter:



Å gjenreise en nasjonal økonomi som er blitt sterkt svekket av sanksjoner og vanstyre.



Konvensjonell opprustning, blant annet gjennom et missilprogram som vekker uro regionalt og internasjonalt.



Fortsatt militært engasjement i Syria og Irak, blant annet for å holde trusselen fra ISIL på avstand.

IRAN

Iran testet et nytt presisjonsstyrt missil i oktober i fjor. Regimets konvensjonelle opprustning vekker bekymring regionalt og internasjonalt.



Iran vil fortsette sitt militære engasjement i Syria og Irak for å holde ISIL på avstand. Under den årlige militærparaden som markerer starten på krigen mot Irak i 1980, viste regimet frem deler av sitt arsenal.

Irakiske styrker og sjiamilitser har overtatt initiativet fra ISIL i flere områder i landet. ISILs posisjon i Irak vil derfor svekkes ytterligere i 2016.



Iraks statsminister Haider al-Abadi møtte den radikale sjialederen Moqtada al-Sadr i november. Primært er det sjiamilitsene som kan krediteres de taktiske seirene mot ISIL.



Tredelingen av Irak sementeres

Til tross for det militære presset mot ISIL er det få utsikter til at Irak vil forenes. Landet forblir tredelt mellom et sjiadominert sørlig og sentralt område, et sunnidominert område i vest og nordvest og et kurdisk område i nordøst. Tredelingen er både territoriell, sektersk og politisk, og fragmenteringen av landet gjør en politisk løsning vanskelig.

ISILs posisjon i Irak vil svekkes ytterligere i 2016, som følge av internasjonale mottiltak, koalisjonens luftbombing og lokal motstand både i Syria og Irak. Flere faktorer bidrar til at ISILs handlingsrom i tiden fremover gradvis vil minke. For det første har irakiske sikkerhetsstyrker og sjiamilitser overtatt initiativet i sentrale deler av landet. For det andre har kurdiske styrker både i Syria og Irak forsterket sine grenser mot ISIL-kontrollerte områder. Likevel vil ISIL fortsette å dominere store landområder i det vestlige og nordlige Irak, med åpne forsyningslinjer til det østlige Syria. ISIL evner å opprettholde en betydelig stridsevne og kommando- og kontrollapparatet har vist seg å tåle store tap uten å bryte sammen.

Ineffektive sikkerhetsstyrker og myndigheter. Irakiske sikkerhetsstyrker er fortsatt preget av store svakheter. Primært er det sjiamilitserne som kan krediteres taktiske seire mot ISIL, etter at gruppene startet motoffensiven høsten 2014. Det eksisterer et stort antall sjiamilitser i Irak, og samlet sett har de sannsynligvis både flere mannskaper og bedre rekruttering enn de regulære styrkene. Sammen med den omfattende støtten flere av gruppene får fra Iran, bidrar størrelsen til å gjøre sjiamilitserne militært nødvendige for styresmaktene i Bagdad i den nåværende kampen mot ISIL.

Det politiske systemet vil forbli ineffektivt og gjennomstyret av korrupsjon, noe som bidrar til å svekke myndighetenes styringsevne. Statsminister Haidar al-Abadi er svekket og vil ha begrenset politisk handlingsrom også i 2016. Den største motstanden mot Abadi kommer fra hans egen sjiablokk, men han møter også motstand fra sentrale kurdiske og sunniarabiske aktører. Myndighetene har heller ikke lyktes i å gjennomføre tiltak i retning en nasjonal forsoningsprosess med landets sunniarabiske befolkning, og det er få tegn til at en slik prosess vil komme i gang i inneværende år. Uten at myndighetene tar tak i

dette spørsmålet, er det sannsynlig at mange sunniarabere vil fortsette å nære dyp mistro til myndighetene i Bagdad, noe ISIL kan utnytte til sin fordel.

Iran er den viktigste internasjonale aktøren i Irak og har gjennom 2015 fortsatt å øke sin politiske innflytelse i Bagdad. Flere regjeringsmedlemmer og andre sentrale aktører i statsapparatet har gode relasjoner til Iran og til iransk-støttede sjiamilitser. Nabolandet har på sin side omfattende påvirkning på de politiske beslutningsprosessene i regjeringen og statsapparatet for øvrig. Koblingene mellom deler av landets regjering og sentral statsforvaltning, sjiamilitser og Iran forsterker Bagdad-myndighetenes sekterske profil. Utviklingen bidrar til å fremmedgjøre store deler av landets ikke-sjiarabiske befolkning, men øker også konfliktnivået mellom ulike krefter i de sjiarabiske miljøene.

Det kurdiske selvstyreområdet (KRG) styrker posisjonen. Frontlinjene mot ISIL er stort sett stabilisert og det er lite sannsynlig at islamistgruppen vil kunne bryte gjennom linjene og true sentrale kurdiskekontrollerte områder. KRG forblir dermed det mest stabile området i Irak. Gjennom støtte fra koalisjonen bygger de kurdiske sikkerhetsstyrkene gradvis opp sin evne til strid og avskrekking.

Kurdernes selvstyrte område opplever imidlertid store økonomiske utfordringer som følge av kampen mot ISIL, fallende oljepris, manglende avtale om pengeoverføringer fra Bagdad og et stadig økende antall internt fordrevne flyktninger. Utfordringene kan på sikt øke de politiske og sosiale problemene i regionen og svekke KRGs evne til å være en aktiv part i kampen mot ISIL.

ISIL fortsatt maktfaktor. Faktorer som ISILs fortsatte stridsevne, svake irakiske sikkerhetsstyrker og Bagdad-regjeringens upopularitet i sunniarabiske områder peker alle i retning av at ISIL forblir en sentral maktfaktor i Irak også i 2016. Den væpnede kampen mot ISIL vil fortsette, og voldsnivået vil forbli høyt, spesielt i randsonene mellom sjiarabiske, sunniarabiske og kurdiske områder. Som følge av det økende presset, er det sannsynlig at ISIL vil få stadig større utfordringer med å dominere sentrale områder både langs Tigris- og Eufratdalen. At ISIL skal kollapse virker usannsynlig om ikke den internasjonale innsatsen økes betydelig, men i løpet av 2016 vil ISIL oppleve stagnasjon. Gruppen vil likevel fortsette iverksetting av defensive tiltak rundt byene den kontrollerer, og søker å befeste et upopulært styresett i områdene den besitter. →



Iraks sjiadominerte myndigheter har ikke lyktes i å sette i gang en nasjonal forsoningsprosess med den sunniarabiske befolkningen. Det er få tegn til at en slik prosess vil komme i gang i 2016.

Russlands inntog i Syria gir ny dynamikk i konflikten

Internasjonaliseringen av konflikten i Syria økte med Russlands militære engasjement i september 2015. Russlands inntog kompliserer et allerede uoversiktlig konfliktbilde.

Frem til høsten 2015 spilte Russland en mindre synlig, men likevel viktig rolle for Syria. De to landene har et strategisk partnerskap som strekker seg tilbake over 40 år. Russland har vært fremste leverandør av våpen og har levert våpen og ammunisjon til Syria gjennom hele borgerkrigen. I september 2015 intervenerte Russland i konflikten og sendte en større luftstyrke til Syria. Sjø- og lufttransporten av militære forsyninger til regimet ble også trappet opp. Den russiske intensjonen om å sikre Assad-regimet i dets kjerneområder i vest ble raskt oppnådd.

Russland har nå en betydelig mengde kampfly og kamphelikopter i Syria. De russiske kampflyene har siden slutten av september 2015 vært på vingene daglig og bombet hovedsakelig opposisjonskontrollerte områder, spesielt i de vestlige delene av landet hvor regimet var militært presset. Områder kontrollert av ISIL har også blitt bombet. Russisk artilleri og støttefunksjoner som spesialstyrker og rådgivere bistår også regimets styrker.

Sammen med fornyet militær støtte fra Iran og Hizbollah har maktbalansen endret seg. Regimet er nå på offensiven og har gjenopprettet kontroll i flere områder. Opposisjonen opptre defensivt og evner ikke å erobre regimekontrollerte områder. Det er likevel ikke trolig at regimet står foran et snarlig strategisk gjennombrudd, og en militær avgjørelse på krigen er lite sannsynlig i 2016.

Fredsforhandlinger. Den internasjonale innsatsen for fredsforhandlinger har fått ny giv etter Russlands opptrapping, men det er fortsatt store hindringer i veien for en politisk løsning. Russlands militære inngripen, og den fortsatte iranske støtten, har stanset opposisjonens ekspansjon mot regimets kjerneområder og sannsynligvis styrket regimets tro på militærmakt. Siden Russland har stilt seg som en garantist for regimets overlevelse, kan Assads vilje til å finne en politisk løsning være redusert. På den annen side kan det å delta i en fredsprosess utnyttes til å hale ut tiden imens regimet fortsetter offensiven for å styrke sitt forhandlingsgrunnlag.

Den væpnede opposisjonen i Syria er fortsatt splittet. Fraværet av en militær avgjørelse på bakken gjør at ek-

sterne aktører blir avgjørende for å få i gang en politisk prosess. En umiddelbar utfordring er å bli enige om hvilke opposisjonsgrupper som skal delta i en fredsprosess og hvem som skal ekskluderes. Opposisjonen hadde militær suksess frem til den russiske intervensjonen. Til tross for å opptre defensivt nå, har opposisjonen fortsatt ekstern støtte som gir den få incentiver til å inngå en våpenhvile. Et annet uavklart spørsmål som kan velte en avtale, er hvilken posisjon Assad skal ha i en overgangsprosess.

«Borgerkrigen i Syria vil fortsette å legge press på nabolandene. Særlig utsatt er Libanon og Jordan.»

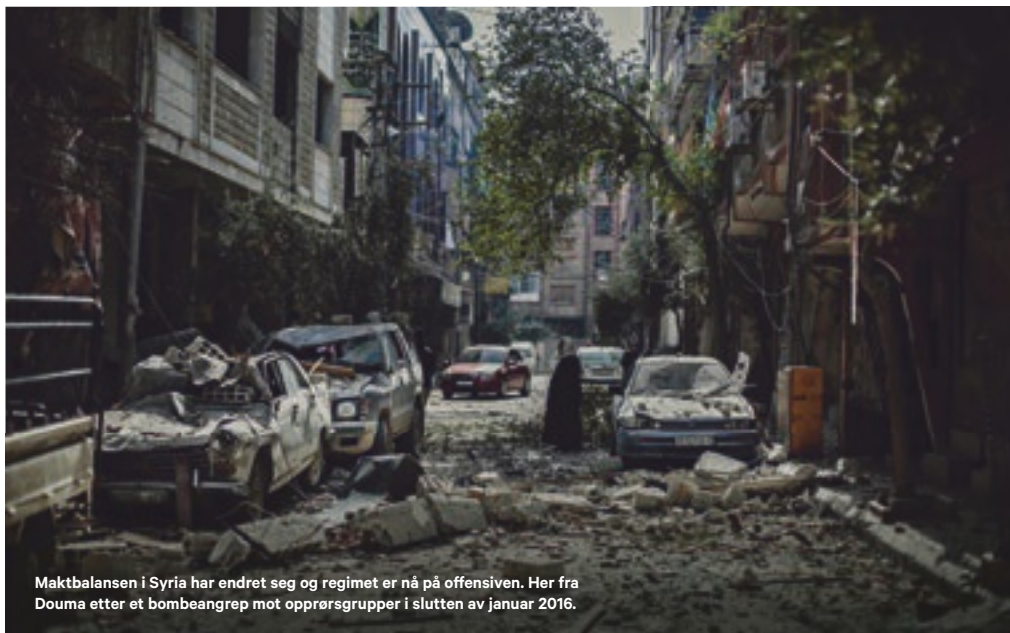
Syrias fragmentering fortsetter. Et vedvarende militært press fra Russland kan føre til at opposisjonen svekkes og radikaliseres ytterligere. Økningen i den eksterne støtten til regimet er blitt fulgt av en intensivering i kamphandlingene, men støtten har ikke vist seg tilstrekkelig nok til å la Assad-regimet bekjempe opposisjonen militært. Ettersom alle parter fremdeles har tro på en militær seier, har både regimet og opposisjonen få incentiver til å engasjere seg i en reell politisk prosess som vil få slutt på borgerkrigen. Uten en løsning fortsetter Syrias fragmentering. Ulike grupper dominerer sine områder der de politiske, økonomiske og sosiale fellesinteressene er få. ISIL-dominerte områder og de kurdiske områdene har allerede stor grad av uavhengighet, og fortsatt konflikt vil gjøre at disse områdene over tid konsolideres ytterligere. Dermed blir det vanskeligere å reetablere en samlet og multietnisk syrisk stat.

Borgerkrigen i Syria vil fortsette å legge press på nabolandene. Særlig utsatt er Libanon og Jordan som begge står overfor enorme sosiale utfordringer knyttet til strømmen av flyktninger. Libanon har alene tatt imot mer enn 1,5 millioner syriske flyktninger, noe som betyr at flyktningene utgjør nær 30 prosent av landets befolkning. →



Ettersom alle parter i Syria fremdeles har tro på en militær seier, har både regimet og opposisjonen få incentiver til å engasjere seg i en reell politisk prosess som vil få slutt på borgerkrigen.

SYRIA



Libanons stabilitet utfordres

Libanon har så langt klart å unngå en større destabilisering som følge av Syria-krigen. Spenningsnivået er imidlertid høyt, og stabiliteten trues av flere alvorlige utfordringer. Libanon er i en politisk krise og eksterne aktører som Iran, Saudi-Arabia og Syria støtter konkurrerende politiske krefter i landet, noe som bidrar til en ustabil situasjon.

Første store utfordring er flyktningstrømmen fra Syria. Så langt har Libanon tatt imot mer enn 1,5 millioner syriske flyktninger, i tillegg til rundt 450 000 palestinske flyktninger. Med en egen befolkning på rundt 4,5 millioner innbyggere tærer de mange flyktningene på infrastruktur og økonomi.

For det andre har sikkerhetssituasjonen forverret seg som følge av krigen i Syria. Den viktigste årsaken er Hezbollahs militære og ideologiske støtte til regimet i Damaskus. Støtten har gjort gruppen til et mål for militante sunni-grupperinger med utspring i Libanon og Syria. I tillegg er Hezbollah et mål for ISIL.

For det tredje befinner landet seg også i en vedvarende politisk krise, med statlige institusjoner og offentlige tjenester som nær har stanset å fungere. Regjeringen preges på sin side av stor intern uenighet, noe som i stor grad har gjort den styringsudyktig. En viktig årsak til den politiske handlingslammelsen er at majoriteten av libanesiske politiske aktører henter støtte hos eksterne parter, hovedsakelig Saudi-Arabia og Iran, som konkur-

rer om makt og innflytelse i regionen. Uten en avklaring på Syria-konflikten og hvordan den vil påvirke den regionale maktbalansen, befinner libanesisk politikk seg på mange måter i et vakuum.

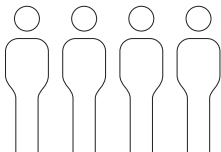
«Nasjonal maktpolitikk og regional maktkamp vil også i 2016 stikke kjepper i hjulene for brede politiske kompromisser.»

Selv om dagens situasjon er meget alvorlig for Libanon, finnes det også faktorer som virker stabiliserende. Etter selvmordsangrepet i Beirut 12. november 2015 støttet flere parter et konkret forslag om å fordele makten mellom de stridende fraksjonene. Forslaget ble støttet av fraksjonenes internasjonale støttespillere.

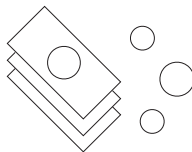
Selv om det er enighet om behovet for å løse den politiske krisen, vil Syria-krigen og sosioøkonomiske utfordringer fortsette å utfordre Libanons stabilitet. Nasjonal maktpolitikk og regional maktkamp vil også i 2016 stikke kjepper i hjulene for brede politiske kompromisser. Uten politisk konsensus blir det vanskeligere å sette i verk tiltak som kan dempe de sosioøkonomiske utfordringene. →

Libanon utfordres

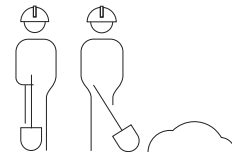
Libanon påvirkes sterkt av borgerkrigen i Syria:



Landet har til nå tatt imot mer enn 1,5 millioner syriske flyktninger og 450 000 palestinske flyktninger.



Med en egen befolkning på 4,5 millioner innbyggere tærer flyktningstrømmen på økonomi og infrastruktur.



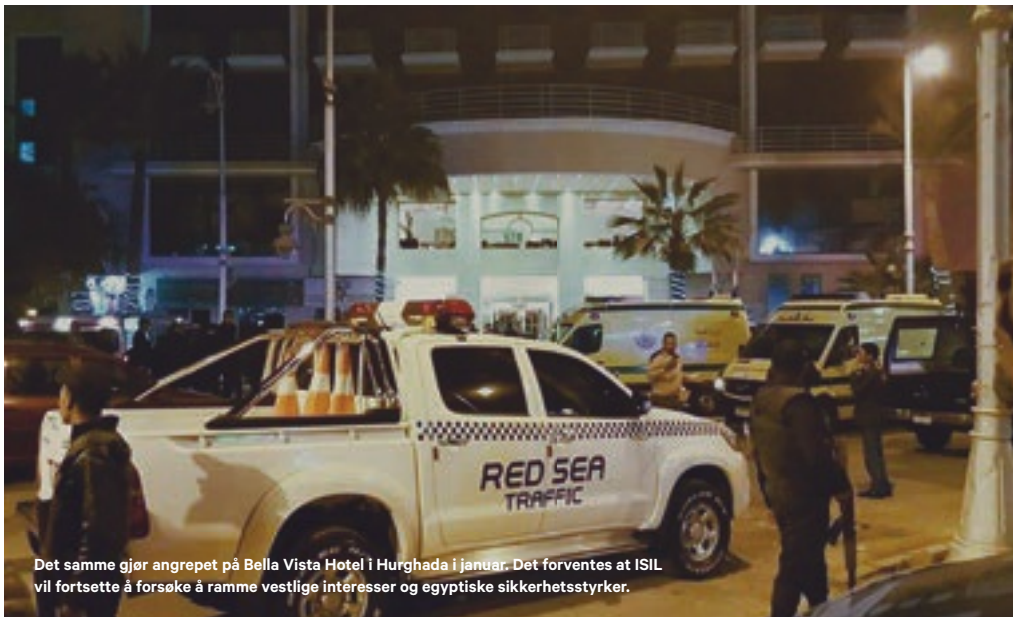
Mange jobber går til billigere syrisk arbeidskraft, noe som skaper frustrasjon i lokalbefolkningen.

LIBANON





Bombingen av det russiske passasjerflyet på vei fra Sharm el-Sheik rammer den betydningsfulle, egyptiske turistindustrien hardt.



Det samme gjør angrepet på Bella Vista Hotel i Hurghada i januar. Det forventes at ISIL vil fortsette å forsøke å ramme vestlige interesser og egyptiske sikkerhetsstyrker.

Sikkerhetssituasjonen i Egypt er alvorlig og forverret
Siden Mubaraks fall fra makten i 2011 har situasjonen i Egypt vært preget av vold og turbulens. Landet er både den arabiske verdens midtpunkt og har regionens største befolkning, men stabiliteten utfordres av president Sisis autoritære grep om makten, manglende reformer, svak økonomi og økt aktivitet fra militante islamistgrupper.

Etter avsettelsen av tidligere president Morsi sommeren 2013 og innsettelsen av den tidligere forsvarssjefen al-Sisi i presidentstolen, kom regimet i Kairo med løfter om å etablere et representativt demokrati. På kortere sikt har Sisis styre utvilsomt hatt en stabiliserende effekt, men på lengre sikt er det sannsynlig at regimets metoder vil føre til det motsatte.

Svekket økonomi. Utfordringene i den egyptiske økonomien er dype og strukturelle. Turistindustrien er både en betydelig arbeidsgiver og bidrar til store, eksterne inntekter. I 2013 sto turistsektoren for 5,6 prosent av Egypts BNP, basert på 12 millioner tilreisende. Det påfølgende året falt antallet med en tredel etter et angrep på turister i Sinai, før sektoren tok seg betraktelig opp frem til terroraksjonen i november 2015. Når turistsektoren svekkes, risikerer regimet å miste ytterligere oppslutning og appellen til militante krefter vil kunne øke. Uten dyptgripende reformer er det lite trolig at landet på lengre sikt vil oppleve at den økonomiske veksten blir høy nok til å adressere store sosiale utfordringer. I dag er den egyptiske økonomien prisgitt eksterne bistandsmidler fra Saudi-Arabia og andre gulfstater. Med en fallende oljepris er det imidlertid ikke sikkert at gulfstatene vil klare eller ønske å opprettholde denne støtten over tid.

Opposisjonen under press. Med storparten av opposisjonen enten arrestert, undertrykket eller nøytralisert, finnes det ingen betydningsfull opposisjon som kan hindre at et autoritært regime på nytt fester grepet om Egypt. Valget på nasjonalforsamling i oktober/november 2015 har heller ikke resultert i en bredere maktfordeling.

Etter avsettelsen av Morsi ble Det muslimske brorskap stemplet som en terrororganisasjon og forbudt sammen

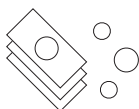
med den forlengede armen Frihets- og Rettferdighetspartiet. Så langt har ikke bevegelsen forlatt sin ikke-voldelige linje. Uten forsøk på dialog med Brorskapet og dets støttespillere, risikerer myndighetene å radikalisere den politiske opposisjonen. Brorskapet er splittet, blant annet i en fløy med yngre krefter som ønsker å konfrontere regimet med vold. Etter at grupper på Sinai erklærte lojalitet til ISIL og trappet opp en voldelig kampanje mot egyptiske sikkerhetsstyrker, kan slike grupper også bli oppfattet som alternativer til mer pasifistiske motstandsbevegelser.

Ustabil sikkerhetssituasjon. Sikkerhetssituasjonen er alvorlig og forverret. ISIL Sinai er blitt en trussel langt ut over Sinai-halvøya, og gruppen har kapasitet til å gjennomføre angrep i Kairo-området og Nildeltaet. Selv om egyptiske sikkerhetsstyrker har vært gruppens hovedmål, søker ISIL Sinai også å ramme vestlige og utenlandske

«Den autoritære utviklingen under president Abdel Fattah al-Sisi bidrar til å radikalisere betydelige deler av befolkningen.»

interesser. Bombeangrepet utenfor det italienske konsulatet i Kairo sommeren 2015 vitner om slike intensjoner, mens terrorbombingen fra Sinai mot det russiske passasjerflyet på vei fra turistmålet Sharm el-Sheik i november vil gi betydelige negative økonomiske konsekvenser for turistindustrien.

Et mer autoritært regime i Egypt, mangel på dialog med den politiske opposisjonen og en forverret sikkerhetssituasjon i deler av landet, vil i et lengre perspektiv gi store utfordringer. Den autoritære utviklingen under president Abdel Fattah al-Sisi bidrar til å radikalisere betydelige deler av befolkningen og kan fremskynde en destabilisering av regimet.



Terrorbombingen av det russiske passasjerflyet på vei fra Sharm el-Sheik i november vil gi betydelige negative økonomiske konsekvenser for turistindustrien i Egypt. ISIL på Sinai vil fortsette å forsøke å ramme vestlige interesser og de egyptiske sikkerhetsstyrkene.

MANGLENDE TERRITORIELL KONTROLL

[AFRIKA]

Det er få utsikter til løsning på mange av konfliktene i Nord- og Øst-Afrika. Store områder står uten noen form for myndighetskontroll. Situasjonen er spesielt uoversiktlig i Libya.

Libyske styrker har kun kontroll over deler av landet. I påvente av en fredsavtale som virker, utnytter militante islamistgrupper de mulighetsrommene som oppstår.

Fragmenteringen fortsetter i Libya

Libya mangler en effektiv sentral ledelse og har i stedet to konkurrerende regjeringer med ståsted i henholdsvis øst og vest. Uten videre fremdrift i den politiske prosessen vil partene fortsette å søke militære løsninger i kampen om kontroll og ressurser. Det høye konfliktnivået vil vedvare gjennom 2016 og vil fortsette å være en betydelig regional sikkerhetsutfordring.

Etter at Tobruk-regjeringens internasjonalt anerkjente mandat utløp i oktober 2015, sto Libya i perioden etterpå uten en legitim utøvende makt. Representanter for de to regjeringene i Tripoli og Tobruk underskrev i desember 2015 en fredsavtale. I januar 2016 annonserte forhandlingspartene at en samlingsregjering for Libya var klar, med navn på alle ministrene.

I etterkant av at fredsavtalen ble undertegnet, ble det klart at den nye samlingsregjeringen mangler støtte i store deler av begge de politiske leirene. Det er dermed tvilsomt om avtalen vil føre til at Libya får en styringsdyktig samlingsregjering med reelt mandat. Fraværet av en anerkjent statsmakt er illustrerende for det politiske kaoset som råder i landet, der legitimiteten til nasjonale institusjoner, og suvereniteten og kontrollen over dem, står på spill. Uten en samlingsregjering med reell makt vil Libyas innenrikspolitiske situasjon fortsatt domineres av ulike væpnede militers kamp om territoriell og økonomisk kontroll. Landets to politiske hovedfraksjoner risikerer gradvis å miste innflytelse i sine respektive områder.

Under militsenes kontroll. En rekke væpnede militser opererer i Libya og har til sammen kontroll over mesteparten av libysk territorium. Regjeringene i Tobruk og Tripoli er avhengige av militær støtte fra de største militsene for å kunne utøve myndighet i sine områder. Når de to regjeringene ikke greier å bli enige om en maktfordeling, øker mulighetene for at ledende aktører i de største militsene vil forsøke å ta makten med militære midler i områder der de står sterkt. Et eksempel på en militsektør med betydelig politisk og militær innflytelse er general Khalifa Haftar, som tidligere var en sentral militær leder i Ghadaffis regime. Til nå har Haftar støttet Tobruk-regjeringen, men styrkene hans har kapasitet til

å ta makten i det østlige Libya. Haftar har da også åpent truet med å avvikle støtten til Tobruk-regjeringen og heller søke å etablere et nasjonalt militæråd med seg selv som leder. Samtidig er det østlige Libya avhengig av Haftars styrker og deres kamp mot de militante islamistgruppene i området. Politikernes avhengighet av militsene er dermed til hinder for å kunne innsette en styringsdyktig og uavhengig sivil regjering.

Politisk prosess. Arbeidet med å etablere og utvikle en samlingsregjering vil fortsette i 2016. Både i Tripoli- og Tobruk-regjeringene finnes det krefter som ønsker å gå i en slik retning, men de møter betydelig motstand i sine politiske leirer. Partene i Libya står langt fra hverandre i en rekke kjernes spørsmål. Selv om en fredsavtale er blitt signert og en samlingsregjering forsøkes etablert, vil forhandlinger om detaljer som overgangsorganer, sammensetning av sikkerhetsstyrker og hvordan avtaleteksten skal implementeres, bety at sikkerhetssituasjonen i Libya forblir svært ustabil også på lengre sikt. I tillegg er det lite sannsynlig at de væpnede militsene vil gi fra seg våpen, siden de anser bevæpning som sin viktigste forsikring og som et pressmiddel for å oppnå sine respektive mål. Våpentilfanget og det store antallet væpnede grupper er med andre ord en betydelig utfordring for å kunne etablere en styringsdyktig regjering og en stabil sikkerhetssituasjon i fremtidens Libya.

En betydelig regional sikkerhetsutfordring. Mangelen på myndighetskontroll betyr at Libya i tiden fremover vil fortsette å være en betydelig sikkerhetsutfordring i regionen. Den uavklarte politiske situasjonen gir regionale terrorgrupper, som ISIL, spillerom til å ekspandere sin virksomhet i Libya, siden det ikke finnes noen nasjonal innsats mot terror som fungerer. Landet er i dag en trenings- og planleggingsarena for flere regionale terrornettverk som opererer i Nord-Afrika og Sahel. ISILs framvekst i Libya er en vesentlig utfordring, ikke bare for landet selv, men for hele regionen. Det er flere eksempler på at militser som brukes som instrument av Tripoli-regjeringen har tette bånd til kjente terrornettverk. Mangelen på en utøvende myndighet gjør det også mulig for kriminelle nettverk å fortsette å smugle flyktninger fra den libyske kysten til Europa.

→



Selv om en fredsavtale i Libya er signert og en samlingsregjering forsøkes etablert, vil forhandlinger om en rekke detaljer gjøre at sikkerhetssituasjonen i Libya vil forbli svært ustabil. Våpentilfang og det store antallet væpnede grupper er en betydelig utfordring.

Få tegn til stabilisering i Mali

Mali ble i 2012 rammet av et opprør i landets nordlige del. Det som startet som et opprør blant separatistgrupper ble etter hvert også en konflikt mellom militante islamister og regjeringen i Bamako. Fra 2013 har landet fått internasjonal militær støtte. Det internasjonale nærværet forhindrer imidlertid ikke at sikkerhetssituasjonen i Mali også i 2016 vil preges av kamper mellom separatistiske og regjeringslojale grupper. Det er i tillegg til en trussel fra regionale terrornettverk mot landets myndigheter og internasjonalt nærvær.

Maliske sikkerhetsstyrker har begrensede kapasiteter og evner i liten grad å opprettholde sikkerheten i områder med separatistgrupper. At de maliske sikkerhetsstyrkene vil makte å bekjempe separatistgruppene alene er derfor usannsynlig. Myndighetene i Bamako vil fortsatt være avhengig av allierte grupper i nord som motsetter seg separatistenes uavhengighetskamp. I løpet av 2015 har det vært flere trefninger mellom disse gruppene og separatistbevegelsen, og utviklingen vil sannsynligvis fortsette i 2016.

Nærværet av militante islamistgrupper forsterker volds- og konfliktnivået i Mali vesentlig. Landet har over tid vært et tilholdssted for regionale terrornettverk. Porøse grenser i regionen gjør at militante islamister i Mali kan bruke Libya og Algerie som bakrom for forsyninger og våpen. Islamistgruppene har i løpet av 2015 jevnlig angrepet maliske sikkerhetsstyrker og FNs MINUSMA-styrker i Nord-Mali. I løpet av høsten 2015 er angrepene blitt hyppigere, noe som sannsynligvis er et tegn på at terrornettverkene har maktet å bygge opp igjen egne kapasiteter.

Tilspisset sikkerhetssituasjon i Sør-Mali. Regionene i Sør-Mali har tradisjonelt opplevd få sikkerhetsrelaterte hendelser. Årsaken er først og fremst mangel på kapasiteter hos de militante islamistgruppene i denne delen av landet. Bildet er imidlertid endret i løpet av 2015, siden militante islamister flere ganger har vist både intensjon og kapasitet til å angripe mål i sør. Angrepet på og den påfølgende gisselaksjonen ved Radisson Blu-hotellet i Bamako høsten 2015 viser evne til mer omfattende angrep i Malis hovedstad. Det må derfor forventes at militante

islamister vil forsøke å forverre sikkerhetssituasjonen i Sør-Mali med ytterligere angrep eller angrepsforsøk i Bamako og andre sørlige byer.

Det er knyttet stor usikkerhet til den videre fredsprosessen i Mali. Forhandlinger er sannsynligvis den mest realistiske veien mot de politiske målene for begge parter. Tidligere forhandlinger har vist at det trengs sterkt internasjonalt press for å få partene til å møtes til samtaler. I oktober 2015 har imidlertid begge parter hovedkoalisjoner blitt enige om å etablere en kommisjon som kan utarbeide et veikart for videre fredsforhandlinger. I løpet av 2016 kan denne utviklingen gi nytt liv til fredsprosessen. Forholdet mellom de to koalisjonene er imidlertid preget av langvarig fiendtlighet, og partene vil trolig ta til våpen igjen hvis fredssamtalene oppfattes som lite fruktbare.

Reell fredsavtale vanskelig. Gamle stammefeider, etniske spenninger og rivalisering om lukrative smuglerruter vil sannsynligvis komplisere veien mot en varig fredsavtale. Det er også sannsynlig at en ny fredsavtale ikke vil

«Tidligere forhandlinger har vist at det trengs sterkt internasjonalt press for å få partene til å møtes til samtaler.»

bli anerkjent av radikale elementer i begge leirer, og at de derfor vil opprettholde sin væpnede innsats på egen hånd eller i samarbeid med militante islamistgrupper. Dette gjør det enda vanskeligere å få til en reell fredsavtale i 2016. Regjeringen har på sin side en vanskelig balansegang mellom å holde separatistene inne i forhandlingene, samtidig som den ikke skal støte fra seg den sørlige befolkningen som også preges av økende misnøye med det sittende regimet. Selv om fredsprosessen skulle gå fremover, vil nærværet av regionale terrornettverk fremdeles være en trussel mot sikkerhet og stabilitet i Mali.

→

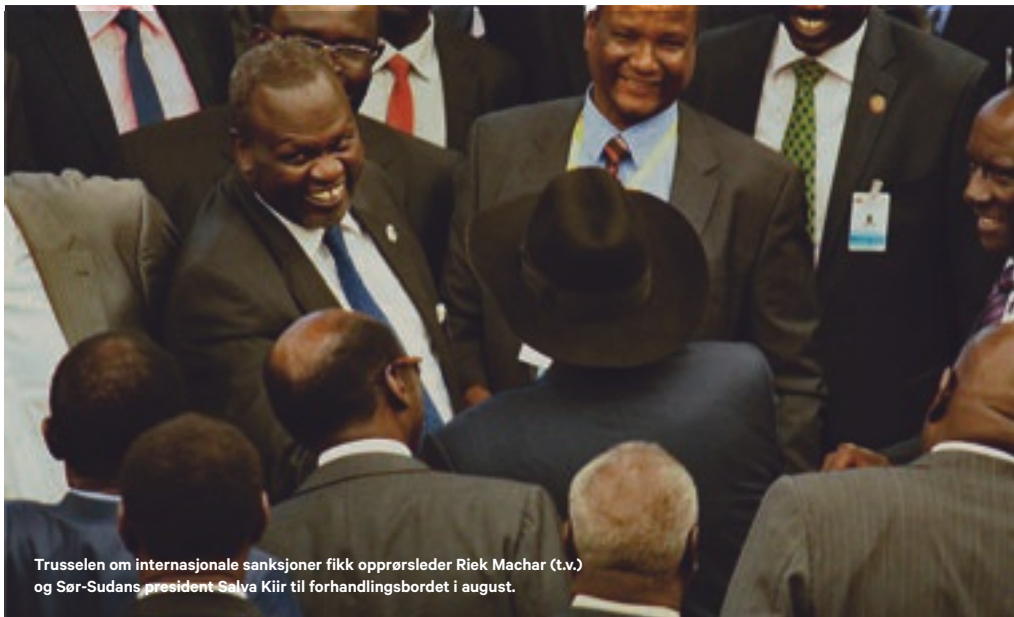


Militante islamisters angrep på Radisson Blu-hotellet i Bamako i høst viser evne til mer omfattende angrep i Mali. Det forventes at militante islamister vil forsøke å forverre sikkerhetssituasjonen i Sør-Mali med ytterligere angrep eller angrepsforsøk mot byer i sør.

MALI



AFRIKA



Sør-Sudan i vansker

Selv om partene i Sør-Sudan signerte en fredsavtale i august, pågår det fortsatt kamper flere steder i landet. Det høye voldsnivået i Sør-Sudan vil sannsynligvis vedvare i 2016.

Sør-Sudan har siden desember 2013 vært preget av en opprivende borgerkrig mellom regjeringen og opprørsbevegelsen Sudan Peoples Liberation Movement-In Opposition (SPLM-IO). I august 2015 fikk et betydelig internasjonalt press partene til å signere en fredsavtale. I etterkant har begge parter uttalt at avtalen ikke er god nok, men at de følte seg presset til å undertegne. Avtalen er ment å avslutte voldshandlingene i landet og etablere et overgangsstyre som skal lede landet frem til det kan avholdes valg.

Mistillit mellom partene. I etterkant har det vært gjentatte brudd på avtalen, både fra regjeringen og opprørerne. Beslutningen om å forplikte seg til en politisk løsning fremfor å fortsette en militær linje, har ført til misnøye i flere sentrale miljøer. Både den sørsudanske presidenten, Salva Kiir, og opprørslederen, Riek Machar, er utsatt for et betydelig press internt. Sammen med en dyp mistillit mellom partene svekker dette presset viljen til å etterleve fredsavtalen. Det er derfor sannsynlig at det vil komme til trefninger mellom partene også i 2016.

Heller ikke om fredsavtalen skulle bli implementert til fulle, vil det ha umiddelbar effekt på voldsnivået i Sør-Sudan. Det vil forbli høyt som følge av at begge parter kun har begrenset kommando og kontroll over sine styrker.

Det nasjonale opprøret har vært hovedårsaken til volden i landet de siste månedene, men også andre faktorer spiller inn. Mangel på myndighetskontroll og troverdige sikkerhetsinstitusjoner har ført til et maktvakuum som utnyttes av kriminelle og andre lokale maktaktører. De

mange lokale konfliktene har gjerne dype historiske røtter som springer ut fra uenighet om fordeling av vann, land og beiterettigheter. Under opprøret har flere lokale maktaktører alliert seg med én av de sentrale partene for å fremme egne interesser. Om regjeringen eller opprørerne nå ikke lenger oppleves som relevante for å fremme lokale særinteresser, vil de lokale maktaktørene sannsynligvis fortsette en konfronterende linje og dermed bidra til å opprettholde et høyt voldsnivå. Særlig bekymringsfullt vurderes sikkerhetssituasjonen å være i de sørlige Ekvatoria-delstatene, som ble forverret gjennom 2015. Denne utviklingen vil sannsynligvis fortsette i 2016, om enn med store lokale variasjoner.

Fire år etter at landet fikk sin selvstendighet, og to år etter at det nasjonale opprøret startet, er Sør-Sudan

«Mangel på myndighetskontroll og troverdige sikkerhetsinstitusjoner har ført til et maktvakuum som utnyttes av kriminelle og andre lokale maktaktører.»

blitt ytterligere fragmentert. Sivildet befolkningen er utsatt for betydelige lidelser, og store deler av befolkningen er fordrevet fra sine hjem. Til tross for fredsforhandlinger mellom enkelte av partene er det fortsatt et høyt voldsnivå. Etter hvert som stadig flere lokale militser etableres, svekkes mulighetene for å få på plass en fungerende sentralmakt i løpet av det nærmeste tiåret.

Årsaken til at volden øker i Sør-Sudan



Dyp mistillit mellom partene svekker viljen til å etterleve fredsavtalen.



Begge parter har kun begrenset kontroll over egne styrker.



Mangel på myndighetskontroll og troverdige sikkerhetsinstitusjoner.



Det etableres stadig flere lokale militser.

OPPSUMMERING MIDTØSTEN OG AFRIKA

Flere land i regionen er preget av manglende myndighetskontroll. Her opererer ulike militser fritt, og områdene er i stor utstrekning arnesteder for ulike terrorgrupper.

Ifølge FNs høykommissær for flyktninger er tallet på flyktninger og internt fordrevne mennesker høyere enn noensinne som følge av krig og forfølgelse:

59,5

59,5 millioner er flyktninger og internt fordrevne

19,5

19,5 millioner av dem er flyktninger

86 %

86 prosent av flyktningene oppholder seg i utviklingsland, mot 70 prosent for ti år siden

1

Syria passerte i 2014 Afghanistan som landet med størst antall mennesker på flukt

7,6

Syria er også landet med flest internt fordrevne: 7,6 millioner ved utgangen av 2014

51 %

51 prosenr av flyktningene var under 18 år



Mali

Det internasjonale nærværet forhindrer ikke at sikkerhets-situasjonen i Mali også i 2016 vil preges av kamper mellom separatistiske og regjeringslojale grupper, i tillegg til trusselen fra regionale terrornettverk. Maliske sikkerhetsstyrker evner i liten grad å opprettholde sikkerheten i områder med separatistgrupper. Nærværet av militante islamist-grupper forsterker volds- og konfliktnivået vesentlig.



Libya

Libya har to konkurrerende regjeringer med ståsted i henholdsvis øst og vest. Tross fredsavtalen fra desember vil det høye konfliktnivået vedvare og fortsatt være en betydelig regional sikkerhetsutfordring. En rekke væpnede militser opererer i Libya og har til sammen kontroll over meste parten av libysk territorium. Den uavklarte politiske situasjonen gir terrorgrupper som ISIL spillerom til å ekspandere. Landet er i dag en treningsarena for flere regionale terrornettverk.

Syria

Russlands inntog kompliserer et allerede uoversiktlig konfliktbilde i Syria, og det er nå en betydelig mengde russiske kampfly og kamphelikopter i landet. Sammen med støtten fra Iran og Hizbollah har det endret maktbalansen til fordel for Assad. Både regimet og opposisjonen har få insentiver til å engasjere seg i en reell fredsprosess. Uten en løsning fortsetter Syrias fragmentering, noe som blant annet kan føre til at ISIL-dominerte områder konsolideres ytterligere.

Irak

Landet forblir tredelt mellom et sjiadominert område i sør og sentralt, et sunnidominert i vest og nordvest og et kurdisk i nordøst. Det er få utsikter til forening. Tredelingen er både territoriell, sektersk og politisk, og fragmenteringen gjør en politisk løsning vanskelig. Internasjonale mottiltak svekker ISIL, men organisasjonen vil fortsette å dominere store landområder i vest og nord.

Sør-Sudan

Sør-Sudan har siden desember 2013 vært preget av en oppriven borgerkrig mellom regjeringen og opprørsbevegelsen Sudan People's Liberation Movement-In Opposition (SPLM-IO). Selv om partene i Sør-Sudan signerte en fredsavtale i august, pågår det fortsatt kamper flere steder i landet, og mistilliten er dyp. Det høye voldsnivået i Sør-Sudan vil sannsynligvis vedvare i 2016.

ASIA

Flere regionale våpenkappløp bidrar til at Asia og Stillehavsområdet opplever den raskeste militariseringen i verden. Utviklingen fører til økende mistro mellom landene.





Satellittbildet viser utbyggingen av en flystripe på Subi Reef, en del av Spratly-øyene. Flyplasser på denne og andre øyer vil sannsynligvis også bli brukt av militære fly.

Koblet med regionens mange konflikter, økende nasjonalisme og svake sikkerhetsstrukturer, fører de store våpenanskaffelsene til nye spenninger mellom landene. Samlet sett gjør utviklingen at en eller flere av konfliktene lett kan eskalere og føre til at militær-makt tas i bruk. Det er blant annet usikkerhet knyttet til situasjonen på den koreanske halvøya, som er preget av et gjennomgående høyt spenningsnivå.

I Kina er det gått tre år siden Xi Jinping overtok makten. Xi har tatt en rekke grep for å styrke Kommunistpartiets legitimitet, blant annet har han skapt en forventning om at landets mange akutte utfordringer vil bli løst. Regimets fortsatte legitimitet vil avhenge av at partiet innfrir forventningene, særlig vil det være viktig for kinesiske myndigheter å unngå en brå nedgang i øko-

nomien. Xi har samtidig forlatt tidligere ledesers lave utenrikspolitiske profil og ønsker i stedet at Kina skal innta en mer aktiv og selvsikker internasjonal rolle. Den nye utenrikspolitiske selvsikkerheten og den økende vekten som legges på å beskytte kjerneinteresser, vil vedvare i årene som kommer.

Sikkerhetssituasjonen i Afghanistan vil trolig ikke forbedres gjennom 2016. Taliban vil opprettholde det intensive opprøret, men de nasjonale sikkerhetsstyrkene vil fortsatt kontrollere Afghanistans viktigste byer. Politisk går Ashraf Ghanis regjering en usikker fremtid i møte. Det er likevel lite sannsynlig at regjeringen kollapser i løpet av det neste året. Fredssamtalene mellom Ghanis regjering og Talibans politiske fløy vil fortsette, men det er lite realistisk at en fredsavtale kommer på plass i 2016.





«Samlet sett gjør utviklingen at en eller flere av konfliktene lett kan eskalere og føre til at militærmakt tas i bruk.»

Regionale våpenkappløp og stigende militarisering øker risikoen for konflikt i Asia

I mai i fjor offentliggjorde Kina sin militærstrategi for landets strategiske omgivelser og sikkerhetsutfordringer, med vekt på Asia og Stillehavsområdet. Noen stater pekes ut som alvorlige sikkerhetsutfordringer, blant annet Japan, USA og landene rundt Sør-Kinahavet. Ifølge Beijing har blant annet landene rundt Sør-Kinahavet okkupert deler av de kinesiske Spratly-øyene.

Strategien fremhever flere nye militære satsingsområder. Folkets frigjøringshær (PLA) må for eksempel styrke sin evne til å nekte andre stormakter å gripe inn i konflikter i Kinas nærhet gjennom det som omtales som «aktivt forsvar», sammenlignbart med det som i Vesten kalles «nektelseskapasiteter». PLA skal i tillegg fortsette sin modernisering og innføre ny teknologi. Fire domener fremheves som kritiske for utviklingen av de væpnede styrkene: verdenshavene, det ytre rom, cyberspace og kjernevåpenavskrekking. PLA skal bidra til å sikre Kinas globale interesser, og her blir økt evne til maktprojeksjon på verdenshavene helt avgjørende. Den kinesiske marinen skal følgelig utvikles fra å være en kystnær forsvarsstyrke til å bli en havgående marine som evner å beskytte kommunikasjonslinjene til sjøs og for øvrige sikre de globale kinesiske interessene.

I den militære strategien er det tydelig at president Xi ønsker en ytterligere styrking av de væpnede styrkene i årene som kommer. Å gjennomføre en lenge bebudet og gjennomgripende militærreform vil ha høyeste prioritet i den politiske ledelsen. I forbindelse med den store militærparaden i Beijing i september 2015 annonserte Xi et kutt på 300 000 soldater i frigjøringshæren. Reduksjonen må ses som en viktig del av den kommende militærreformen der kuttene vil komme i hærens støttefunksjoner, mens de andre forsvarsgrenene fortsatt styrkes. Målet med reformen er å styrke kampberedskapen og den operative evnen til PLA.

Kina har det siste året gjennomført en formidabel utbygging av sine besittelser i Sør-Kinahavet. Det er sannsynlig at disse landvinningsprosjektene er en del av en statlig agenda om å befeste Kinas territorialkrav i Sør-Kinahavet. Den kinesiske marinenes nærvær i området har allerede økt betydelig, og patruljeringen dekker i dag størsteparten av Sør-Kinahavet.

Alle landene rundt Sør-Kinahavet rustet opp militært og introduserer i stigende grad nye, moderne våpensystemer i området. Den økte militariseringen øker faren for at konflikter skal eskalere og eventuelt involvere militære styrker.

Kinas satsing på de væpnede styrker skriver seg tilbake til begynnelsen av 1990-tallet og ble i stor grad utløst av en følelse av underlegenhet vis-à-vis USAs høyteknologiske

militærvesen. Beijings voksende militærmakt har likevel ført til at bekymringene i regionen øker og har ført til en rekke militære motreaksjoner og mottiltak fra nabolandene. Det er tegn til at mange nye våpenkappløp er i ferd med å utvikle seg i Asia- og Stillehavsområdet. Våpenkappløpene skjer på en rekke teknologiområder og særlig innen marinen, luft- og missilstyrkene. Koblet med de mange konfliktområdene, den økende nasjonalismen og de svake sikkerhetsstrukturene i regionen, fører store våpenanskaffelser til ny spenning og økende mistro mellom landene. Samlet gjør disse faktorene at en eller flere av konfliktene lett kan eskalere og føre til bruk av militærmakt.

Prøvesprengning vil forsterke spenninger på Korea-halvøya

Nord-Koreas kjernefysiske test 6. januar 2016 forsterker spenningene på Korea-halvøya. Straffereaksjoner fra omverdenen kan føre til nye provokasjoner fra regimet.

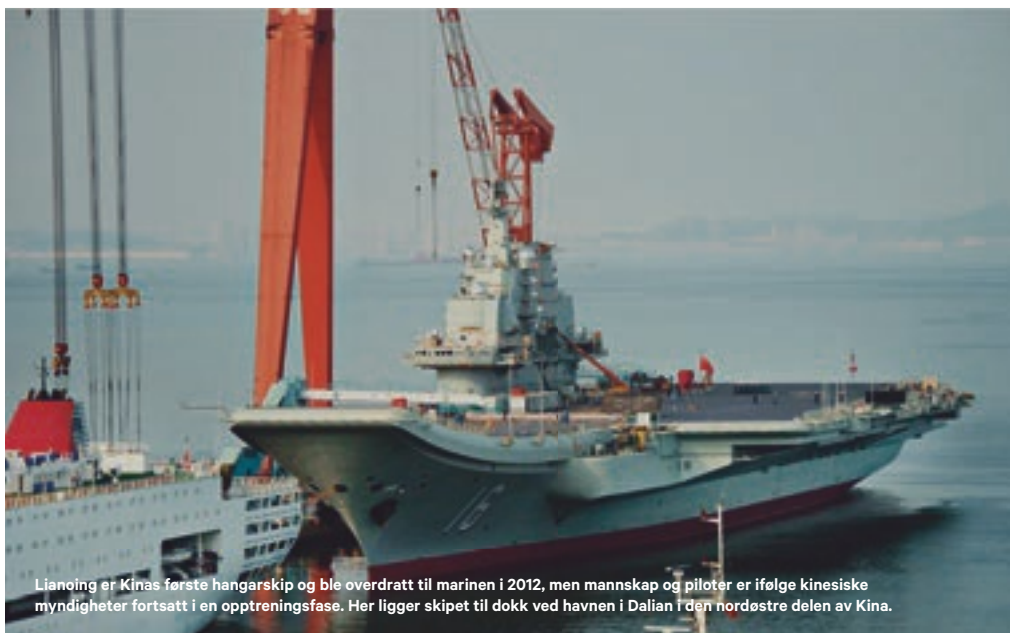
Prøvesprengningen ble foretatt i en periode der de politiske spenningene på halvøya var begrenset og uten forvarsler i form av andre provokasjoner fra Pyongyang. Siden Nord-Koreas tidligere kjernefysiske tester har skjedd etter perioder med spenninger, blant annet utløst av nord-koreanske missiltester og satellittoppskytninger, kom sprengningen denne gang uventet på omverdenen.

Episoden bekrefter at Nord-Korea arbeider med å utvikle en troverdig kjernevåpenkapasitet, og at landet er lite villig til å innlede reelle forhandlinger om programmet. Testen av et ubåttbasert missil i fjor og paradering av langtrekkende missiler de siste årene, viser at regimet i Pyongyang fortsatt prioriterer strategiske militære kapasiteter i sin avskrekkingstrategi.

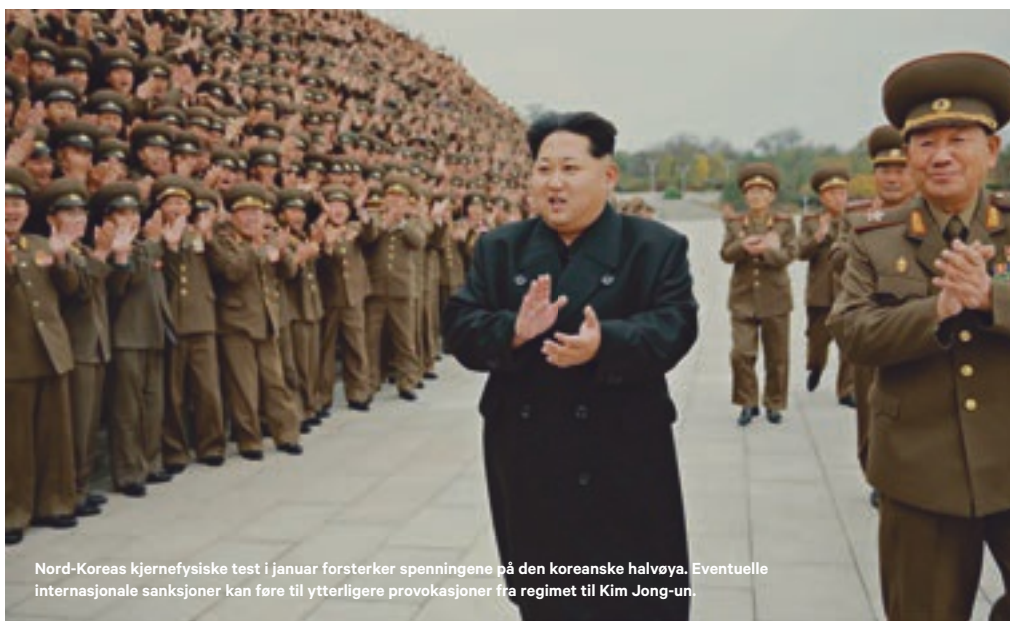
I kjølvannet av den kjernefysiske testen vil kravet om hardere sanksjoner mot regimet øke. Et viktig spørsmål er om også Kina vil si seg villig til å styrke presset mot Nord-Korea, siden det økonomiske forholdet til nabolandet er av avgjørende betydning for Pyongyang. Det er sannsynlig at Kina vil fryse politiske relasjoner og styrke implementeringen av sanksjonsregimet noe, for eksempel ved å intensivere grensekontrollene. Trolig vil motvilje i tillegg demonstreres gjennom enkelte former for unilateralt press, for eksempel ved å forsinke leveranser av olje.

Det er imidlertid lite sannsynlig at Kina vil slutte seg til sanksjoner som kan true stabiliteten i Nord-Korea. Om regimet kollapser, frykter Beijing kaos og flyktningstrømmer, og at et gjenforent Korea alliert med USA vil flytte maktbalansen i regionen i sistnevntes favør. Tross problemene Nord-Korea skaper for Kina, har den strate-

→



Lianioing er Kinas første hangarskip og ble overdratt til marinen i 2012, men mannskap og piloter er ifølge kinesiske myndigheter fortsatt i en opptreningsfase. Her ligger skipet til dokk ved havnen i Dalian i den nordøstre delen av Kina.



Nord-Koreas kjernefysiske test i januar forsterker spenningene på den koreanske halvøya. Eventuelle internasjonale sanksjoner kan føre til ytterligere provokasjoner fra regimet til Kim Jong-un.



Kina er villig til å ta maktmidler i bruk for å forsvare det som omtales som landets «kjerneinteresser». Her vises ballistiske missiler frem i forbindelse med en militærparade i Beijing i september.



Kommunistpartiet tar i bruk stadig flere autoritære virkemidler for å fremstå som legitime. Bildet viser president Xi Jinping på World Internet Conference i desember 2015, hvor presidenten tok til orde for sterk nasjonal kontroll over internett.

giske verdien av landet økt for Beijing de siste årene. I en situasjon der Kinas ledere oppfatter at USA har startet en oppdemningspolitikk i regionen, ses det som viktig å opprettholde Nord-Korea som en motvekt mot den amerikanske innflytelsen.

Den kjernefysiske testen vil skape nye spenninger i regionen i 2016. Sanksjoner fra USA eller Sør-Korea kan føre til at regimet svarer med nye provokasjoner, for eksempel gjennom trusler og ekstrem retorikk. Regimet har reagert på den måten tidligere: Etter at FNs sikkerhetsråd vedtok sanksjoner mot regimet i 2013 truet Pyongyang med atomangrep mot USA.

Kina vil videreføre en selvhevdende utenrikspolitikk
Kina fortsatte gjennom 2015 sin selvhevdende utenrikspolitikk og vil høyst sannsynlig videreføre denne.

Kinas mer uforsonlige utenrikspolitiske linje skriver seg tilbake til kjølvannet av finanskrisen i 2008. Endringen i politikk skyldes tre forhold: For det første skapte krisen et inntrykk i Kina av at USAs relative makt avtar, og at kinesisk makt har kommet opp på et nivå der landet i økende grad kan konfrontere USA og landets allierte. For det andre har voksende nasjonalisme i den kinesiske befolkningen bidratt til å øke presset på Kinas ledere for å hevde landets interesser sterkere. For det tredje har USAs såkalte rebalansering til Stillehavsområdet forsterket inntrykket i Kina av at Washington har startet en oppdemningspolitikk – en politikk som i kinesiske leders øyne krever et kraftfullt tilsvare.

Tendensen til en mer selvhevdende utenrikspolitikk er blitt forsterket under Xi Jinping. I Xi har Kina fått en leder med vilje og evne til å framstå som en statsmann. Hans mantra om «den kinesiske drømmen», en gjenreise av Kina som stormakt, bærer også bud om et Kina som tar en mer aktiv og selv sikker internasjonal rolle. Xi har forlatt tidligere ledes politikk om å holde en lav profil og ønsker i stedet både å styrke og å anvende kinesisk makt.

Det er særlig for å beskytte det Kina omtaler som «kjer-

neinteresser» at Xi i større grad er villig til å ta maktmidler i bruk. Innholdet i begrepet har endret seg over tid og ser under Xis ledelse ut til å omfatte landets maritime krav i Øst- og Sør-Kinahavet. Kina har de siste årene styrket sitt nærvær i begge områdene og har satt i gang en storstilt utbygging av militære støttepunkter på øyer i Sør-Kinahavet. Den mer selvhevdende politikken har ført til gnisninger i forholdet til både Japan og statene i Sørøst-Asia. Lite tyder imidlertid på at Kina vil endre sin linje, og begge disse konfliktene vil derfor høyst sannsynlig vedvare i innværende år. Uhell, misforståelser og provokasjoner øker faren for militære sammenstøt.

I tillegg til målet om å beskytte Kinas kjerneinteresser søker Beijing også å dempe USAs innflytelse i regionen. Xi ønsker at forholdet mellom Kina og USA skal framstå

«Xi har forlatt tidligere ledes politikk om å holde en lav profil, og ønsker i stedet både å styrke og å anvende kinesisk makt.»

som mer likeverdig. Relasjonen mellom de to stormaktene har de siste årene vært preget av økende rivalisering, og utviklingen vil trolig forsterkes i tiden framover. I tillegg til at de maritime konfliktene i Sør- og Øst-Kinahavet også berører USA, skaper forhold som etterretningsvirksomhet og investeringsklimaet for amerikanske selskaper i Kina gnisninger. Lite tyder på at disse konfliktene vil bilegges med det første.

Spenningene mellom USA og Kina kan tilta ytterligere hvis Taiwan-konflikten blusser opp igjen. På grunn av Washingtons tradisjonelt tette bånd til Taipei, var Taiwan-spørsmålet lenge det mest brennbare i forholdet mellom USA og Kina. Etter flere år med relativ ro er faren for konfrontasjoner mellom Beijing og Taipei økende i 2016. →

Xi Jinping søker å revitalisere Kommunistpartiets legitimitet. Etter tre år ved makten har Xi Jinping tatt en rekke grep for å bringe Kommunistpartiet ut av legitimitetskrisen som preget det forrige lederskapet.

1 Utfordringer adresseres på en mer direkte måte, særlig på områder som korrupsjon, miljøproblemer og økonomisk utvikling.

2 Flere autoritære virkemidler tas i bruk, som propaganda, knebling av kritiske røster og innføring av nye lover.

3 Partiet spiller mer på nasjonalisme gjennom visjonen om å gjenreise Kina som stormakt og kompromissløshet rundt landets kjerneinteresser.

Taiwan valgte i januar Tsai Ing-wen fra opposisjonspartiet Det demokratiske progressive partiet (DPP) til sin nye president. DPP har tradisjonelt hatt mål om taiwansk uavhengighet fra Kina, men har tonet ned sin retorikk de siste årene. Hvis Taiwan tar steg i retning av formell uavhengighet, eller på andre måter provoserer Kina, vil Beijing ta tøffe virkemidler i bruk. Det er foreløpig ingen indikasjoner på at dette vil skje i nær fremtid.

Gjennom aktivt økonomisk diplomati og satsninger som det såkalte Silkevei-initiativet, forsøker Xi å styrke Kinas internasjonale posisjon og innflytelse også utenfor Asia og Stillehavsregionen. Beijing har investert stort i infrastruktur i partnerland for å bygge en handelsvei gjennom Sentral-Asia og Midtøsten til Europa. I tillegg har Kina lansert den nye Asian Infrastructure Investment Bank, som på tross av skepsis fra USA har lyktes i å tiltrekke seg deltakelse fra en rekke land. Kinas fravær fra det USA-initierte «Trans-Pacific Partnership» styrker inntrykket av at den økonomiske rivalisering mellom de to stormaktene øker.

Kinas mer selvsikre linje og den økende vektleggingen av å beskytte kjerneinteresser vil vedvare i inneværende år.

Xi Jinping søker å revitalisere Kommunistpartiets legitimitet

Etter tre år ved makten har Xi Jinping tatt en rekke grep for å bringe Kommunistpartiet ut av legitimitetskrisen som preget det forrige lederskapet.

For det første søker Xi å bygge legitimitet ved å adressere utfordringer på en mer direkte måte enn sin forgjenger. Han har lagt vekt på temaer som miljøproblemer og økonomisk utvikling, men kampen mot korrupsjon har vært spesielt viktig for å gjenopprette befolkningens tillit til partiet og PLA. Frem til nå har stadig nye sektorer i den kinesiske statsforvaltningen blitt gransket for korrupsjon, og det er ingen tvil om at arbeidet med å stramme opp disiplinen fortsatt har høy prioritet. Videre fører kinesiske myndigheter nå en mer ambisiøs politikk i møtet med formidable miljøutfordringer. Overgangen til en grønnere og mer bærekraftig økonomi er et sentralt punkt i Kinas femårsplan for perioden 2016–2020. Utvikling av ny miljøteknologi og en kraftig skjerpet miljølovgivning er blant de viktigste satsingsområdene. Dårlig kvalitet på luft, vann og matjord er en kilde til vedvarende misnøye i befolkningen, og protester mot miljøutslipp ligger bak en stor del av de mange årlige massedemonstrasjonene i Kina. Myndighetene søker å redusere denne misnøyen ved å vise at de tar miljøutfordringene på alvor. Når det

gjelder økonomi har partiet begynt å forberede den kinesiske befolkningen på svakere økonomisk vekst, og at omfattende reformer er nødvendig. De siste årene har myndighetene også fremmet tiltak som stimulerer den økonomiske veksten og dermed sysselsettingen i Kina. I 2015 tok Beijing i tillegg aktivt grep for å roe ned et turbulent aksjemarked, blant annet for å sikre Kommunistpartiets politiske legitimitet overfor det store antallet frustrerte kinesiske småsparere som tapte penger.

Det andre grepet Xi har tatt, er at Kommunistpartiet nå bruker flere autoritære virkemidler for å fremstå som legitimt. Gjennom propaganda og statseide medier fremstilles Xi som en styringsdyktig mann og landets eneste rettmessige leder, med Kommunistpartiet og PLA samlet bak seg. Kritiske røster som utfordrer dette bildet, knebles, og journalister, menneskerettighetsadvokater, akademikere, aktivister og bloggere får stadig vanskeligere arbeidsforhold. Nye lover bidrar dessuten til å gi juridisk dekning for denne politikken, blant annet ved å gjøre det lettere å rettsforfølge personer som motarbeider partiet.

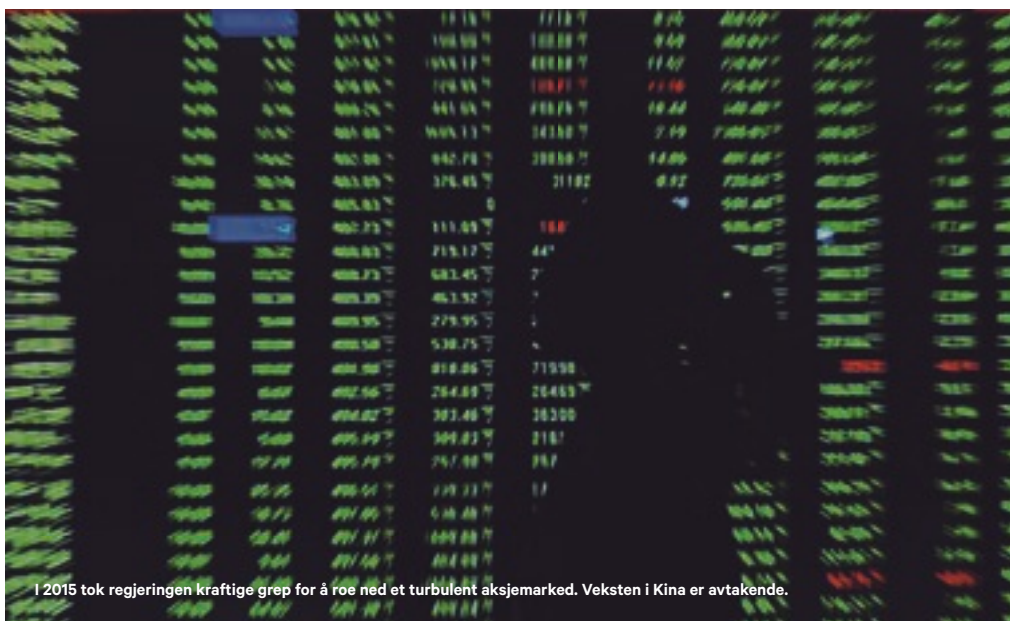
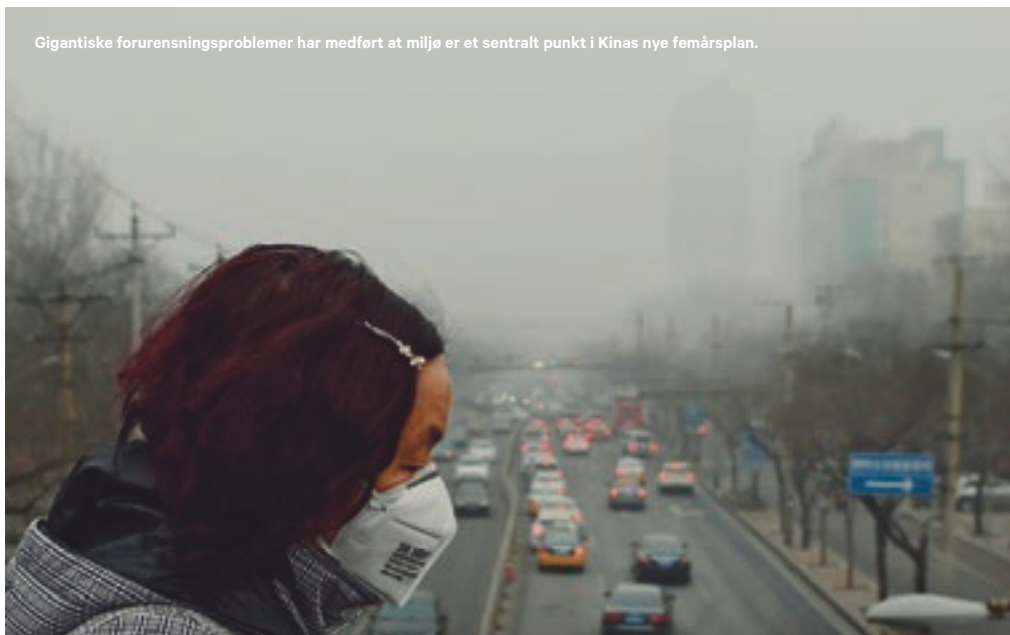
Det tredje grepet er å spille på nasjonalisme i befolkningen, blant annet gjennom Xi Jinpings utenrikspolitiske visjon om å gjenreise Kina som stormakt. Presidentens kompromissløshet i spørsmål om kinesiske kjerneinteresser, særlig i konfliktene i Sør- og Øst-Kinahavet, har også bidratt til å gjøre ham mer populær på hjemmebane. En kilde til nasjonal stolthet er også måten Xi representerer Kina i internasjonal sammenheng på, og det at han blir mottatt som leder for en stormakt når han besøker andre land.

Kommunistpartiets legitimitet hviler tungt på Xi Jinpings sterke posisjon. Til forskjell fra sin forgjenger nyter han stor autoritet i et tilsynelatende lojalt maktapparat. Imidlertid kan maktentraliseringen rundt Xi på sikt skape nye sårbarheter for Kommunistpartiet. Presidentens måte å utøve lederskap på kan møte intern motstand og skape økt uforutsigbarhet.

At styresmaktenes legitimitet styrkes, bunner dessuten ikke i at partiet har løst problemene Kina står overfor. Kinesiske myndigheter har snarere skapt forventninger om at utfordringene vil adresseres i årene som kommer, og fortsatt legitimitet vil avhenge av at partiet innfrir. Særlig vil det være viktig for myndighetene å unngå en hard landing i kinesisk økonomi og på samme tid sørge for at Kina beveger seg i mer bærekraftig retning. Særlig vil det være viktig for myndighetene å forhindre et brått økonomisk vekstfall og på samme tid omlegge vekstmodellen i mer bærekraftig retning. Det innebærer at veksten må bli mer miljøvennlig og konsumdrevet fremfor kredittfinansiert og investerings- og eksportdrevet.

KINA

Gigantiske forurensningsproblemer har medført at miljø er et sentralt punkt i Kinas nye femårsplan.



I 2015 tok regjeringen kraftige grep for å roe ned et turbulent aksjemarked. Veksten i Kina er avtakende.



SIKKERHETEN FORVERRES

[AFGHANISTAN]

Talibans intensiverte opprør vil fortsette i 2016, men de nasjonale sikkerhetsstyrkene vil fortsatt kontrollere Afghanistans viktigste byer.

Talibans intensiverte opprør vil fortsette i 2016, men de nasjonale sikkerhetsstyrkene vil fortsatt kontrollere Afghanistans viktigste byer.

THE

I 2015 har Taliban intensivert opprøret. Redusert luftstøtte fra koalisjonsstyrkene til de nasjonale sikkerhetsstyrkene (ANSF) har medført at Taliban kan operere i større forband. Den reduserte risikoen har gitt Taliban anledning til å konsolidere i sine afghanske kjerneområder, og planlegging og utførelse av operasjoner er blitt vesentlig bedre.

På tross av interne utfordringer har Taliban det siste året klart å utnytte mulighetsrommet etter avslutningen av ISAF-styrken. Etter offentliggjøringen av Mullah Omars død gjennomførte Taliban et omstridt lederskifte som førte til en fraksjonering av organisasjonen, og i tillegg må Taliban håndtere ISILs etablering i landet. Samlet sett er Talibans militære organisasjon likevel mer robust enn tilfellet var ved utgangen av 2014, med gode utsikter til å styrke seg ytterligere de kommende årene. ANSF vil forbli den sterkeste og tallmessig overlegne parten, men den nye given i opprøret har medført store tap. Et konservativt estimat er at tallet på drepte og sårede økte med 30 prosent i første halvdel av 2015. I tillegg kan kampviljen til ANSF variere, som illustrert ved at Taliban i september inntok Kunduz by i løpet av én dag, mens et tallmessig overlegent ANSF flyktet til flyplassen utenfor byen. Høye tapstall har med andre ord potensial til å påvirke de nasjonale sikkerhetsstyrkenes kampvilje.

Overordnet har ANSF beholdt kontrollen over de tettest befolkede områdene, og det er ikke sannsynlig at Taliban vil lykkes i å ta noen av de fem maktsentraene, Kabul, Nangarhar, Kandahar, Herat eller Mazar-e Sharif. Koalisasjonens støtte har likevel vært viktig for å hindre at sikkerhetsstyrkene mister kontrollen over enkelte utsatte provinshovedsteder.

Den militære utviklingen har gjort at afghanske myndigheter i økende grad har valgt å støtte seg på lokale maktaktører og deres militser. Dermed får sikkerhetsstyrkene noe pusterom til å møte det voksende opprøret. På den annen side står militsene i liten grad til ansvar for ANSF og afghanske myndigheter, og vil trolig bidra til å undergrave legitimiteten til de lokale myndighetene. Dersom militsene utvikler seg til å bli en viktig sikkerhetspilar i det afghanske samfunnet, vil også ANSFs legitimitet som en tradisjonell og konvensjonell sikkerhetsstyrke undergraves.

Ghanis regjering svekket

Regjeringen står overfor store utfordringer det kommende året, men en regjeringsskollaps er lite sannsynlig.

2015 var preget av økonomisk stagnasjon, en negativ sikkerhetsutvikling og mangel på fremgang i reformarbeidet. Ghanis regjering går en mer usikker fremtid i møte det neste året.

Parlamentsvalget og utfallet av det konsultative stormøtet Loya Jirga i 2016 vil kunne bli avgjørende for regjeringens fremtid. Det er stor usikkerhet knyttet til om og når et parlamentsvalg vil bli avholdt. Nødvendige valgreformer og øvrige forberedelser til valg er fremdeles ikke satt i gang. Det forventes at et parlamentsvalg blir avholdt før Loya Jirga gjennomføres. Om begge deler utsettes på ubestemt tid, vil det utløse massiv kritikk fra

«Parlamentsvalget og utfallet av det konsultative stormøtet Loya Jirga i 2016 vil kunne bli avgjørende for regjeringens fremtid.»

både parlamentet og sentrale aktører utenfor regjeringen. I tillegg vil det gjøre samarbeidet mellom Ghani og Abdullah enda vanskeligere.

Ghanis regjering har lansert en ambisiøs reformpakke, og dermed skapt forventninger som blir vanskelig å innfri både i befolkningen og i det internasjonale samfunnet. Noen vesentlig fremgang i reformarbeidet er lite sannsynlig i inneværende år. Ulike maktaktører vil motsette seg forsøk på å bli fratatt innflytelse. I tillegg legger svake statsinstitusjoner, et svakt lokalt selvstyre og den negative sikkerhetsutviklingen begrensninger på evnen til å sette i verk omfattende reformer. Mangel på fremgang i reformarbeidet gjør at afghansk økonomi vil forbli presset, og arbeidsledigheten vil fortsatt være høy. Misnøyen med →



Det meste tyder på at det heller ikke i år vil komme et avgjørende gjennombrudd i prosessen for å finne en politisk løsning i Afghanistan. Det forventes imidlertid at partene vil styrke dialogen.

regjeringen vil dermed øke i den afghanske befolkningen.

Til tross for disse utfordringene er det tvilsomt at Ghani-regjeringen vil kollapse. Årsaken er at et troverdig styringsalternativ mangler. Opposisjonen består av aktører og nettverk som er blitt marginalisert i Ghani nye regjeringsstruktur. Det er heller ingen tradisjon for en samlet politisk opposisjon i Afghanistan. Aktørene forenes ikke av annet enn motstand mot regjeringen og dens politikk og har for ulike interesser og prioriteringer til at de vil klare å opprettholde et varig samarbeid.

Forsoningsprosesser

Arbeidet med forsoning mellom Taliban og afghanske myndigheter har lenge vært fastlåst, selv om det var noe økt dialog mellom partene i 2015. Det meste tyder på at det heller ikke i år vil komme et avgjørende gjennombrudd i prosessen for å finne en politisk løsning i Afghanistan. Det forventes imidlertid at partene vil styrke dialogen. En hovedutfordring for en politisk løsning er det mangfoldige galleriet av aktører med motstridende interesser, både internt i samlingsregjeringen og innad i opprørsstrukturene.

«Taliban ser på sin side en mulighet til ytterligere å styrke sin militære og politiske forhandlingsposisjon i 2016.»

En fredsavtale vil nødvendigvis innebære en viss omfordeling av makt og representasjon. Sannsynligvis ser flere aktører i Ghani regjering med uvilje på en slik omfordeling, siden deres egne maktbaser da vil svekkes. Snarere ønsker de å fokusere på å bekjempe opprøret, for senere å tvinge et svekket Taliban til forhandlingsbordet. Taliban ser på sin side en mulighet til ytterligere å styrke sin militære og politiske forhandlingsposisjon i 2016. Hovedprioriteten for den nye og kontroversielle Taliban-lederen, Muhammad Akhtar Mansour, vil være å konsolidere sin lederposisjon og sikre Talibans samhold. Det taler for at han ikke vil presse gjennom en kontroversiell fredsavtale i 2016. En eventuell fredsprosess, der partene også skal bli enige om utformingen av en maktfordelingsavtale, vil dermed bli lang og utfordrende.



AFGHANISTAN

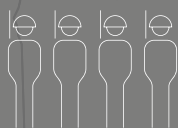
De afghanske nasjonale sikkerhetsstyrkenes tapstall økte med 30 prosent i første halvår av 2015.



Afghanistans president Ashraf Ghani (t.v.) og landets øverste embetsmann, Abdullah Abdulla, har så langt hatt liten fremgang i forsoningsprosessen med Taliban.

OPPSUMMERING ASIA

Asia og Stillehavsområdet opplever den raskeste militariseringen i verden. Det skyldes blant annet betente konflikter på Korea-halvøya og i Sør-Kinahavet. En eller flere av konfliktene kan eskalere og føre til at militærmakt blir tatt i bruk.



300 000

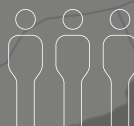
I september 2015 annonserte Kina kutt på 300 000 soldater i hærens støttefunksjoner, mens de andre forsvarsgrenene fortsatt styrkes. Målet med den nye militærreformen er å bedre styrkenes kampberedskap og operative evne.



I sin militære strategi presentert i mai 2015, fremhever Kina fire domener som kritiske for utviklingen av landets væpnede styrker: verdenshavene, det ytre rom, cyberspace og kjernevåpen-avskrekking.



Gjennom aktivt økonomisk diplomati og satsninger forsøker Xi å styrke Kinas innflytelse også utenfor Asia- og Stillehavsregionen. Beijing har investert stort i infrastruktur i partnerland for å bygge en handelsvei til Europa og har i tillegg lansert den nye Asian Infrastructure Investment Bank.

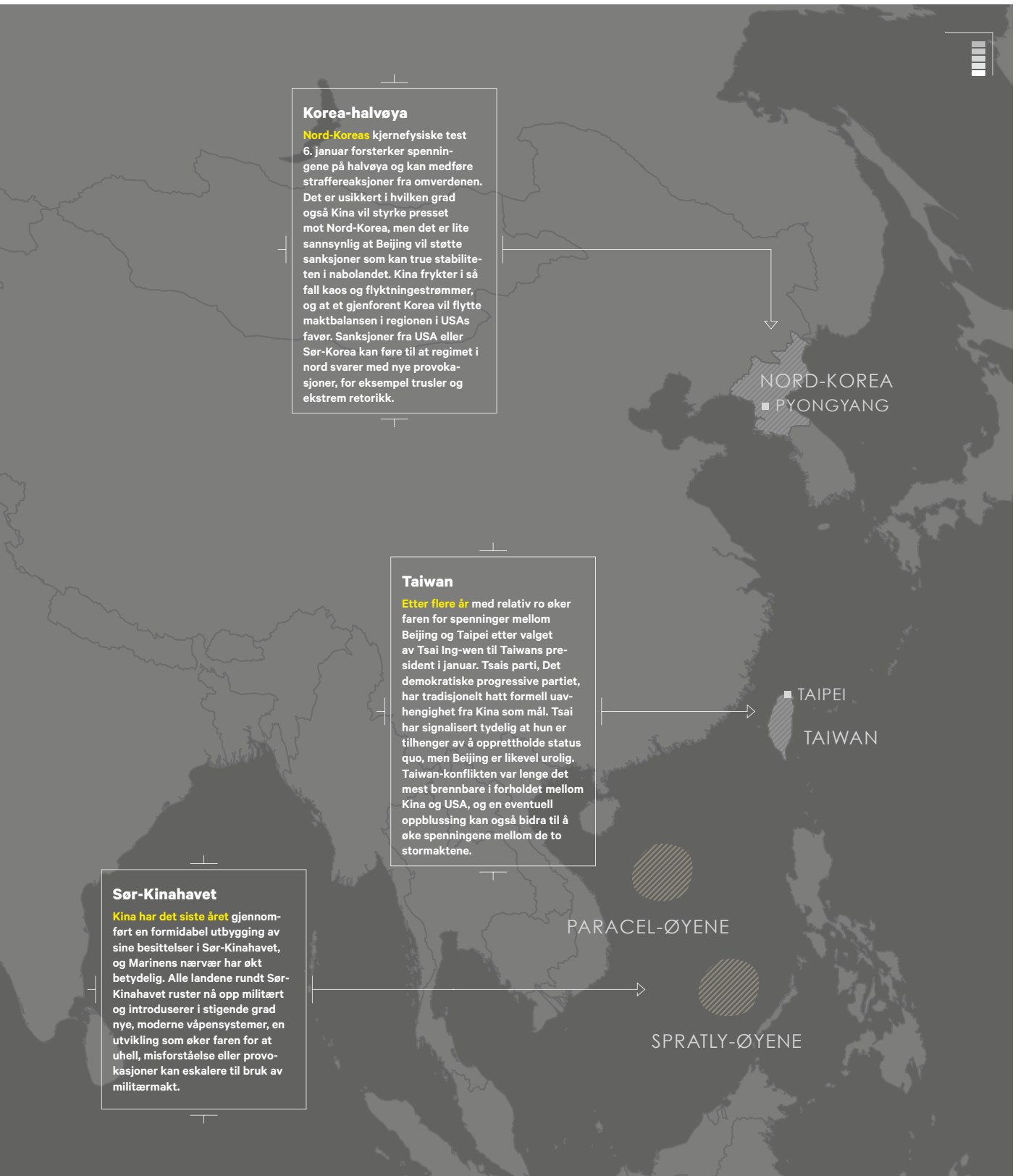


Xis fortsatte legitimitet i folket vil avhenge av at partiet innfrir de store forventningene regimet selv har skapt. Særlig vil det være viktig for myndighetene å forhindre et brått fall i den økonomiske veksten og på samme tid legge om veksten i mer bærekraftig retning.

KABUL ■
AFGHANISTAN

Afghanistan

Taliban har det siste året klart å utnytte mulighetsrommet etter avslutningen av ISAF-styrken, til tross for at organisasjonen har måttet håndtere både interne maktkamper og ISILs etablering i landet. Samlet sett er Taliban militære organisasjon likevel mer robust enn ved slutten av 2014, med gode utsikter til å styrke seg ytterligere. Ghanis regjering har lansert en ambisiøs reformpakke, og dermed skapt forventninger som blir vanskelig å innfri både i befolkningen og i det internasjonale samfunnet. I tillegg gjør svake statsinstitusjoner, et svakt lokalt selvstyre og den negative sikkerhetsutviklingen at misnøyen vil øke i den afghanske befolkningen.



Korea-halvøya

Nord-Koreas kjernefysiske test 6. januar forsterker spennin- gene på halvøya og kan medføre straffereaksjoner fra omverdenen. Det er usikkert i hvilken grad også Kina vil styrke presset mot Nord-Korea, men det er lite sannsynlig at Beijing vil støtte sanksjoner som kan true stabiliteten i nabolandet. Kina frykter i så fall kaos og flyktningestrømmer, og at et gjenforent Korea vil flytte maktbalansen i regionen i USAs favør. Sanksjoner fra USA eller Sør-Korea kan føre til at regimet i nord svarer med nye provokasjoner, for eksempel trusler og ekstrem retorikk.

Taiwan

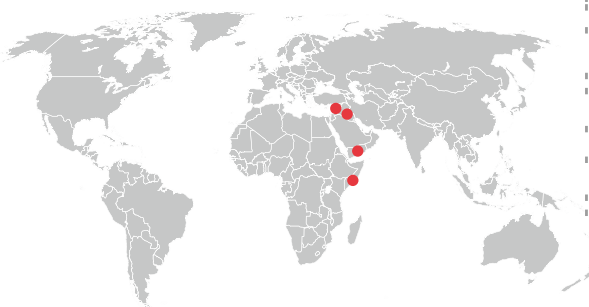
Etter flere år med relativ ro øker faren for spenninger mellom Beijing og Taipei etter valget av Tsai Ing-wen til Taiwans president i januar. Tsais parti, Det demokratiske progressive partiet, har tradisjonelt hatt formell uavhengighet fra Kina som mål. Tsai har signalisert tydelig at hun er tilhenger av å opprettholde status quo, men Beijing er likevel urolig. Taiwan-konflikten var lenge det mest brennbare i forholdet mellom Kina og USA, og en eventuell oppblussing kan også bidra til å øke spenningene mellom de to stormaktene.

Sør-Kinahavet

Kina har det siste året gjennomført en formidabel utbygging av sine besittelser i Sør-Kinahavet, og Marinens nærvær har økt betydelig. Alle landene rundt Sør-Kinahavet rustet nå opp militært og introduserer i stigende grad nye, moderne våpensystemer, en utvikling som øker faren for at uhell, misforståelse eller provokasjoner kan eskalere til bruk av militærmakt.

INTERNASJONAL TERRORISME

ISIL, al-Qaida og tilknyttede grupper forsøker å utnytte statskollapsene i Midt-østen og deler av Afrika til å styrke egen stilling. Trusselen fra militante islamister er alvorlig og blir stadig mer kompleks.



Satellittbildet er fra Paris, som 13. november var åstedet for den siste alvorlige terroraksjonen i Europa. 130 mennesker ble drept.



I all hovedsak er det i dag terrororganisasjonene Den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL) og al-Qaida som står bak terrortrusselen mot vestlige interesser. Konflikten i Syria og Irak har gjennom flere år stadig forverret trusselbildet og ført til at antallet planlagte og gjennomførte terrorangrep i Europa har økt.

Militante islamistiske grupper har utnyttet statskol-lapsene i områdene de opererer i, primært i Midtøsten, Nord-, Øst- og Vest-Afrika. I Syria og Irak søker ISIL å etablere en stat, med et styre basert på sekterisme og en tolkning av islamsk lov som både er svært radikal og som bryter med etablerte islamske tolkningstradisjoner. ISIL søker også å etablere lignende statsdannelser i Libya, Jemen, på Sinai-halvøya i Egypt og i Afghanistan.

I deler av Somalia har den al-Qaida-tilknyttede gruppen al-Shabaab stor bevegelsesfrihet, noe som har negative konsekvenser også for nabolandene. I Jemen er al-Qaida på den arabiske halvøy (AQAP) fremdeles en trussel.

Også i 2016 vil ISIL og al-Qaida forsøke å ramme vestlige interesser gjennom terrorangrep. Så langt har ISILs uttalelser om å ekspandere ut fra sine kjerneområder i Syria og Irak foregått parallelt med fokuset på å angripe vestlige mål. ISIL forventer at også nye grener og sympatiserende grupper skal ha som fokus å ramme vestlige interesser lokalt i sine respektive nærområder. Samtidig må al-Qaida møte utfordringen fra ISILs fremvekst og ekspansjon gjennom å vise egen relevans.

Trusselen mot vestlige interesser fra militante islamister er alvorlig og blir stadig mer kompleks. Norge er ikke et prioritert mål for ISIL eller al-Qaidas ledelse. Imidlertid er Norge – som del av ISIL og al-Qaidas uttalte mål om å ramme vestlige land og interesser – et legitimt mål for internasjonale terrorgrupperinger som deler deres ideologi.



**«Al-Qaida må møte
utfordringen fra ISILs
fremvekst og ekspansjon
gjennom å vise egen
relevans.»**

Trusselen fra ISIL øker

I Europa har det siden 2013 vært en økning i antall gjennomførte og avvergede terrorangrep. De fleste angrepsforsøkene i vestlige land fra høsten 2014 og gjennom 2015 var egeninitierte, men med bakgrunn i en ideologisk tilknytning til ISIL. Denne trenden forventes å vedvare i 2016, på grunn av ISIL-ledelsen fortsatte oppfordring om å angripe vestlige land og interesser.

ISIL-leder Abu Bakr al-Baghdadi har understreket tilhengeres plikt til å utføre terrorangrep i hjemlandet dersom de er forhindret fra å oppfylle det ISIL mener er deres fremste forpliktelse: å slutte seg til organisasjonen der den har territoriell kontroll. Gjennom å oppfordre til angrep søker al-Baghdadi å påvirke sympatisører til å utføre angrep på eget initiativ, uten videre kommunikasjon og uten bistand fra ISILs organisasjon. Oppfordringen er spesielt rettet mot militante islamister med tilhold i og bakgrunn fra vestlige land, men som av ulike grunner ikke reiser ut for å bli fremmedkrigere. Terskelen for å gjennomføre angrep er lavest ved egeninitierte angrep, og her er også antallet potensielle angrepsutøvere relativt sett størst. Dødeligheten ved denne typen angrep vil sannsynligvis være lavere enn ved sentraliserte og delegerte angrep, siden angrepsutøveren er mindre trent og har færre ressurser tilgjengelig.

Gjennom 2016 vil ISIL sannsynligvis også forsøke angrep der ledelsen i større eller mindre grad er involvert i planlegging og gir operative føringer for angriperne. Selv om det vil være færre av disse forsøkene, vil denne typen angrep kunne ha den høyeste dødeligheten. Årsakene er hovedsakelig at angriperne vil være bedre trent, at de har hatt tid til planlegging og at de kan benytte moderorganisasjonens kapasiteter og ressurser i forberedelsene.

Hvilke land som angripes, virker å sammenfalle med faktorer som landets bidrag i kampen mot ISIL, symboltunge saker som karikaturstriden og ISILs tilgang på fremmedkrigere som kan reise anonymt til – og i – Europa. I tillegg kan det være avgjørende hvor utbygd mottakernetet er. Målene kan være prioritert og nøye utvalgt, eller mer tilfeldige og opportunistiske. De siste spenner fra mål uten særskilt beskyttelse, også sivile mål, til statsinstitusjoner og statsrepresentanter som uniformert politi eller militært personell. Terrorangrep mot slike mål oppfattes av ISIL-sympatisører som legitimt koblet til organisasjonens ideologiske standpunkter om at vestlig militær intervensjon i muslimske land må bekjempes, og at muslimer for-

følges i vestlige land. Slike oppfatninger gjør at spekteret av mål som kan rammes av terrorangrep, har blitt bredere.

Det forventes også at antall terrorangrep fra ISILs ulike grener vil øke. For å vise at de er verdig en plass i ISILs rekke, vil lokale grupper trolig forsøke å ramme vestlige interesser i sine respektive områder. ISIL sentralt vil sannsynligvis forvente at filialene i større grad evner å ramme europeiske mål og vestlige interesser enn hva tilfellet var før gruppene ble innlemmet i organisasjonen.

«Terskelen for å gjennomføre angrep er lavest ved egeninitierte angrep, og her er også antallet potensielle angrepsutøvere relativt sett størst.»

Trusselen fra al-Qaida vedvarer tross svekket evne

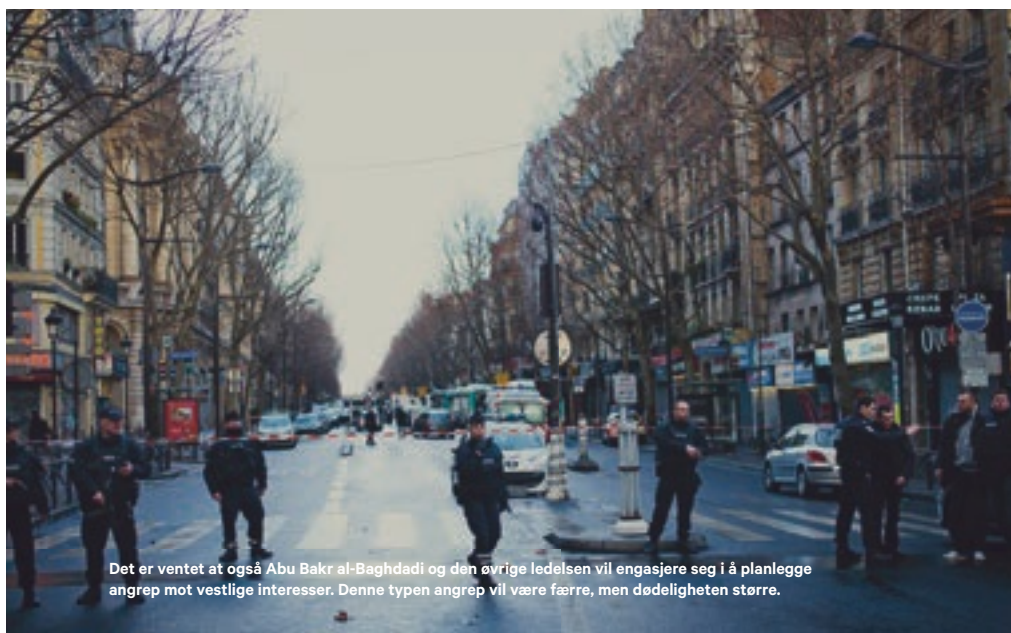
Al-Qaida taper oppslutning og terreng til ISIL og fremstår i dag som svekket sammenliknet med ISIL. En sentral årsak er at al-Qaidas leder, Ayman al-Zawahiri, ikke har evnet å svare på ISILs globale innflytelse og fremvekst. ISIL har langt på vei overtatt oppmerksomheten det siste året, og al-Qaida synes å ha havnet i skyggen. Dermed er også al-Qaidas evne til å rekruttere og skaffe finansiell støtte blitt svekket. Det siste året har flere grupper og enkeltindivider med tidligere tilknytning til al-Qaida sluttet seg til ISIL. Det gjelder også i al-Qaidas opprinnelige kjerneområder, Afghanistan og Pakistan.

For å fremme egen relevans vil al-Qaida søke å gjennomføre angrep mot vestlige interesser, fortrinnsvis i vestlige land. Terrorangrep formidler vel så mye et tydelig budskap til egne og potensielle støttespillere, som til de som rammes av angrepet. Hele organisasjonens ideologi og verdensanskuelse er tuftet på krigføring gjennom angrep og trusler mot vestlige interesser. At al-Qaida ikke lykkes i å gjennomføre angrep i Vesten, svekker organisasjonens troverdighet. Uten å vise evne til å gjennomføre nye angrep, vil al-Qaida fortsette å svekkes. Motivasjonen for å gjennomføre terrorangrep er dermed høy.

Likevel er det grunn til å tro at al-Qaida har begrenset kapasitet til sentralstyrte angrep som krever direkte invol-



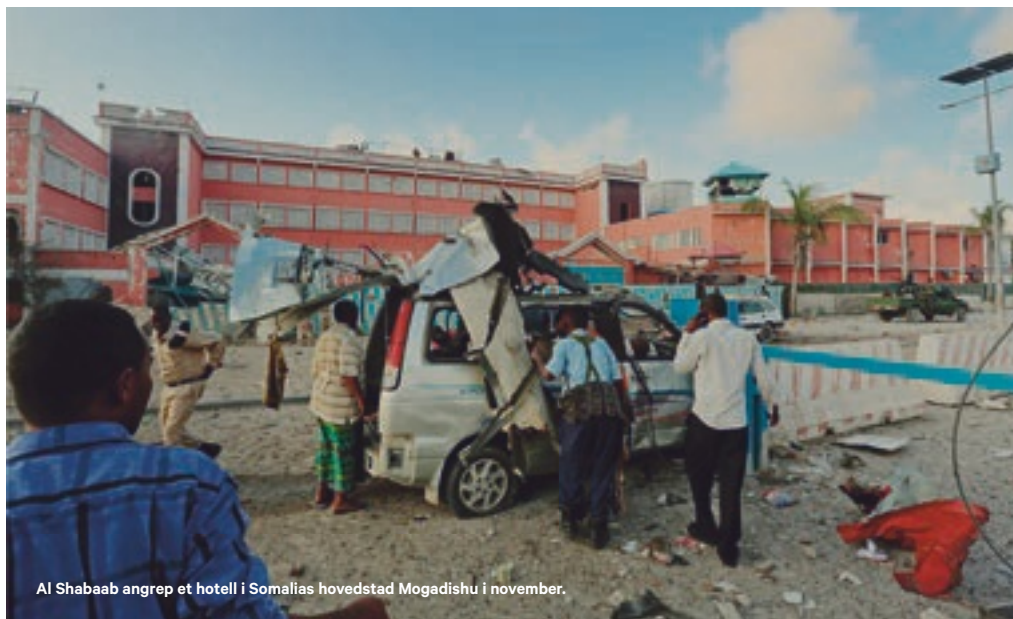
Siden 2013 har antall terrorangrep i Europa økt. De fleste angrepsforsøkene fra høsten 2014 og i 2015 var egeninitierte, men med en ideologisk tilknytning til ISIL. Trenden forventes å vedvare i 2016.



Det er ventet at også Abu Bakr al-Baghdadi og den øvrige ledelsen vil engasjere seg i å planlegge angrep mot vestlige interesser. Denne typen angrep vil være færre, men dødeligheten større.



Det ventes at ISIL vil oppføre til flere egeninitierte angrep mot vestlige interesser. Her er ISIL-leder Abu Bakr al-Baghdadi i en propagandavideo fra den irakiske byen Mosul, som gruppen fortsatt kontrollerer.



vering eller ressurser fra lederskapet. Kapasitetsbegrensningene er trolig grunnen til at Zawahiri oppfordret til egeninterte angrep i flere erklæringer sommeren og høsten 2015.

Zawahiri har gjennomført flere tiltak for å vise styrke og gjenopprette al-Qaidas legitimitet blant egne tilhengere, for eksempel gjennom å etablere al-Qaida på Det indiske subkontinent i september 2014. Et annet eksempel er videoerklæringen i august 2015, der Zawahiri opptrådte sammen med Osama bin Ladens eldste gjenlevende sønn, Hamza bin Laden, ofte omtalt som al-Qaidas kronprins.

De operasjonelle kapasitetene i organisasjonen besittes i dag hovedsakelig av al-Qaidas filialer: al-Qaida på den arabiske halvøy (AQAP) i Jemen, al-Shabaab i Somalia, al-Qaida i Det islamske Maghreb (AQIM) i Algerie og Jabhat al-Nusra i Syria. Av disse representerer al-Qaida i Jemen den største trusselen mot vestlige interesser i dag.

Operativt har AQAP utført en rekke angrep i Jemen, samtidig som fokuset på angrep i Vesten er opprettholdt. Gruppen har hatt en rolle i nesten samtlige av al-Qaidas planlagte og utførte angrep mot Vesten de siste årene. AQAP tok også på seg ansvaret for angrepet mot redaksjonslokalene til det politiske satiremagasinet Charlie Hebdo i Paris i januar 2015 og er med andre ord en betydelig operativ kapasitet for al-Qaida. Den uttalte intensjonen om å ramme Vesten, og erfaringen med å planlegge angrep utenfor regionen, gjør AQAP godt posisjonert for å synliggjøre at al-Qaida fortsatt må regnes som en trussel mot vestlige interesser.

De andre filialene angriper først og fremst regionale mål, men dersom for eksempel Jabhat al-Nusra i Syria utvikler en intensjon om angrep mot vestlige interesser, vil det få store negative konsekvenser for trusselbildet.

Fremmedkrigere er fortsatt en bekymring

Mellom 20 000 og 30 000 fremmedkrigere antas å ha reist til Syria og Irak siden konflikten startet i 2011. Anslag fra åpne kilder viser at rundt 5000 av dem er vestlige fremmedkrigere, de fleste fra Europa og spesielt Frankrike, Tyskland og Storbritannia. Tilsvarende kilder anslår at noe under 500 fremmedkrigere har reist ut fra skandinaviske land. Mørketallene er imidlertid store, og det reelle antallet skandinaver er sannsynligvis høyere.

Det er sannsynlig at noen av fremmedkrigerne som har vendt hjem til Europa, har intensjon om å gjennom-

føre terrorangrep mot vestlige mål i 2016, enten på eget initiativ eller på oppdrag. I tillegg er det en bekymring at enkelte militante islamister som er blitt forhindret fra å reise ut som fremmedkrigere, vil kunne påvirkes til å utføre terrorangrep i hjemlandet gjennom mulige radikaliseringsmekanismer – for eksempel sosiale medier.

«Norge er ikke et prioritert mål for ISIL eller al-Qaidas ledelse. (...) Trusselen for angrep rettet mot Norge og/eller norske interesser i utlandet vurderes likevel å være reell også i 2016.»

All den tid personer med tilknytning til Norge reiser til utlandet og tilslutter seg terrorgrupper eller deltar i regionale konflikter – og dermed oppnår kamperfaring – vil det foreligge et potensial for at noen av disse innehar tilstrekkelig kunnskap og vilje til å gjennomføre terrorangrep i vestlige land.

Terrortrusselen mot norske interesser

Norge er ikke et prioritert mål for ISIL eller al-Qaidas ledelse. Imidlertid er Norge – som del av ISILs og al-Qaidas uttalte mål om å ramme vestlige land og interesser – et legitimt mål for internasjonale terrorgrupperinger som deler deres ideologi. Det fortsatt negative trusselbildet mot vestlige interesser, kombinert med at målvalg også foretas opportunistisk, medfører at det likevel vil være en reell trussel for angrep mot Norge og/eller norske interesser i utlandet også i 2016. Denne vurderingen underbygges også av at det er et potensial for at hjemvendte fremmedkrigere kan ha evne og vilje å utføre mindre komplekse terrorhandlinger, samtidig som ISIL fortsatt opprettholder et høyt fokus på å inspirere sympatisører i vestlige land om å gjennomføre egeninitierte angrep.

Terrortrusselen mot norske mål og interesser vil påvirkes negativt hvis ISIL, al-Qaida eller andre militante islamistgrupper konkret innlemmer Norge i sine erklæringer og oppfordringer til sympatisører. Så langt foreligger det ingen indikasjoner på at en slik endret prioritering fra ISIL eller andre liknende terrororganisasjoner vil finne sted.



Mellom 20 000 og 30 000 fremmedkrigere antas å ha reist til Syria og Irak siden konflikten startet. Tilsvarende kilder anslår at under 500 av dem har reist fra Skandinavia, men med store mørketall er det reelle antallet trolig høyere.

MILITANTE GRUPPER FÅR ØKT INNFLYTELSE

[REGIONALT TRUSSELBILDE]

Militante islamistiske grupper har økt sin innflytelse i flere regioner gjennom å utnytte statskollapsene der de opererer, primært i Midtøsten, Nord- og Øst-Afrika.

Al Shabaab-motstandere demonstrerer i Mogadishu etter et angrep mot en restaurant 22. januar.

Gruppene representerer en utfordring for statene i regionen og for vestlige interesser i flere av områdene. Strømmen av fremmedkrigere til noen av konfliktområdene bidrar dessuten til at grupper som i utgangspunktet var lokale, får tilgang til et internasjonalt nettverk. Økt kontakt og kapasitetsoverføring mellom militante islamister på tvers av landegrensene, gjør forsøkene på å styrke statlige institusjoner og strukturer til en svært vanskelig oppgave.

Midtøsten

Sikkerhetssituasjonen i Midtøsten preges fortsatt av krigføringen i Syria og Irak. ISILs globale mål og ekstreme ideologi er i konflikt med andre gruppers nasjonale mål, og gruppen fungerer på den måten som en katalysator for regional rivalisering. Al-Qaida har styrket seg lokalt i Jemen etter borgerkrig og statens kollaps.

ISIL opplever gradvis stagnasjon. Etter erklæringen av Den islamske staten i 2014, har ISIL evnet å beholde territoriell kontroll over deler av Syria og Irak. Organisasjonen har dessuten etablert tilhørende statsstrukturer og økt oppslutningen og innflytelsen globalt. I løpet av 2015 har imidlertid ISIL tapt om lag 30 prosent av territoriene gruppen dominerte. Det samlede presset på ISIL har økt etter internasjonale mottiltak, som koalisjonens luftbombing og sterkere motstand fra mange øvrige aktører i både Syria og Irak. Det vil imidlertid bli vanskeligere å fortsette den militære fremgangen mot ISILs kjerneområder. Det finnes i dag ikke troverdige bakkestyrker med tillit i lokalbefolkningen, og med evne til å presse ISIL tilbake og senere holde områder dominert av sunnimuslimer.

ISIL er en ressurssterk organisasjon med betydelige kapasiteter, tross tap av materiell og personell. ISIL tjener penger på blant annet salg av olje, skattlegging av innbyggere i områder de kontrollerer og gjennom kidnappingsaksjoner og utpressing. De finansielle ressursene gjør ISIL i stand til å lønne egne krigere, noe som er en ytterligere tiltrekningsfaktor.

Lokalt vil ISIL fortsette krigføringen mot prioriterte områder der motstanden er svak, og de vil fortsatt vinne midlertidige taktiske seiere. I sentrale sunniområder på begge sider av den syrisk-irakiske grensen er det ingen som vil evne å utfordre gruppen, og her vil ISIL fortsette

å dominere. I Syria vil imidlertid ISIL etter hvert få problemer med å etterfylle personell uten å tvangsrekruttere innbyggere i kontrollerte områder.

Manglende koordinering mellom internasjonale og lokale aktører om hvordan kampen mot ISIL skal føres gir gruppen fortsatt handlingsrom. ISILs fortsatte eksistens og motstandernes interne uenigheter vil nyttes til fulle i strategisk propaganda for å rekruttere og legitimere nødvendigheten av den nye sunnimuslimske staten.

AQAP i Jemen. AQAP er al-Qaidas mest betydningsfulle filial og har en administrativ så vel som operativ rolle i nettverket. Gruppen har styrket seg lokalt i lys av Jemens kollaps og borgerkrig. Siden april har gruppen kontrollert Mukalla, landets tredje største havn, og har de siste månedene utvidet operasjonsområdet. AQAP og andre ytterliggående islamistiske krefter har styrket sin posisjon i landets kommersielle sentrum Aden, etter at Houthis-bevegelsen i september mistet kontrollen som følge av saudiske militære aksjoner.

AQAP retter sine angrep særlig mot sjiamuslimske mål og Houthis-bevegelsen. Gruppen står sterkt i Hadramawt, Jemens mest folkerike provins med en tredel av landets oljeproduksjon. AQAP har tatt beslag i en mengde våpen, inkludert tyngre våpen, og har styrket sitt rekrutteringsgrunnlag. Det sterkere lokale fotfestet kan gjøre det lettere for gruppen å planlegge og gjennomføre terroraksjoner også utenfor Jemen.

Militante islamister øker aktiviteten i Nord- og Vest-Afrika

Særlig Nord-Afrika har fått merke at ISIL er en terrorgruppe med betydelig utstrekning og appell. Det er blitt opprettet flere ISIL-grener i både Libya, Egypt og Algerie. I tillegg er nettverk som sympatiserer med ISIL aktive i Tunisia. I Nigeria har gruppen Boko Haram sverget troskap til ISIL.

ISIL sentralt øker fokuset på Nord-Afrika. Det er sannsynlig at ledelsen for ISIL i Syria og Irak ønsker å legge til rette for at organisasjonen skal vokse i Nord-Afrika og for at gruppene i regionen skal knyttes tettere til ISIL sentralt. På grunn av ISILs utfordringer i Syria og Irak anser ledelsen trolig Nord-Afrika, og spesielt Libya, som et alternativt nervesenter for organisasjonen.



ISIL tjener penger på blant annet salg av olje, skattlegging av innbyggere i kontrollerte områder, kidnappingsaksjoner og utpressing. De finansielle ressursene gjør ISIL i stand til å lønne egne krigere, noe som er en tiltrekningsfaktor.

ISILs tilstedeværelse i Nord-Afrika vil fortsatt utgjøre en trussel mot vestlige interesser i regionen. I tillegg vil nordafrikanske avarter av ISIL søke å ramme vestlige interesser for å vise at de er verdig en plass i ISILs rekke. Angrepene mot Bardo-museet i Tunis og på stranden ved Sousse i Tunisia i 2015 er resultatet av slike intensjoner. Angrepene ble utført av ISIL-sympatisører, og ISIL tok på seg ansvaret gjennom sitt medieapparat.

Hjemvendte krigere en økt trussel. Statene i Nord-Afrika opplever at flere borgere vender tilbake etter kamp- og treningsopphold i Syria og Irak. Mange av dem er mest sannsynlig blitt ytterligere radikalisert og har i tillegg fått stridserfaring. De utgjør dermed en trussel i sine hjemland, enten som enkeltpersoner eller som medlemmer av aktive nettverk. Også egyptere, algeriere og tunisiere som har vært i Libya og deltatt i militant islamistisk virksomhet, kan utgjøre en fare. Nærheten til nabolandet Libya gjør det enklere å opprette kontakt med militante islamistgrupper, skaffe seg militær og terrorrelatert kompetanse og få tilgang til våpen og materiell fra et land

«Flere grupper og flere nivåer av militante islamister i Nord-Afrika har etablert samhandling på tvers av landegrensene.»

herjet av borgerkrig. Flere grupper og flere nivåer av militante islamister i Nord-Afrika har etablert samhandling på tvers av landegrensene, noe som bidrar til å skjerpe terrortrusselen i regionen.

Libya er blitt en frihavn for regionale terrornettverk. Borgerkrigen og mangelen på et fungerende statsapparat i Libya har medført at landet er blitt en frihavn for regionale terrornettverk, og både ISIL- og al-Qaida-tilknyttede grupper opererer i landet. Selv om gruppene har blitt slått tilbake i enkelte områder, vil militante islamistgrupper klare å holde stand i 2016. Det er meget sannsynlig at gruppene vil opprettholde både intensjon og kapasitet til å angripe sine motstandere og dermed medvirke til det høye volds- og konfliktnivået i Libya. Den nye samlingsregjeringen mangler bred politisk støtte og vil være lite styringsdyktig. Dermed vil det heller ikke finnes en felles front eller en fungerende nasjonal strategi mot terrornettverkene, som vil fortsette å dra nytte av dette maktvakuemet. I tillegg

vil Libya fortsatt fungere som et bakrom for våpen og materiell til andre deler av regionen, og gjennom det bidra til at grupper i Egypt, Algerie, Tunisia og Mali opprettholder eller forsterker sine kapasiteter.

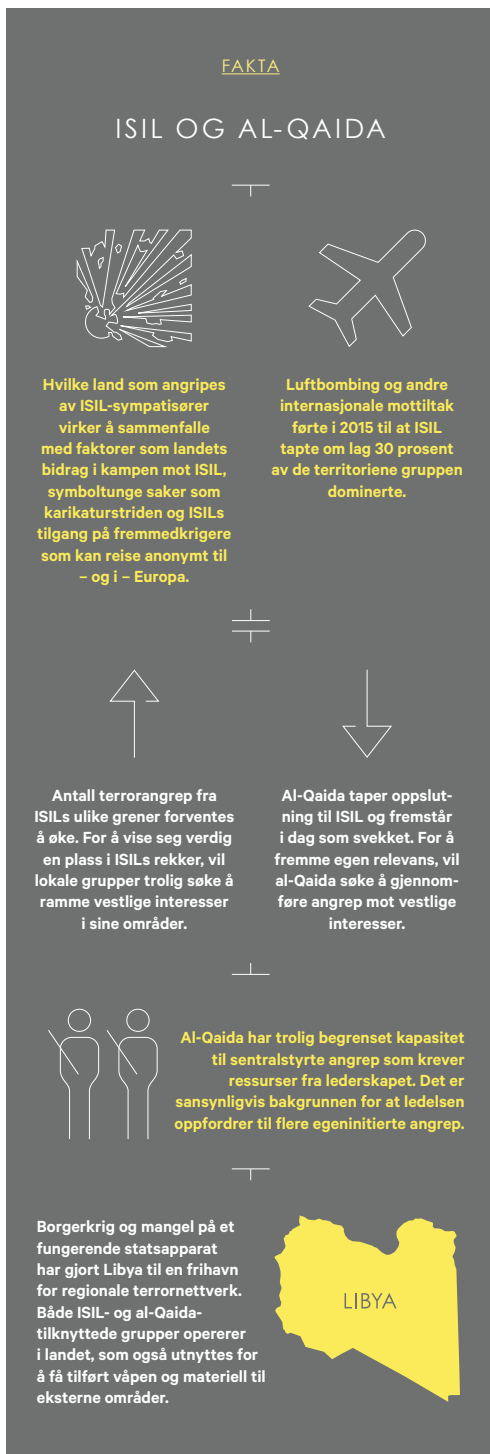
ISIL er på langt nær den eneste sikkerhetsutfordringen fra militant islamistisk hold i Nord-Afrika. Både al-Qaida i Det islamske Maghreb (AQIM), ulike Ansar al-Sharia-grupperinger og al-Murabitun, som stod bak In Amenas-angrepet i 2013, er fremdeles aktive i regionen. Selv om AQIM og al-Murabitun er blitt tvunget til å eksportere mye av tyngdepunktet til Mali, har de fremdeles etablerte strukturer i Nord-Afrika, og gruppene har overlevd tross avskalling til ISIL-tilknyttede grupper. Det er sannsynlig at AQIM vil opprettholde sine kapasiteter i Algerie og Tunisia, og nettverket vil fortsatt utnytte Libya for å få tilført våpen og materiell det kommende året.

Boko Haram i Nigeria sverger troskap til ISIL. I Nigeria i Vest-Afrika foreligger det en betydelig terrortrussel fra Boko Haram. I mars 2015 erklærte Boko Haram-lederen Abubakar Shekau sin troskap til ISIL, og ISIL-ledelsen aksepterte Shekaus tilslutning få dager etter. Boko Haram ble dermed ISILs offisielle filial for Vest-Afrika, noe som kan føre til mer samhandling mellom Boko Haram og andre ISIL-grupper i Nord-Afrika, som ISIL i Libya. Dette vil kunne styrke Boko Harams regionale kapasiteter. Gruppen har tidligere evnet å operere i Nigerias naboland Kamerun, Tsjad og Niger. Det er mulig at Boko Haram vil prioritere angrep mot vestlige interesser i Nigeria og nabolandene som svar på ISIL-lederskapets generelle oppfordringer om å ramme vestlige globalt.

Økt regionalisering av konflikten i Somalia

Den somaliske islamistgruppen al-Shabaab og tilknyttede militante nettverk er i økende grad en trussel mot sikkerheten på Afrikas Horn. Selv om al-Shabaab har vært under militært press i Somalia siden 2011, har gruppen fortsatt kapasitet til å ramme mål både i og utenfor landet.

Al-Shabaab har fortsatt kapasitet. Al-Shabaab har siden høsten 2011 vært under kraftig militært press fra somaliske regjeringsstyrker og de fredsopprettende styrkene i AMISOM (African Union Mission in Somalia). Gruppen har mistet både territorier, inntekter og personell, men har fortsatt kapasitet til å gjennomføre til dels omfattende operasjoner i Somalia. I tillegg har de ressurser til å lønne sine støttespillere og tiltrekke seg lokale og regionale rekrutter. AMISOM og somaliske re-



gjeringsstyrker (SNA) har det siste året gjort fremstøt, men lider under at de er strukket ut over et stort område, og mindre baser og etterforsyningsakser utsettes stadig for nålestikkangrep fra al-Shabaab. Som en konsekvens har AMISOM og SNA trukket seg ut fra en rekke mindre byer for å styrke forsvaret av de sentrale basene. De etterlatte byene har raskt blitt gjeninntatt av al-Shabaab, noe som setter innbyggerne i en vanskelig posisjon. Utviklingen bidrar til å svekke en allerede synkende tillit til AMISOM i den somaliske befolkningen.

Til tross for en rekke utfordringer knyttet til blant annet koordinering, logistikk og kommando og kontroll, vil AMISOMs og regjeringsstyrkenes militære innsats de neste 6–12 månedene trolig svekke al-Shabaabs operative kapasiteter ytterligere. Kampanjen vil imidlertid ikke være nok til å nedkjempe gruppen. AMISOMs og regjeringsstyrkenes manglende evne til å sikre lokalbefolkningen i områder som nylig er inntatt, og de føderale og regionale myndighetenes svært begrensede evne til å følge opp mulighetene den militære kampanjen har skapt, vil mest sannsynlig føre til at al-Shabaab fortsatt vil ha et handlingsrom.

«AMISOMs og regjeringsstyrkenes militære innsats de neste 6–12 månedene vil trolig svekke al-Shabaabs operative kapasiteter ytterligere.»

Al-Shabaab utenfor Somalia. Al-Shabaab har fortsatt kapasitet til å gjennomføre operasjoner utenfor Somalia, og spesielt Kenya er blitt hardt rammet de siste årene. Årsakene er blant annet kenyanske styrkers innsats i Somalia, og de tette båndene som over tid har oppstått mellom militante islamister i Somalia og miljøer i den etnisksomaliske og den swahilitalende muslimske befolkningen i Kenya.

Al-Shabaab-celler er imidlertid også aktive i Etiopia, Djibouti og Uganda, om enn i begrenset grad. I tillegg er båndene til militante islamistgrupper i Tanzania tette.

Det er svært sannsynlig at militante islamister vil gjennomføre angrep i Kenya. Også i regionen for øvrig er det mulig at militante islamistgrupper vil gjennomføre angrep, trolig med sivile mål og myndighetsmål som de mest utsatte. Militante islamister vil sannsynligvis prioritere angrep mot lokale mål, men det er også mulig at vestlige mål blir rammet. Det er dessuten sannsynlig at militante islamistgrupper og -nettverk i økende grad vil utgjøre en selvstendig trussel, uavhengig av al-Shabaab.

KJERNEOMRÅDER FOR SENTRALE TERRORGRUPPER

Selv om både ISIL og al-Qaida er representert i Syria og Libya, har de to organisasjonene ulikt tyngdepunkt. For al-Qaida er det i dag først og fremst filialene som har den største evnen til å gjennomføre operasjoner.



Større terrorangrep siste kvartal

Bare i perioden november til januar gjennomførte ISIL- og al-Qaida-tilknyttede grupper fire større terrorangrep:

Beirut

Dagen før angrepet i Paris koordinerte ISIL to selvmordsangrep i et bakeri og utenfor en moské sør i Beirut. Minst 43 mennesker ble drept, hovedsakelig sunnimuslimer.

Paris

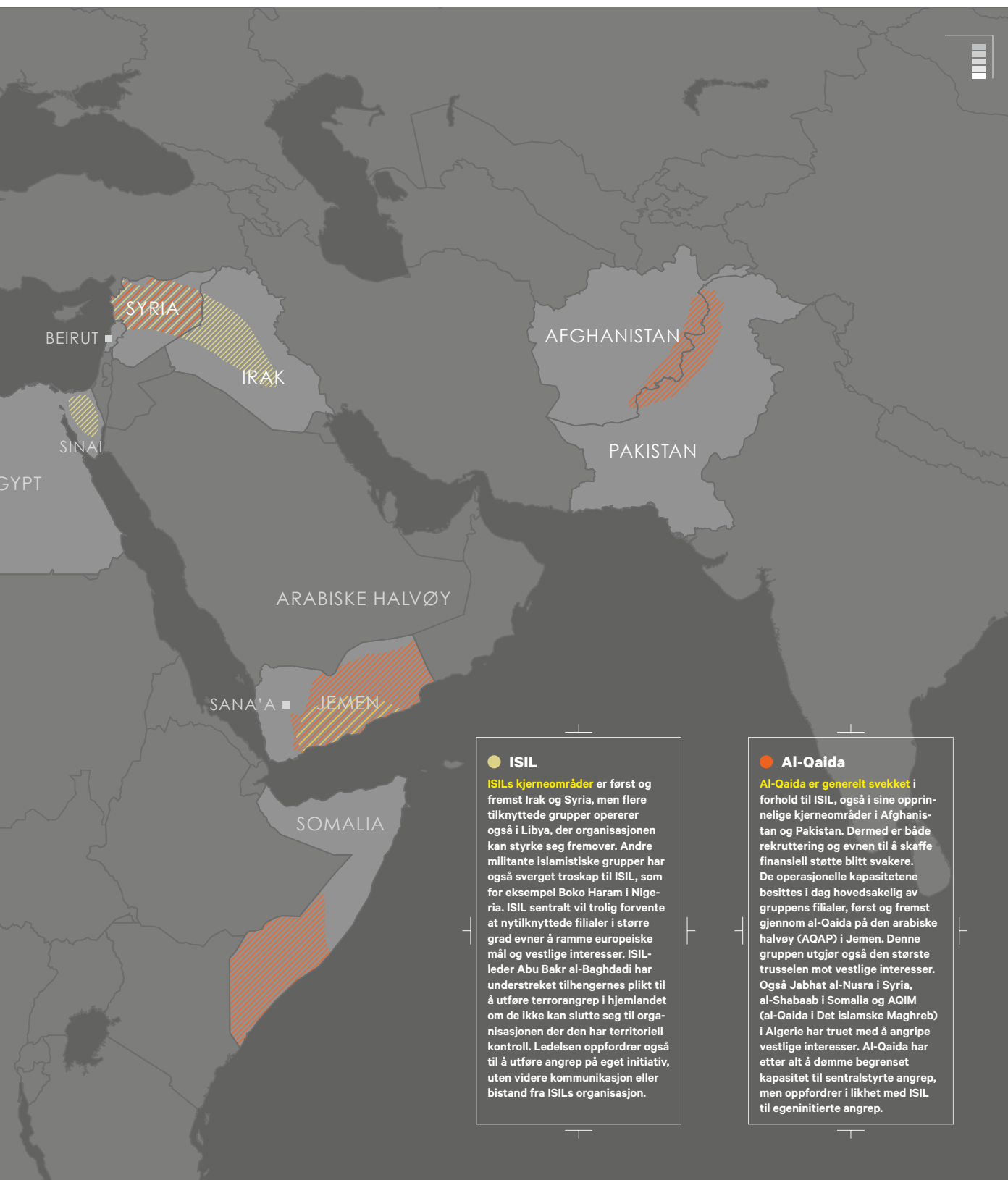
ISIL tok også på seg ansvaret for angrepene på i alt seks ulike steder i det sentrale Paris 13. november. Minst 130 mennesker mistet livet.

Bamako

En uke etter terrorangrepet i Paris tok væpnede islamister gisler i Radisson Blu-hotellet i Malis hovedstad Bamako. Over 30 mennesker ble drept. Den al-Qaida-tilknyttede gruppen al-Mourabitoun skal ha stått bak.

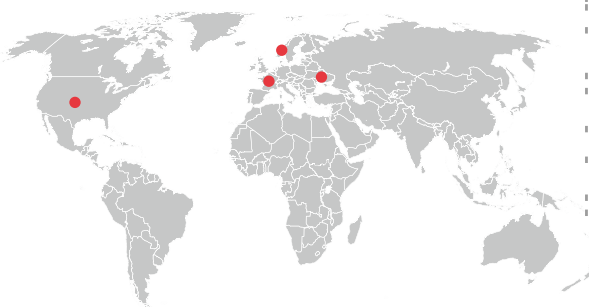
Ouagadougou

Terrortrusselen i Sahel-landene nord i Afrika fikk nytt fokus etter enda et angrep, denne gang mot et hotell i Burkina Fagos hovedstad Ouagadougou i januar. Minst 29 ble drept, inkludert 12 utlendinger. Også dette angrepet skal al-Mourabitoun stå bak.



TRUSLER I DET DIGITALE ROM

Økt utbredelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi gir nye muligheter for digitale etterretningsoperasjoner. Slike operasjoner ble også rettet mot norske myndigheter og virksomheter i 2015.





Den teknologiske utviklingen gjør samfunnet stadig mer sårbart for fremmedstatlig etterretningsaktivitet. Teknologisk kompetente aktører har mulighet for tilgang til vitale deler av det norske samfunnets digitale infrastruktur, noe som kan nyttes til å hente ut informasjon om politiske beslutningsprosesser, militære forhold, økonomi og høyteknologi. Den teknologiske utviklingen gjør at metodene er i rask utvikling og bidrar til at det er stadig vanskeligere å avsløre og identifisere stater, grupper og personer som opererer i det digitale rom.

Etterretningstrusselen mot Norge

Trusselen mot Norge og norske interesser, herunder norske virksomheter, har vært økende i flere år. Utviklingen i 2015 har ikke vært et unntak. Fremmede stater, grupper og personer søker kunnskap om forhold i Norge som kan brukes politisk, økonomisk eller militært. Etterretningsoperasjoner mot Norge i det digitale rom fremstår som både teknisk avanserte og målrettede.

Russiske aktører rettet vedvarende aktiviteter mot norske myndigheter og virksomheter i 2015. De ventes å fortsette, siden sanksjonene etter annekasjonen av Krim gjør at Russland må benytte alternative metoder for å få tilgang til vestlig teknologi. Operasjonene i det digitale rom støttes av mer tradisjonelle former for etterretning.

Kinesiske aktører er aktive og retter i særlig grad etterretningsfremstøt mot norsk industri. Kampanjenes mønster og variasjon samsvarer delvis med Kinas økonomiske og teknologiske interesser, og aktiviteten rettes mot viktige virksomheter basert på høyteknologi og kunnskap. Aktiviteten har vært et viktig virkemiddel for å sikre tilgang til høyteknologi som grunnlag for Kinas militære modernisering. Fremstøtene skjer gjennom et konglomerat av statlige og ikke-statlige grupper. Et generelt trekk er at stater i større grad støtter med ressurser til kommersielle interesser som driver etterretningsvirksomhet. Trenden bidrar til at operasjonene blir effektive og stadig vanskeligere å avsløre.

Utbredelsen av nettmedier åpner også for at stater effektivt kan spre propaganda og desinformasjon for å legitimere egen politikk. Påvirkningsforsøk er sett en rekke ganger, spesielt under kriser og konflikter som mellom Russland og Ukraina. Både opinion og politiske beslutningsprosesser er mål for digitale mediekampanjer og informasjonsoperasjoner. Nettmedier åpner dessuten for helt nye muligheter for direkte påvirkning og andre myndighetsundergravende aktiviteter.

Etterretningsoperasjoner mot datanettverk i Norge bidrar til å avsløre svakheter og manglende sikkerhet. Dette

kan utnyttes av andre. «Sabotasjehandlinger via det digitale domenet» vil si å bruke offensive digitale verktøy som har evne til å skade, ødelegge, forstyrre eller undertrykke administrasjons- og ledelsessystemer sivilt eller militært. Sivile mål kan være styringssystemer for kraft, telekommunikasjon, transport og finansielle tjenester. Det er stor usikkerhet knyttet til hvilke skadevirkninger som kan oppnås gjennom slike sabotasjehandlinger. I en langsiktig strategi vil stater derfor bruke etterretning både fysisk og i det digitale rom til å kartlegge sårbarheter i kritisk infrastruktur.

Internasjonale trender og utvikling

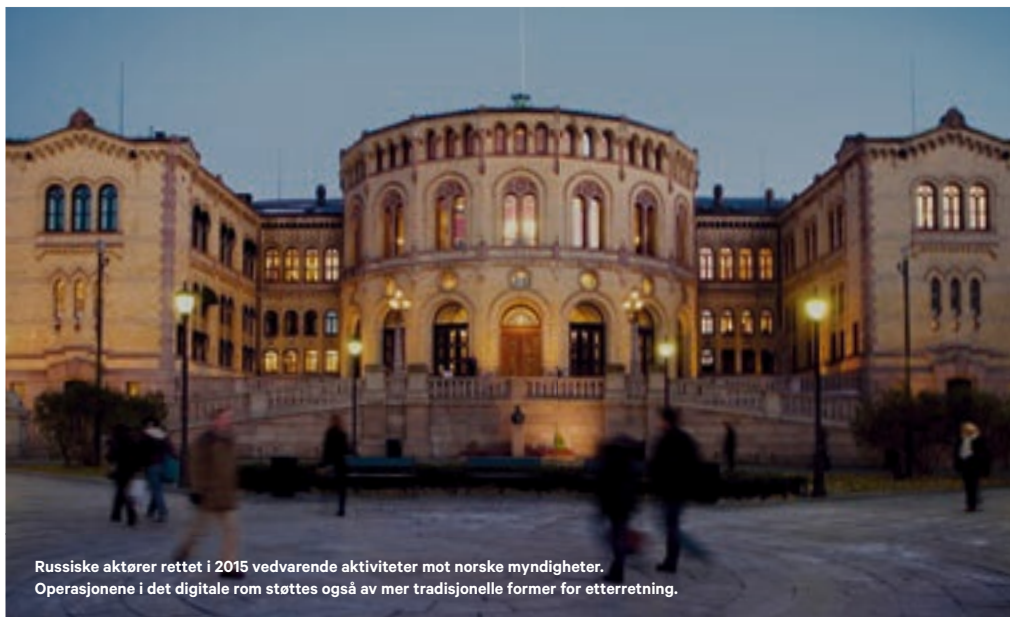
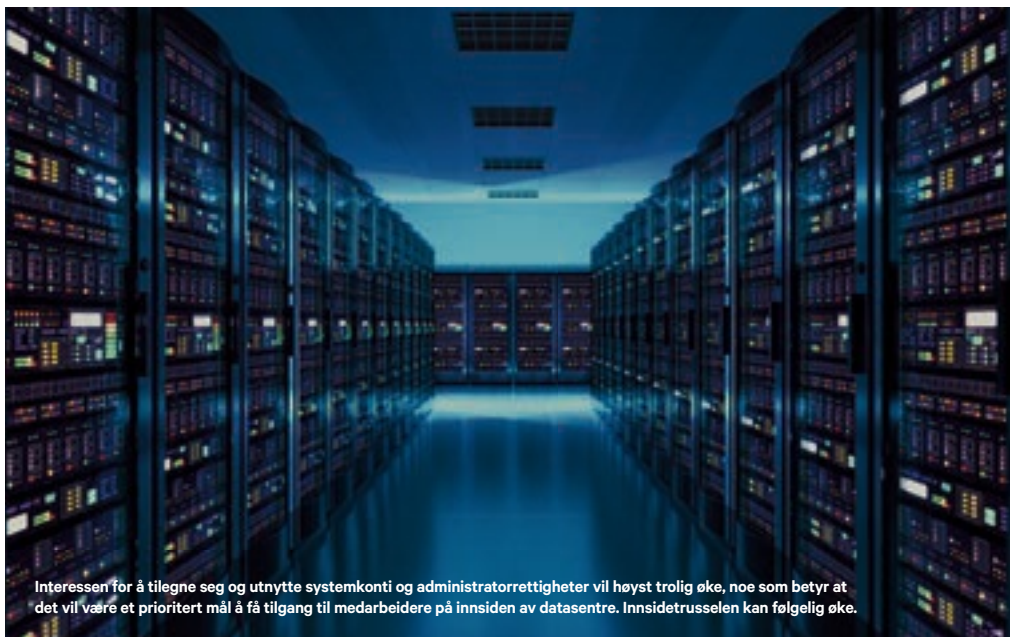
Å utvikle skadevare og leveringsmetoder på den ene siden og mekanismer for deteksjon og beskyttelse på den andre, har begynt å anta form av et kappløp. Utbredelsen av teknologi gjør det mulig for stadig flere stater, grupper og personer å utvikle nye metoder og teknikker. Utviklingen vil bidra til at flere virksomheter og nye typer mål angripes. Avansert skadevare og komplekse operasjoner offentliggjøres derfor i et betydelig omfang.

Det er særlig tre områder som peker seg ut:

For det første gjør den økende bruken av skylagring og skytjenester at kommersielle interesser lagrer store datamengder. Interessen for å tilegne seg og utnytte systemkonti og administratorrettigheter vil dermed høyst trolig øke, noe som betyr at det vil være et prioritert mål å få tilgang til medarbeidere på innsiden av datasentre. Innsidetrukselen kan følgelig øke, spesielt i land med økonomisk tilbakegang, og kan føre til mer press, utnyttelse og verving av medarbeidere. Gode tekniske beskyttelsesmekanismer mot angrep på skylagre vil aktualisere innsidetrukselen ytterligere.

For det andre vil evnen til å kunne flytte data i skjul mellom fysisk adskilte datanettverk få større betydning. Den vanligste tilnærmingen har vært å infisere og utnytte avtakbare medier, som minnepinner. Det er sannsynlig at skadevare med moduler for å håndtere slik overføring vil utvikles videre. Bruk av minnepinner er fortsatt aktuelt, men teknikker for å flytte data automatisert og uten fysiske lagringsenheter vil prege utviklingen.

Et tredje utviklingstrekk er at interessen for personopplysninger er blitt større. Å samle inn slike data er et mål for både kriminelle og statssponsede aktører. I 2015 var det for eksempel innbrudd i en amerikansk database med personopplysninger, hvorav en betydelig andel inneholdt bakgrunnsinformasjon fra sikkerhetsklareringer. Tilgang på personopplysninger, passbilder og biometriske data letter fremmede staters evne til å tilpasse etterretningsoperasjoner etter individuelle profiler.



EKSEMPLER PÅ ALVORLIGE CYBERHENDELSER I 2015

Etterretningsoperasjoner i det digitale rom, sosial manipulering og bruk av skadelig programvare øker i omfang, og ble i 2015 benyttet til å slå ut strømforsyning, stanse TV-sendinger og stjele store mengder personopplysninger.

Stjal opplysninger om 21,5 millioner amerikanere

I juni 2015 bekreftet USAs personellforvaltning (OPM) at databasen gjennom et år var blitt tappet for massive mengder data. I alt er personopplysninger for 21,5 millioner amerikanere kompromittert, hvorav en betydelig del omfattet bakgrunnsinformasjon i forbindelse med sikkerhetsklareringer. Både kriminelle og statsstøttede aktører har stor interesse av slik informasjon. For fremmede stater betyr tilgang til personopplysninger, passbilder og biometriske data at de mye enklere kan drive storskala etterretningsoperasjoner basert på individuelle profiler. Også 5,6 millioner fingeravtrykk ble stjålet, noe som kan sette personell som i utgangspunktet opererer i hemmelighet i fare. Ifølge flere amerikanske medier mistenkes kinesiske hackere for å stå bak angrepet.

Hackere slo ut 12 franske TV-kanaler

Cyber-angrepet som lammet det franske tv-nettverket TV5Monde i april 2015 kan ha vært iscenesatt av avanserte hackere med link til Kreml, tror franske myndigheter ifølge The Independent. Opprinnelig tok en aktør som kalte seg «CyberCaliphate» på seg ansvaret for angrepet på vegne av terrororganisasjonen ISIL, men etterforskerne peker nå i stedet på en gruppe russiske hackere som kaller seg APT 28. Denne gruppen har tidligere forsøkt å ta seg inn i systemene til både Det hvite hus og NATO og har også angrepet russiske dissidenter og pro-ukrainske aktivister. Angrepet på TV5Monde slo ut stasjonens 12 kanaler i over 18 timer og «CyberCaliphate» publiserte i samme periode jihadistiske propaganda-meldinger på nettverkets web- og Facebook-sider og på Twitter.



Strømforsyning lammet i Ukraina

Ved siste årsskifte forårsaket hackere strømbrydd i Ukraina. To regionale kraftselskaper ble rammet, og noen hundre tusen mennesker opplevde å bli strømløse. Angriperen har trolig skaffet seg en bakdør til selskapenes datanettverk og brukt denne til å slå ut transformatorstasjoner. Sletting av filer på nettverket medførte at styringssystemene ble gjort utilgjengelige, og gjenopprettingen av strømforsyningen måtte skje manuelt. Etterforskningen pågår fremdeles, men så langt har ukrainske myndigheter pekt på Russland som hovedmistenkt.

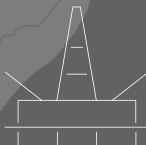
Tre kategorier digitale trusler

Lagring og behandling av data blir et stadig mer sentralt bindeledd for all menneskelig virksomhet. I økende grad formidles vår opplevelse av virkeligheten via digitale systemer. Utviklingen er ikke begrenset til infrastruktur, industrielle prosesser og tjenesteproduksjon, men omfatter også meningsdannelse og sosial interaksjon. Den økende betydningen utfordrer fysiske grenser og den strukturelle maktbalansen. Digitale trusler arter seg i det digitale domenet ved å utnytte tekniske sårbarheter og menneskelige svakheter, gjennom for eksempel:



Etterretning

Etterretning har til formål å innhente digitalt lagret, men ellers utilgjengelig informasjon, og utnytte denne i en systematisk bearbeidingsprosess. Innhentning av informasjon i et digitalt system kan deles i fire faser: forberedelse, engasjement, tilstedeværelse og eksfiltrasjon. En rekke av aktivitetene er automatisert, men med et stort innslag av manuell overvåkning og styring. Etterretningsoperasjoner er i høy grad rettet mot politiske, militære, teknologiske og økonomiske mål i samsvar med nasjonalstatlige interesser. Etterretningstjenesten følger i særlig grad statlige eller statlig sponsede trusselaktører.



Sabotasje

Sabotasje omfatter skade, ødeleggelse og forstyrrelser. Norge kan settes under press og tvang ved at fremmede stater retter trusler mot sivile mål som infrastruktur for elektrisk kraft, telekommunikasjon, transport og banktjenester. På det militære området kan det rettes sabotasje-handlinger mot systemer for kommando og kontroll, kommunikasjon, navigasjon og overvåkning.



Påvirkning

Påvirkning vil si å bruke sosiale medier og nyhetsmedier til å undertrykke og manipulere virkelighetsoppfatningen gjennom fornekelse, villledning og desinformasjon. Trusselen er knyttet til fremveksten av nye digitale medier. Målet vil være å diskreditere en stats myndigheter, forvirre befolkningen og eventuelt demoralisere militært personell. Den overordnede hensikten er å forme det strategiske handlingsrommet til egen fordel.

An aerial photograph of a large body of water, possibly a bay or a large lake, with a dark, irregularly shaped landmass in the center. The water is a deep blue, and the landmass is a dark, almost black color. The surrounding area is a lighter blue, suggesting a vast expanse of water or a different landmass. The image is taken from a high angle, looking down at the water and land.

«Det økte konfliktnivået har ført til folkevandringer av et omfang verden ikke har vært vitne til på mange tiår. Utviklingen vil utfordre regional stabilitet og påvirke europeisk og internasjonal orden.»

GENERALLØYTNANT MORTEN HAGA LUNDE,
SJEF FOR ETTERRETNINGSTJENESTEN





ETTERRETNINGSTJENESTEN