



Efterretningsmæssig risikovurdering 2013

En aktuell vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed



INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	5
Hovedkonklusion	7
Cybertruslen og spionage via internettet	9
Arktis	13
Terrorisme	17
Mellemøsten og Nordafrika	21
Pirateri	31
Spredning af masseødelæggelsesvåben	33
Afghanistan	35
Afrikanske brændpunkter	41
Ændringer i de globale magtforhold	47
Sprog, metode og definitioner	55

Velkommen til Forsvarets Efterretningstjenestes ”Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013”. Risikovurderingen er *efterretningsmæssig*, fordi der ligger klassificeret rapportering til grund for vurderingerne af de strategiske og regionale forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, set i et op til tiårigt perspektiv.

Risikovurderingen er skrevet med henblik på offentliggørelse og henvender sig til en bred kreds af læsere. Det har betydning for formuleringerne, for omfanget af detaljer og for skarpheden af visse analyser.

Også i dette års udgave lægger vi hovedvægten på cybertruslen, udviklingen i Arktis og konflikterne i Mellemøsten, først og fremmest i Syrien og denne konflikts betydning for den globale terrortrussel.

For at lette læsningen af risikovurderingen har vi i sidste kapitel forklaret nogle af de særlige formuleringer og den arbejdsmetode, som vi anvender i efterretningsanalyser.

Oplysninger om Forsvarets Efterretningstjeneste kan i øvrigt findes på vores hjemmeside www.fe-ddis.dk. Her ligger også vores beretning, som udkom for første gang i 2013. Den giver et billede af vores arbejde og opgaver.

Redaktionen er afsluttet den 1. oktober 2013.



Thomas Ahrenkiel

Chef for Forsvarets Efterretningstjeneste

HOVEDKONKLUSION

Fremmede efterretningstjenester, statsstøttede grupper og enkeltpersoner bruger i stigende grad internettet til at spionere mod Danmark og forsøger at afdække vigtige it-systemer og stjæle viden. Det stiller store krav til sikkerhedsforanstaltninger og beredskab. Samtidig vokser insider-truslen fra ansatte, der ubevidst eller bevidst bryder sikkerheden på deres arbejdsplads. Der er også stigende opmærksomhed på den såkaldte supply chain threat, hvor der allerede i produktionen af hard- og software indbygges malware eller teknisk styrbare komponenter, som kan aktiveres ved hjælp af internettet.

Arktis vil være mere præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og militær konflikt. Det er sandsynligt, at Rusland vil forfølge sine mål ad folkerettens vej, men der er risiko for en skarpere russisk kurs, hvis Rusland ikke får opfyldt krav, som den russiske ledelse anser for legitime. Kina er interesseret i at anvende de arktiske søtransportruter og ser muligheder for, at udvinding af energi og råstoffer i det arktiske område kan understøtte landets industrielle vækst.

Risikoen for store terrorangreb i Vesten, som det i New York den 11. september 2001, er blevet meget lille, navnlig som følge af svækkelsen af al-Qaidas ledelse. Men al-Qaida og gruppens sympatisører vil stadig udgøre en trussel. Terrortruslen vil primært komme fra de militante islamister, der vender hjem til Vesten fra konfliktområder som f.eks. Syrien. I Mellemøsten samt dele af Afrika og Asien vil vestlige mål fortsat være truet af grupper, som er knyttet til eller inspireret af al-Qaida, og som formår at udføre store angreb i deres nærområder, som det er sket i Algeriet og Kenya i 2013.

Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat være præget af ustabilitet og uro forbundet med omvæltningerne i de arabiske lande og de skærpede spændinger mellem shia- og sunni-

muslimer. Konflikten i Syrien er blevet stadig mere fastlåst og internationaliseret. Konflikten er ikke kun genstand for rivalisering mellem Iran og Saudi-Arabien, men inddrager også USA og Rusland. Dens udfald er i høj grad betinget af udenlandsk indgriben eller ændringer i støtten til parterne. Det Muslimske Broderskabs tab af magten i Ægypten vil svække den fremgang, som islamistiske bevægelser i regionen har haft i de seneste år. Det kan imidlertid også føre til en øget radikalisering, fordi al-Qaida kan bruge militærets magtovertagelse i sin ideologiske propaganda.

Syriens kemiske våben har givet anledning til stor international bekymring. Gennemførelse af den internationale FN-aftale om destruktion af Syriens kemiske våben mindsker risikoen for, at ikke-statslige aktører får kontrol med større mængder af disse våben, men der er stadig en trussel fra spredning af Syriens kemiske våben, så længe aftalen ikke er gennemført fuldt ud.

Trods udviklingen i Syrien og Ægypten forbliver Iran og dets atomprogram det fremherskende sikkerhedspolitiske emne i regionen. Iran vil ikke opgive retten til at berige uran, og den fortsatte opbygning af kapacitet til at berige uran gør det muligt hurtigere at fremstille kernevåben, hvis den iranske ledelse beslutter det. Generelt er truslen fra spredning af masseødelæggelsesvåben voksende.

Pirateri og sørøveri truer fortsat den civile skibsfart i farvandene ud for Øst- og Vestafrika. Ved Østafrika er pirateriet faldet til et meget lavt niveau. Det skyldes bl.a. presset fra de internationale flådestyrker. Et mindre antal somaliske piratgrupper råder dog fortsat over en kapacitet til og en intention om at gennemføre angreb. Somalias føderale regering er ikke selvstændigt i stand til effektivt at forhindre pirateri ud for Afrikas Horn. Ved Vestafrika er antallet af angreb på samme niveau som hidtil.

I Afghanistan har Taliban fortsat viljen til at bekæmpe regeringen, og der er udsigt til mange års oprørskamp i Afghanistan, især i den østlige og sydlige del. På trods af dette er Taliban ikke ved at vinde oprørskampen i Afghanistan. Det vidner folkelig modstand og lokale opstande mod oprørsgruppen om. Desuden står Taliban over for afghanske sikkerhedsstyrker, som løbende forbedrer deres evne til at bekæmpe oprørsgruppen.

Den nye kinesiske ledelse har erkendt, at landets økonomiske vækst i stigende grad skal baseres på øget indenlandsk efterspørgsel frem for intensiv investering og eksport. Forholdet til USA er det vigtigste aspekt af Kinas udenrigspolitik, og der er en øget kon-

kurrence mellem de to lande om strategisk indflydelse i Østasien. Det tættere forhold mellem Kina og Rusland bygger på en fælles strategisk interesse i at modvirke USA's globale indflydelse.

Rusland forfølger i stigende grad sine nationale interesser og tager kun hensyn til USA, hvis det russisk-amerikanske forhold ellers kan lide afgørende skade. Den linje kommer bl.a. til udtryk i Syrien, som Rusland opfatter som et vigtigt strategisk støttepunkt i Mellemøsten. Den russiske ledelses stabilitet kan komme under pres, fordi den ikke vil være i stand til at forny sig og gennemføre økonomiske reformer.

Fremmede efterretningstjenester, statsstøttede grupper og enkeltpersoner bruger i stigende grad internettet til at spionere mod Danmark og forsøger at afdække vigtige it-systemer og stjæle viden. Det stiller store krav til sikkerhedsforanstaltninger og beredskab. Samtidig vokser insider-truslen fra ansatte, der ubevidst eller bevidst bryder sikkerheden på deres arbejdsplads. Der er også stigende opmærksomhed på den såkaldte supply chain threat, hvor der allerede i produktionen af hard- og software indbygges malware eller teknisk styrbare komponenter, som kan aktiveres ved hjælp af internettet.

Danske offentlige myndigheder, virksomheder og privatpersoner er dagligt udsat for forstyrrende eller skadelige aktiviteter fra forskellige aktører, både på og via internettet. Der har i 2013 været cyberangreb, som i en kortere periode har forstyrret eller hindret anvendelsen af dansk it- og teleinfrastruktur. Der er endvidere i de seneste år konstateret cyberangreb mod væsentlige mål i Danmark, hvor informationsikkerheden er blevet kompromitteret. Det er meget sandsynligt at disse tendenser vil fortsætte.

Fremmede efterretningstjenester, statsstøttede enkeltpersoner og organisationer samt kriminelle organisationer udfører ud fra hver sin målsætning spionage mod danske virksomheder og offentlige myndigheder. Disse virksomheder og myndigheder omfatter dansk forsvar, herunder Forsvarets udsendte enheder og leverandører til Forsvaret. Endvidere er spionagen rettet mod Danmarks politik i forhold til Arktis, herunder Forsvarets aktiviteter i Arktis, samt NATO og det europæiske forsvarssamarbejde.

Spionagen sker ved hjælp af en bred vifte af metoder, der spænder fra spionage via internettet til traditionel spionage, hvor den menneskelige faktor søges udnyttet gennem personlig kontakt og hvervning af meddelelere. Spionage via internettet udgør en stadig stigende andel i forhold til den traditionelle spionage og udgør en sikkerhedsrisiko for samfundet, dansk forsvar og Forsvarets udsendte enheder. Det er billigt at spionere via internettet, og oplysningerne kan indhentes over store afstande og via tredjelande. Det

gør det vanskeligt at afgøre, hvem der reelt står bag spionagen.

Statslige aktører er den største trussel
De alvorligste cybertrusler mod Danmark kommer fra statslige aktører, der udnytter internettet til at spionere og stjæle dansk intellektuel ejendom og forretningshemmeligheder såsom forretningsplaner, forskningsresultater, teknisk knowhow, budgetter og aftaler. Denne trussel kommer i særdeleshed fra stater, der bruger informationerne til at understøtte deres egen økonomiske, militære og samfundsmæssige udvikling. Flere stater har midlerne til at gennemføre særdeles omfattende spionage mod danske interesser og til at gennemføre målrettede og ødelæggende cyberangreb mod dansk it- og teleinfrastruktur. Det er ikke sandsynligt, at et sådant angreb vil ramme Danmark i et tiårigt perspektiv, men den statsstøttede cyberspionage mod Danmark og danske interesser vil fortsætte.

Hackere har let adgang til at angribe
Politisk eller økonomisk motiverede hackere vil fortsætte med at forstyrre eller rette skade mod danske hjemmesider og servere. Denne udvikling skyldes ikke mindst den nemme adgang til værktøjer på internettet.

Cybertruslen kommer således også fra enkeltpersoner og mindre grupper, herunder såkaldte hacktivist, hvis aktiviteter ofte er politisk motiverede. Aktiviteterne kan også have økonomiske motiver. Hackerne behøver ikke have særligt stærke tekniske forudsætninger for at forstyrre eller anrette skade på

danske hjemmesider og servere, da mange af deres værktøjer kan hentes gratis på internettet. Særligt teknisk dygtige enkeltpersoner kan skaffe sig adgang til selv store offentlige og private organisationer, hvis der her ikke er optimal fokus på sikkerheden.

Nogle stater bruger private hackere til at udføre skadelige aktiviteter via internettet på statens vegne. På den måde kan en stat unddrage sig et juridisk og politisk ansvar, da det i mange tilfælde ikke er muligt at påvise, at den pågældende stat står bag.

Terrorister viser interesse for cyberangreb

Militante islamister viser interesse for at anvende internettet til at udføre cyberangreb. Al-Qaida har eksempelvis opfordret til elektronisk hellig krig mod vestlige lande. Det er sandsynligt, at enkelte militante islamister er i stand til at udføre angreb i form af såkaldte overbelastningsangreb (Distributed Denial of Service, DDoS) eller til at skaffe sig adgang til it-systemer med beskyttede data ved at anvende software, som er frit tilgængeligt på internettet. Militante islamister anser imidlertid stadig cyberangreb og hacking for andenrangsmetoder i forhold til traditionelle terrorangreb.

Insider-truslen vokser

Insider-truslen kommer fra ansatte, der ubevidst eller bevidst bryder sikkerheden på deres arbejdsplads. Sådanne sikkerhedsbrud kan betyde tyveri af data eller infektion med skadelig software, såkaldt malware. Dette kan ske på grund af ringe sikkerhedsforståelse i organisationen såsom ringe kendskab til organisationens trusselsbillede, svagt fokus på it-sikkerhed samt manglende kendskab til eller forståelse for opstillede sikkerhedsbestemmelser. Endvidere kan truslen opstå som følge af en bevidst handling med det formål at lække udvalgte informationer.

Sideløbende med at bl.a. virksomheder ønsker

at anvende netbaserede services, og at kommunikationen via internettet vokser, stiger risikoen for, at ansatte ubevidst bryder sikkerheden. Adgangen til information er generelt blevet lettere for de ansatte. Flere virksomheder udleverer it-udstyr, f.eks. smartphones, til deres ansatte, som også kan bruges i hjemmet. Hvis de ansatte ikke efterlever virksomhedens krav om sikkerhed i forhold til brugen af det udleverede it-udstyr, stiger risikoen for, at uvedkommende kan få adgang til virksomhedens interne netværk og dermed dens informationer. Samtidig bliver ondsindede aktører stadig dygtigere til f.eks. at foregive at være lovlige modtager af sensitiv information. Denne information kan betyde, at de får adgang til informationer i beskyttede netværk.

Teknologisk udvikling ændrer risikobilledet

Risikobilledet ændrer sig, fordi antallet af maskiner og mængden af udstyr, der er koblet til internettet, stiger kraftigt år for år. Ansatte i offentlige myndigheder, private virksomheder og øvrige organisationer er i stigende omfang afhængige af adgang til informationer på interne netværk fra mobile enheder. Endvidere vil flere informationer findes på internettet frem for på lokale servere eller computere. Dette medfører ikke bare et ændret risikobillede, men vil også kræve nye sikkerhedsforanstaltninger.

Systemejere må i denne forbindelse vurdere risikoen for uønsket aktivitet i deres it-systemer og skærpe opmærksomheden på behovet for overvågning af systemerne, herunder logning, samt på deres beredskab i tilfælde af angreb.

Malware, herunder computervira, trojanere og orme, bliver stadig mere avancerede. Malware, som indtil for få år siden ville være blevet betegnet som specialiseret og ikke særligt udbredt, kan nu downloades af enhver på internettet. Komplexiteten i koden og infrastrukturen bag særlige former for malware

tyder på, at de er udviklet af aktører med stor teknisk indsigt og store ressourcer.

Der er stigende opmærksomhed på den såkaldte supply chain threat, hvor der allerede i produktionen af hard- og software indbygges malware eller teknisk styrbare komponenter, som en ondsindet aktør kan aktivere ved hjælp af internettet. Det kan indebære, at

den ondsindede aktør kan aflytte, stoppe eller kontrollere en proces via internettet. Supply chain threats kan forekomme i alle led i produktionskæden. Meget hard- og software er efterhånden blevet så komplekst, at selv store internationale virksomheder og statslige organisationer ikke opdager supply chain threats.

Arktis vil være mere præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og militær konflikt. Det er sandsynligt, at Rusland vil forfølge sine mål ad folkerettens vej, men der er risiko for en skarpere russisk kurs, hvis Rusland ikke får opfyldt krav, som den russiske ledelse anser for legitime. Kina er interesseret i at anvende de arktiske søtransportruter og ser muligheder for, at udvinding af energi og råstoffer i det arktiske område kan understøtte landets industrielle vækst.



Klimaændringerne har ført til en markant øget interesse for Arktis. De fleste klimaeksperter vurderer, at havisen vil smelte så meget, at der bliver stadig større adgang til området. Det vil øge mulighederne for at sejle med handelsskibe og for at udvinde eventuelle råstoffer, især olie og gas, fra et større område end hidtil. Udvinning af råstoffer i Arktis er dog betinget af høje priser på disse råstoffer, fordi omkostningerne ved udvinding i Arktis er meget høje.

Langt størstedelen af undergrunden i Arktis er endnu uudforsket, men foreløbige geolo-

giske undersøgelser indikerer forekomster af bl.a. olie og naturgas. Meget tyder dog på, at kun en meget lille del af de forventede, men endnu ikke opdagede olie- og gasreserver i Arktis ligger inden for områder på havbunden, der fortsat er omstridte.

Alle kyststaterne er indstillet på samarbejde

De arktiske kyststater, USA, Rusland, Canada, Norge og Kongeriget Danmark, har alle øget deres opmærksomhed på Arktis og styrket deres indsats for at sikre sig rettigheder til at udnytte ressourcerne under havbunden

i Ishavet. Kyststaterne har med Ilulissat-erklæringen fra 2008 tilkendegivet, at de vil løse fremtidige problemer i Arktis gennem forhandlinger. Det betyder i praksis, at kyststaterne i udgangspunktet vil følge anbefalingerne fra FN's såkaldte Sokkelkommission, der skal være retningsgivende for, hvordan kyststaterne skal dele retten til at udnytte havbunden og undergrunden i Ishavet.

Alle de arktiske kyststater overvejer i forskelligt omfang at forstærke deres militære evne i området. De forbereder sig især på opgaver som farvandsovervågning og redningstjeneste. Det vil ikke mindst blive relevant, når større handels- og passagerskibe begynder at sejle gennem arktiske farvande. De arktiske kyststater søger her på en række områder at styrke samarbejdet. De militære forstærkninger drejer sig dog også om at styrke evnen til at hævde suveræniteten over egne arktiske kystområder og underbygge krav om retten til at udvinde naturressourcer. Disse forskellige hensyn betyder, at sø- og luftmilitære aktiviteter i det arktiske område vil blive øget i løbet af det næste årti.

Rusland prioriterer Arktis højt

Rusland er den største arktiske kyststat og har meget store økonomiske interesser i det arktiske område. Landet har siden 2008 fulgt en samarbejdsorienteret kurs og har en grundlæggende interesse i en fredelig udvikling i det arktiske område. Rusland har også behov for udenlandsk støtte, både økonomisk og teknologisk, til at udvikle sine rige arktiske olie- og gasfelter.

Rusland er endvidere den magt, der har de største militære styrker i det arktiske område. I Ruslands selvforståelse må landet spille en central rolle i det arktiske område, og Rusland prioriterer derfor sit engagement i Arktis højt og vil gå langt for at finde de nødvendige midler til at forfølge sine interesser.

Rusland forfølger primært sine interesser gennem en bred vifte af politiske og økonomiske, men også sikkerhedsmæssige tiltag i det arktiske område. Det sidste gælder især styrket grænsebevogtning, øget mulighed for at anvende fly og helikoptere, en moderniseret isbryderflåde og planer om at styrke de militære enheder, der skal operere i det arktiske område. Det drejer sig også om landstyrkernes evne til at operere i det arktiske territorium, f.eks. deres mulighed for at blive ført frem ad søvejen. Det er dog en udvikling, som sker langsomt, og det er ikke sandsynligt, at Rusland ønsker at indlede nogen markant militær opbygning i det arktiske område, så længe de andre arktiske kyststater eller andre udefrakommende aktører ikke gør det.

Styrket kinesisk interesse i Arktis og Grønland

Kina har i de seneste år øget sin opmærksomhed på Arktis betydeligt og er især fokuseret på de nye muligheder, der vil åbne sig, hvis det bliver rentabelt at besejle de arktiske søveje. Det gælder særligt Nordøstpassagen nord om Rusland, men også ruten på tværs af Nordpolen og Nordvestpassagen.

Kinas geografiske placering betyder, at ruten til bl.a. Nordeuropa vil blive kortere og dermed billigere, afhængigt af meromkostningerne ved f.eks. russisk isbryderstøtte. Det drejer sig ikke kun om lavere fragtpriiser, men i høj grad også om adgang til råstoffer fra det arktiske område. Kina har et stort behov for energi og mineraler til at understøtte sin store og stigende industriproduktion, og Kina forsøger at investere i råstofudvinding i store del af verden. Det skal styrke Kinas forsyningsikkerhed med hensyn til kritiske ressourcer. Kinas tilgang til Arktis skal i vid udstrækning ses i dette lys.

Flere kinesiske selskaber har udvist interesse for at investere i råstofudvinding i Grønland, hvor der potentielt kan udvindes mange vig-

tige råstoffer. Blandt det, som Kinas ministerium for jord og ressourcer anser for strategisk vigtige råstoffer, vil der i Grønland bl.a. kunne brydes jern, kobber, zink og uran. Hertil kommer sjældne jordarter, der indgår som væsentlige komponenter i udvikling og produktion af højteknologiske produkter.

Kina er samtidig interesseret i at opnå indflydelse på udviklingen i det arktiske område, så den ikke varetages alene af de arktiske stater. På linje med en række andre lande opnåede Kina i maj 2013 status som permanent observatør i Arktisk Råd. Særligt Rusland havde gennem flere år stillet sig skeptisk over for Kinas ansøgning, men det er sandsynligt, at Rusland ikke ønskede at stå alene med sin modstand mod kinesisk optagelse. Det skyldes ikke mindst, at Rusland samtidig på en række områder ønsker at forstærke samarbejdet med Kina. Det gælder især inden for energiområdet, ikke mindst i det arktiske område. Rusland er dog fortsat meget skeptisk over for større kinesisk politisk indflydelse på beslutninger om, hvordan det arktiske område skal udvikles.

Arktis er ikke et centralt kinesisk indsatsområde, men der er en stigende kinesisk interesse for det arktiske område, herunder også Grønland. Parallelt hermed har en række kinesiske firmaer og investeringsbanker udvist interesse for økonomisk engagement. Det betyder ikke, at de kinesiske investeringer skal ses som en del af en statsligt styret plan. Kinas interesser og engagement ser ikke på nuværende tidspunkt ud til at række ud over forsyningsikkerhed på råstofområdet og rent kommercielle interesser for de involverede virksomheder.

Kinas kommercielle og strategiske interesser er imidlertid traditionelt tæt sammenvævede. Det er derfor sandsynligt, at Kinas rolle og mulige indflydelse på det arktiske område vil blive øget, i takt med at Kinas økonomiske

engagement vokser. Kina har i en række tilfælde demonstreret både evne og vilje til at anvende investeringer og andre former for økonomisk samkvem som en løftestang for at nå politiske mål.

Mere samarbejde end konflikt

Udviklingen i Arktis, også mellem stormagterne, vil være mere præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og militær konflikt. Derfor vil de sikkerhedsmæssige udfordringer i højere grad dreje sig om at håndhæve suveræniteten og løse rednings- og overvågningsopgaver end om at udføre traditionelle militære opgaver.

På linje med de øvrige arktiske lande er Rusland grundlæggende interesseret i ro i det arktiske område og vil være indstillet på at føre sin sag i Arktis ad folkerettens vej. Politisk spænding og konflikter vil ikke tjene Ruslands økonomiske interesser i Arktis.

Ruslands arktiske krav, herunder kontinental-sokkelprojektet, kan dog blive et problem for de øvrige aktører i det arktiske område, især hvis Rusland mener, at det ikke i tilstrækkelig grad får sine krav opfyldt. Det gælder f.eks. FN's Sokkelkommissions anbefalinger, efter at Rusland formentlig i 2014 har indleveret fornyet bevismateriale for sine krav om udvidelse af rettighederne til store dele af Ishavets havbund og undergrund uden for Ruslands eksklusive økonomiske zone.

Rusland vil dog først og fremmest markere sin eventuelle utilfredshed politisk og diplomatisk. Det kan f.eks. ske ved at anlægge alternative fortolkninger af de internationale regler og normer og sortere i, hvilke der er gældende på netop dette område. Det vil kunne bidrage til forøget politisk spænding og skabe en øget risiko for militære provokationer.

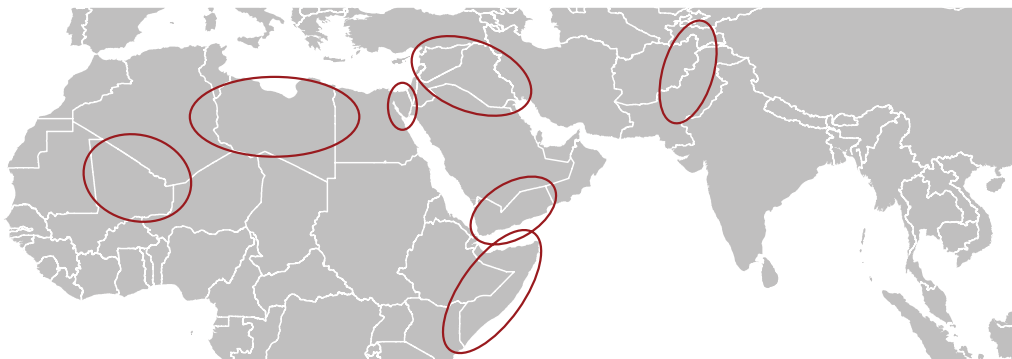
Mens USA også på meget langt sigt vil forblive verdens ubestridt stærkeste militære

magt, vil Rusland også om 10-15 år råde over de stærkeste militære kapaciteter lokalt i det arktiske område. Rusland vil kunne bruge det arktiske område til at markere sin eventuelt manglende samarbejdsvilje og sin militære styrke over for USA og USA's allierede. En væ-

sentlig og langvarig forværring i det generelle amerikansk-russiske forhold vil også øge risikoen for, at forholdet i Arktis bliver præget af gensidig mistillid, politisk konflikt og militære spændinger.

TERRORISME

Risikoen for store terrorangreb i Vesten, som det i New York den 11. september 2001, er blevet meget lille, navnlig som følge af svækkelsen af al-Qaidas ledelse. Men al-Qaida og gruppens sympatisører vil stadig udgøre en trussel. Terrortruslen vil primært komme fra de militante islamister, der vender hjem til Vesten fra konfliktområder, som f.eks. Syrien. I Mellemøsten samt dele af Afrika og Asien vil vestlige mål fortsat være truet af grupper, som er knyttet til eller inspireret af al-Qaida, og som formår at udføre store angreb i deres nærområder, som det er sket i Algeriet og Kenya i 2013.



Truslen i Vesten: Simple angreb fra al-Qaida og returnerede vesterlændinge
Indsatsen mod terror har gjort det meget svært for terrorister at gennemføre et stort angreb i Vesten, der involverer en lang planlægningsfase og mange personer. Risikoen for angreb som i New York den 11. september 2001 er derfor blevet meget lille. Denne type angreb er hidtil blevet iværksat af al-Qaidas ledelse, som er svækket. Al-Qaidas ledelse er dog stadig direkte involveret i planlægningen af enkelte terroraktioner mod Vesten og opfordrer fortsat i sin propaganda sympatisører til at udføre simple og individuelle terrorangreb mod symbolske mål i Europa og USA.

Jo mere komplekst et angreb er, desto mindre er sandsynligheden for, at det kan gennemføres. Der er dog fortsat risiko for terrorangreb i Vesten, der med små eller simple midler kan skade og dræbe adskillige personer. Simple angreb kan imidlertid forvolde stor skade.

Den største terrortrussel i Vesten på kort til mellemlangt sigt vil primært komme fra de vesterlændinge, der har kæmpet med mili-

tante islamistiske grupper i lokale konflikter. Når disse personer vender hjem, kan nogle af dem have intention om og kapacitet til at gennemføre angreb i deres vestlige hjemlande. De sidste ti års europæiske terrorsager har vist, at mange af de involverede har trænet eller kæmpet med militante islamister i lokale konflikter inden deres terroraktiviteter i Europa.

Som konsekvens af de væbnede konflikter i Syrien og Mali samt omvæltningerne i Tunesien, Libyen og Ægypten har militante islamister fået større bevægelsesfrihed og tilstedeværelse i Nordafrika og Mellemøsten. De væbnede konflikter i Syrien og Mali er tæt på Europas grænser. De er dermed hurtigere og nemmere at rejse til end konflikterne i f.eks. Afghanistan og Pakistan. Det har betydet, at antallet af vesterlændinge, herunder også skandinaver, der har været i træningslejr eller i kampområder, er steget markant siden 2011-12. Udenlandske militante islamister vil i stort tal rejse til de nye kamppladser og fristeder. Det gælder Syrien, Libyen og Mali og i mindre grad Somalia, Yemen og Pakistan,

som tidligere har tiltrukket de fleste tilrejsende ekstremister fra Vesten.

Truslen regionalt: Al-Qaidas allierede udgør en trussel

Selv om al-Qaidas ledelse er svækket, har de tilbageblevne ledere i Pakistan formået at opretholde en vis struktur. De udvikler fortsat den strategiske vision, og al-Qaida vil nu og på kort sigt prioritere ekspansion og oprørskamp på kamppladser i den muslimske verden. Det betyder dog ikke, at ledelsen har opgivet at forsøge at udføre terrorangreb i Vesten.

I Mellemøsten og Afrika har al-Qaida udbygget sin tilstedeværelse gennem sine officielle grupper og de grupper, som er inspireret af al-Qaida. Samtidig har en række lokale grupper i Afghanistan og Pakistan fortsat samarbejde med og sympati for al-Qaida. Disse grupper har i øjeblikket svære operationsvilkår pga. militære nederlag, specialoperationer mod deres ledere og intern splittelse. Al-Qaidas officielle grupper vil alligevel udgøre en trussel mod Vesten lokalt på kort til mellemlangt sigt. De omfatter:

- Yemen: al-Qaida på Den Arabiske Halvø (al-Qaida in the Arabian Peninsula, AQAP)
- Somalia: al-Shabaab
- Nordafrika: al-Qaida i det islamiske Maghreb (al-Qaida in the Islamic Maghreb, AQIM)
- Syrien: Nusra-fronten
- Syrien og Irak: al-Qaida i Irak og Levanten (tidligere al-Qaida in Iraq, AQI, nu the Islamic State of Iraq and the Levant, ISIL)

Disse grupper vil i højere grad orientere sig mod vestlige mål i regionen end mod mål i Vesten. Lokalt er de i stand til at udføre store angreb, ligesom de i de senere år har stået bag talrige bortførelser af vesterlændinge.

AQAP har som konsekvens af droneangreb mistet nøglepersoner, der bl.a. har tilskyndet

til angreb i Vesten. Men AQAP udgør fortsat primært en trussel mod vestlige mål lokalt i regionen, samtidig med at gruppen gennem sin propaganda forsøger at motivere og mobilisere enkelte militante islamister, der måtte befinde sig i Vesten, til individuelle angreb. Derudover er det sandsynligt, at gruppen løbende arbejder med at planlægge angreb på mål i Vesten, idet AQAP's leder er blevet udnævnt til næstkommanderende i al-Qaida af den øverste leder af al-Qaida, Ayman al-Zawahiri.

Al-Shabaab er som konsekvens af sine militære nederlag i 2011 og 2012 blevet splittet mellem nationalt orienterede medlemmer og mere radikale, internationalt orienterede medlemmer. Denne splittelse har svækket al-Shabaab, men det er sandsynligt, at de internationalt orienterede al-Shabaab-medlemmer nu i højere grad vil forsøge at sprede deres aktiviteter til hele Østafrika og her orientere sig imod såvel afrikanske som vestlige mål. Dette er senest set ved terroranslaget i indkøbscenteret Westgate i Kenya i september 2013.

Al-Qaidas tilstedeværelse i Afghanistan er begrænset til nogle få hundrede personer i den østlige del af landet. De samarbejder med lokale oprørsgrupper i både Pakistan og Afghanistan. Det er meget sandsynligt, at al-Qaidas mulighed for at operere i Afghanistan vil blive bedre, i takt med at de afghanske sikkerhedsstyrker overtager ansvaret for sikkerheden i landet.

Al-Qaida og grupper, som er inspireret af al-Qaida, opererer i stigende grad under lokale navne og nedtoner deres internationale forbindelser og eventuelle internationale mål. Allerede i 2011 og 2012 begyndte grupper, der delte al-Qaidas ideologi, at give sig selv navne som Ansar al-Sharia, Ansar al-Din eller andre lokale navne i henholdsvis Yemen, Syrien, Pakistan, Nordafrika og Mali. Både

al-Qaidas ledelse og al-Qaidas grupper har opfordret deres lokale sympatisører til at operere under lokale navne og ikke bruge al-Qaidas navn for derved at undgå internationale repressalier. Lokale militante islamister kan således godt udgøre en terrortrussel i deres nærområder, selv om de ikke er erklærede al Qaida-sympatisører.

Syrien tiltrækker militante islamister fra Vesten

Konflikten i Syrien er den hidtil mest populære kampplads for militante islamister fra både Mellemøsten og Vesten. Konflikten har på kort tid tiltrukket langt flere militante islamister fra Skandinavien, end kampene i Irak, Afghanistan og Somalia tidligere har gjort. Over 150 skandinaver er rejst til Syrien siden 2012.

Hovedparten af disse over 150 skandinaver har til hensigt at kæmpe for militante islamister i Syrien. Nogle kæmper for den radikale gruppe Nusra-fronten, som i 2011-12 blev dannet med assistance fra det nuværende ISIL, og som har svoret troskab til al-Qaida. Andre kæmper for andre radikale militante islamistiske grupper i Syrien, som f.eks. Ahrar al-Sham, der er en del af den større sammenlutning Den Syriske Islamiske Front.

Det er hurtigt, let og billigt at rejse til Syrien, og der er mange veje ind til de militante islamistiske grupper, der kæmper som en del af den væbnede opposition. Langt hovedparten af de skandinaviske militante islamister rejser ind i Syrien gennem Tyrkiet, hvor de fleste grænseposter kontrolleres af den syriske opposition. En sådan rejse kan gøres uden større planlægning og på egen hånd. Men også etablerede militante islamistiske netværk i Nordafrika, Libanon og Irak hjælper tilreisende militante islamister med at komme ind i Syrien.

På kort til mellemlangt sigt vil internationale militante islamister prioritere Syrien som de-

res vigtigste kampplads og vil fortsat søge at udbygge deres tilstedeværelse i Syrien gennem lokale grupper. Det vil ske både gennem Nusra-fronten, som har konkrete forbindelser til al-Qaida, og gennem de al-Qaida-tilknyttede militære ledere, der siden 2012 er rejst til Syrien. De leder nu kampgrupper i Syrien, som primært består af udenlandske militante islamister.

Det er sandsynligt, at al-Qaidas ledelse også i fremtiden vil forsøge at øge sin indflydelse i Syrien. Al-Qaidas øverste leder, Ayman al-Zawahiri, har flere gange i sine officielle erklæringer i 2012 og 2013 opfordret sympatisører til at rejse til Syrien og kæmpe, og ledelsen har siden 2012 sendt enkelte ledende personer til Syrien. Det er sandsynligt, at al-Qaidas ledelse på kort sigt ønsker, at deres tilknyttede syriske netværk skal fokusere på at angribe mål i Syrien og dermed undgå internationale repressalier. Denne afventende strategi ligger i forlængelse af ledelsens råd til al-Qaidas grupper andre steder i verden og er et forsøg på at konsolidere sin tilstedeværelse lokalt, inden regionale og internationale angreb kan iværksættes.

Radikale militante islamister i Syrien, herunder Nusra-fronten og ISIL, vil på kort sigt fokusere på kampen mod Asad-styret. Derfor vil den største trussel på kort til mellemlangt sigt stamme fra personer, der har kæmpet for radikale islamistiske grupper i Syrien og herefter er vendt hjem med kamperfaring og intention om at udføre angreb i Vesten.

Nordafrika og Mali: Militante islamister øger samarbejdet

Terrortruslen i en række lande i det nordlige Afrika vil vokse på kort til mellemlangt sigt. Selv om konflikterne ofte er lokalt orienteret, fungerer regionen i stigende grad som en enhed for de militante islamister, der samarbejder og rejser på tværs af de porøse landegrænser i regionen.

De nord- og vestafrikanske terrornetværk samarbejder i højere grad regionalt, efter at de politiske omvæltninger i Libyen, Ægypten og Tunesien begyndte i 2011. Grupperne udnytter i stort omfang forbindelser til tværregionale kriminelle netværk. Særligt i Mali og Libyen, men også i Ægypten, Tunesien og Algeriet opererer AQIM og al-Qaida-inspirerede grupper på tværs af grænserne ved bl.a. at træne personer og smugle varer og våben imellem landene. Militante islamister fra Afrika, Mellemøsten og i mindre grad Europa har fået nemmere ved rejse til Nordafrika og Mali. Vestlige mål i regionen vil forsat være både højt prioriterede og tilgængelige for disse grupper.

I Libyen er der etableret fristeder for militante islamister i ørkenområdet i det sydvestlige Libyen, tæt på grænserne til Algeriet og Niger, og i den østlige del af Libyen. De militante islamistiske grupper i Libyen, f.eks. Ansar al-Sharia, har et højt træningsniveau, kamperfaring og adgang til våben, og de har kapacitet til at udføre angreb mod vestlige interesser i landet. Angrebet på det amerikanske konsulat i Benghazi i september 2012 var et eksempel på dette.

I Ægypten er der efter revolutionen i 2011 opstået flere militante netværk, herunder et netværk, der betegner sig selv som al-Qaida i Ægypten (al-Qaida in Egypt, AQE), samt flere militante grupper på Sinai-halvøen. AQE er svækket efter en række arrestationer i efteråret 2012, men en del af netværket er stadig aktivt i Kairo og Sinai og har kontakter i Libyen og Mali. De militante ekstremistiske grupper på Sinai har indtil for nylig primært rettet angreb mod Israel og ægyptiske sikkerhedsstyrker, men siden afsættelsen af præsident Mursi i juli 2013 er de begyndt at rette søgelyset mod vestlige mål. Det er sandsynligt, at de vil forsøge at angribe vestlige og lokale mål i Ægypten på kort sigt. Derudover har lo-

kale beduingrupper intention om at kidnappe vestlige turister i Sinai. I Tunesien er der siden 2011 opstået flere militante netværk i landet, der dels hjælper udenlandske krigere til bl.a. Syrien, dels smugler våben fra Libyen til bl.a. Mali og Algeriet. Det er sandsynligt, at Ægypten, Libyen og Tunesien på kort sigt primært vil fungere som gennemgangslande for militante islamister.

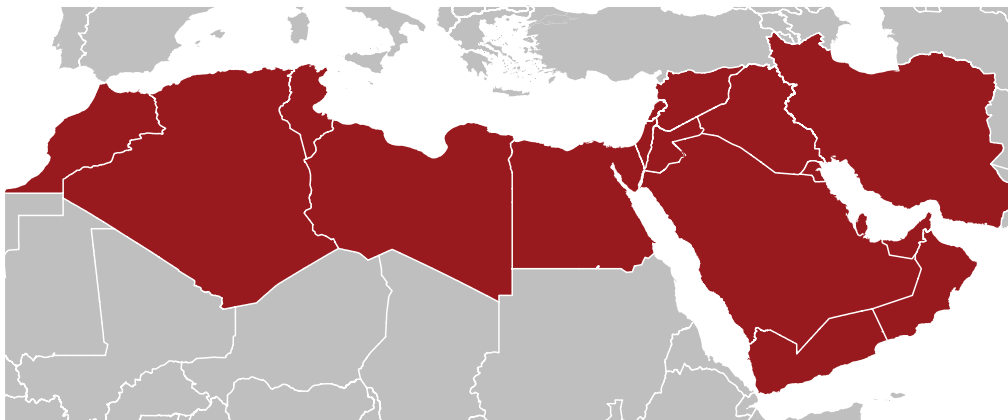
Den fransk ledede intervention i Mali, der blev indledt i januar 2013, har påført de militante islamistiske grupper betydelige tab. AQIM holder i øjeblikket lav profil for at genopbygge sin kampkraft. De veltrænede og kamperfarne AQIM-medlemmer og deres lokalt tilknyttede grupper er som konsekvens heraf spredt. Det er sandsynligt, at de vil forsøge at udvide deres tilstedeværelse i det vestlige og nordlige Niger, det sydlige Algeriet samt i Libyen.

Det er sandsynligt, at militante islamistiske grupper planlægger yderligere angreb mod vestlige interesser i Nord- og Vestafrika som reaktion på bl.a. den internationale intervention i Mali i januar 2013. Militante grupper med forbindelse til al-Qaida, herunder også Boko Haram i Nigeria, har kapacitet til at udføre store angreb i regionen og er i stand til at udnytte de porøse grænser på tværs af regionen. Angrebet på olieraffinaderiet i In Aménas i Algeriet i januar 2013, hvor 39 gidsler døde, heraf 5 nordmænd, og andre angreb i både Niger, Nigeria og Libyen har vist dette.

Det er endnu ikke sandsynligt, at terrorgrupperne i Nord- og Vestafrika vil være i stand til at udføre store angreb uden for regionen på kort til mellemlangt sigt. Det øgede samarbejde og de forbedrede forbindelser på tværs af regionen har dog styrket gruppernes kapacitet og udvidet deres operationsområde. Det er sandsynligt, at grupperne er i stand til at angribe vestlige mål i store dele af regionen.

MELLEMØSTEN OG NORDAFRIKA

Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat være præget af ustabilitet og uro forbundet med omvæltningerne i de arabiske lande og de skærpede spændinger mellem shia- og sunnimuslimer. Konflikten i Syrien er blevet stadig mere fastlåst og internationaliseret. Konflikten er ikke kun genstand for rivalisering mellem Iran og Saudi-Arabien, men inddrager også USA og Rusland. Dens udfald er i høj grad betinget af udenlandsk indgriben eller ændringer i støtten til parterne. Det Muslimske Broderskabs tab af magten i Ægypten vil svække den fremgang, som islamistiske bevægelser i regionen har haft i de seneste år. Det kan imidlertid også føre til en øget radikaliserings, fordi al-Qaida kan bruge militærets magtovertagelse i sin ideologiske propaganda. Trods udviklingen i Syrien og Ægypten forbliver Iran og dets atomprogram det fremherskende sikkerhedspolitiske problem i regionen.



Særligt konflikten i Syrien påvirker sikkerhedssituationen i regionen. Det shiitiske Iran og Libanesisk Hizbollah støtter Asad-styret, mens det sunnitiske Saudi-Arabien, Qatar og andre lande støtter den væbnede opposition. Samtidig breder konflikten sig til nabolandene. Blandt dem er det især Libanon og Jordan, der er sårbare over for konflikten. Derudover bidrager en forværret sikkerhedssituation i Irak til ustabiliteten i området, idet konflikterne i Irak og Syrien forstærker hinanden. Endelig er regionen præget af mange vedvarende problemer af politisk, økonomisk, befolkningsmæssig og social karakter, som i forskellig grad påvirker de enkelte lande og deres relationer til omverdenen.

Syrien spiller en stor rolle som bindeled mellem Iran og Libanesisk Hizbollah. Hvis Asad-styret svækkes yderligere eller falder, vil det begrænse Irans muligheder for at øve indfly-

delse i regionen og svække Irans position i forhold til Israel samt Saudi-Arabien og andre provestlige arabiske lande i regionen. Selv om omvæltningerne i andre arabiske lande også rummer muligheder for Iran, vil de ikke kunne opveje et eventuelt tab af indflydelse i Syrien.

Uanset udfaldet af konflikten i Syrien vil det ikke ændre magtbalancen i regionen, i en grad så Israel mister sin dominerende position. Iran og Saudi-Arabien vil også på langt sigt fortsætte deres magtkamp og arbejde på at begrænse hinandens indflydelse i regionen.

Iran og dets atomprogram vil desuden forblive det fremherskende sikkerhedspolitiske problem i regionen. For Israel samt Saudi-Arabien og de øvrige provestlige arabiske lande vil Irans udvikling af kernevåben være hovedtruslen. Et atombevæbnet Iran vil ikke kun styrke Iran, men også Irans allierede.

Syrien har hidtil sammen med Iran, Hizbollah, Hamas og andre mindre, palæstinensiske grupper været en del af modstandsfløjen over for Israel og Vesten. Alligevel ser Israel med bekymring på udviklingen i Syrien.

Asad-styret har været en forudsigelig modpart for Israel. Før konflikten i Syrien var Israels grænse til Syrien stabil, selv om Syrien i modsætning til Jordan og Ægypten ikke har underskrevet en fredsaftale med Israel. Konflikten og den deraf afledte ustabilitet gør grænsen til Israel usikker og giver bedre betingelser for terror. Ustabiliteten i Syrien kan også skabe uro langs Israels grænser til Libanon og Jordan.

Uafhængigt af hvem der sidder på magten i Syrien, vil det fortsat være Syriens overordnede udenrigspolitiske målsætning at få Golanhøjderne tilbage. Det er også sandsynligt, at et eventuelt nyt sunnimuslimsk styre vil genetablere forbindelserne til Hamas. Det vil betyde, at der fortsat vil være konfliktpotentiale i forholdet til Israel.

Tyrkiets mellemøstpolitik er i vanskeligheder

Tyrkiet har i de sidste par år ført en aktivistisk udenrigspolitik i Mellemøsten for at øge sin regionale indflydelse. Det har bragt Tyrkiet på kollisionskurs med mange lande i regionen. Tyrkiets opbakning til oppositionen i Syrien har vanskeliggjort forholdet til Iran. Derudover påvirker konflikten i Syrien sikkerhedssituationen i Tyrkiet, hvor der har været træfninger over grænsen samt flere terroranslag. Endelig vækker øget kurdisk selvbestemmelse i Syrien også tyrkisk bekymring.

Tyrkiets opbakning til Det Muslimske Broderskab har midlertidigt afbrudt relationen til det nye styre i Ægypten. Samtidig har den vanskeliggjort forholdet til de stater i Mellemøsten, der er modstandere af Det Muslimske Broderskab. Det gælder bl.a. Saudi-Arabien

og Jordan. Endelig er Tyrkiets forhold til Israel fortsat køligt. Samlet set har udviklingen i regionen det seneste år været et tilbageslag for Tyrkiets regionale ambitioner.

Ægypten har fokus på indre forhold

Godt to år efter Mubaraks fald blev Ægypten igen genstand for samfundsomvæltende begivenheder i juli 2013, hvor militæret afsatte landets første folkevalgte præsident, Mohammed Mursi. Selv om Ægypten stadig vil være en vigtig aktør i regionen, specielt i sit nærområde og i forhold til palæstinenserne, vil landet fokusere på at stabilisere den vanskelige indenrigspolitiske situation og den skrantende økonomi. Ægypten vil fortsat have ambitioner om at genindtage tidligere tiders ledende rolle i den arabiske verden, men den ustabile indenrigspolitiske situation og dårlige økonomi vil på mellemlangt til langt sigt hæmme Ægyptens evne til at udfordre Saudi-Arabiens aktuelle førerposition.

De islamistiske bevægelser er blevet svækket

De moderate islamistiske bevægelser fik efter omvæltningerne i Mellemøsten større mulighed for at præge udviklingen i deres lande, men det har i den forbindelse flere steder været en stor udfordring at have ansvaret for at lede landet, hvilket i særdeleshed har vist sig i Ægypten. Det har generelt svækket tempoet i den islamistiske fremgang.

Det Muslimske Broderskab er en bred, islamistisk folkelig bevægelse med tilhængere i mange lande i Mellemøsten. Broderskabet råder over et omfattende netværk og betydelige ressourcer, der sætter bevægelsen i stand til at samarbejde på tværs af grænserne. Svækkelsen af moderbevægelsen i Ægypten vil skade beslægtede bevægelser som Islamisk Aktionsfront i Jordan, Ennahda i Tunesien samt Hamas i de palæstinensiske områder og vil generelt svække bevægelsens regionale sammenhængskraft.

Det Muslimske Broderskabs medlemmer i de enkelte lande er dog ikke en samlet enhed, bl.a. fordi de er underkastet vidt forskellige lokale forhold. Der er også betydelige forskelle mellem Det Muslimske Broderskab og andre islamistiske bevægelser. Det drejer sig f.eks. om holdningen til visse udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, kvinders rettigheder, religionens rolle i samfundet og graden af samarbejde med andre islamistiske bevægelser på tværs af grænserne.

Generelt vil Det Muslimske Broderskab og bevægelser, der er inspireret af Broderskabet, fortsat engagere sig i de politiske processer. Dog vil nogle medlemmer med yder-

liggående synspunkter vende tilbage den brug af vold, der fandt sted for flere årtier siden, i frustration over deres generelt svækkede fremgang i regionen.

Mens moderate islamistiske bevægelser, som Det Muslimske Broderskab, er blevet svækket, har de militante islamister i al-Qaida og tilknyttede grupper fået et større manøvrerum, ligesom de flere steder, f.eks. i Syrien, har haft en tilstrømning af nye medlemmer. Desuden er det sandsynligt, at al-Qaida vil bruge militærets magtovertagelse i Ægypten i sin ideologiske propaganda, og det kan skabe grobund for øget radikaliserings.

Konflikten i Syrien er fastlåst

Konflikten i Syrien bliver stadig mere fastlåst. Dens udfald er i høj grad betinget af udenlandsk indgriben eller ændringer i støtten til parterne. FN-aftalen om Syriens kemiske våben har skabt en ny international dynamik. Uanset udfaldet af konflikten vil Syrien være præget af uro og ustabilitet på langt sigt. Radikale militante islamisters fremtrædende rolle i oprørskampen bidrager til dette.

Konflikten i Syrien har udviklet sig fra et internt syrisk oprør med et stadig mere trængt Asad-styre til en konflikt, der i høj grad afgøres af eksterne faktorer. Særligt den vedholdende støtte fra Iran og Libanesisk Hizbollah samt Rusland har vist sig afgørende for konfliktens udvikling og for at holde styret ved magten.

Der tegner sig et billede af en stadig mere fastlåst konflikt i Syrien. Det vil være vanskeligt for nogen af parterne at afgøre konflikten militært. Både styret og oppositionen er afhængige af udenlandsk støtte. Hvis støtten til den ene part stiger eller falder signifikant, kan det påvirke udfaldet af konflikten.

Den internationale aftale om Syriens kemiske våben, der blev indgået af USA og Rusland og udmøntet i en FN-resolution i september 2013, har skabt en ny dynamik. Det er sand-

synligt, at aftalen vil blive fulgt op af en politisk proces, der skal lede til en forhandlingsløsning på konflikten. Konflikten har dog nået et voldsniveau, der gør en politisk løsning vanskelig. Både styret og den væbnede opposition fokuserer på en militær løsning. Selv hvis en politisk proces indledes, er det sandsynligt, at oppositionen ikke vil være i stand til at standse de væbnede oppositionsgruppers kamp i Syrien, og konflikten vil således fortsætte.

Aftalen om Syriens kemiske våben gør Asad-styret til en nødvendig samarbejdspartner og bidrager dermed til at holde styret ved magten. Syrien har accepteret aftalen og udviser samarbejdsvillighed, men det er sandsynligt, at forløbet vil blive præget af forsøg på forhaling fra styrets side. Hvis Asad-styret bryder aftalen, vil et internationalt angreb igen kunne komme på tale.

Uanset udfaldet af konflikten vil Syrien være præget af uro og ustabilitet på langt sigt. I takt med at Asad-styret og centralmagten svækkes, vil lokale krigsherrer med forskellig etnisk eller religiøs baggrund udfylde magttomrummet. Det gælder både for oppositionen og de grupper, der er allieret med Asad-styret. Selv et nyt styre vil få vanskeligt ved at udstrække sin magt til hele Syrien. Dette forstærkes af, at oppositionen er splittet og ikke er i stand til at lede landet. Radikale militante islamisters fremtrædende rolle i oprørskampen øger risikoen for et konfliktfyldt efterspil.

Syriens grænser til nabolandene er ved at blive udvisket. I forhold til Irak skyldes det, at relationerne mellem sunniaraberne i det østlige Syrien og i Anbar-provinsen i Irak styrkes som følge af konflikterne i både Syrien og Irak samt centralmagts svækkelse i begge lande. I forhold til Tyrkiet og Irakisk Kurdistan skyldes det øget kurdisk selvbestemmelse, både i relation til Irak og udsigten til øget tyrkisk involvering. Grænsen til Libanon er allerede porøs som følge af libanesiske gruppers engagement på hver deres side i konflikten og som følge af, at konflikten i stigende grad også udspreder sig i Libanon.

Den militære situation

Den militære situation afspejler den stadig mere fastlåste konflikt i Syrien. Styret prioriterer kontrollen med de kystnære områder, hovedstaden Damaskus og korridoren mellem disse, herunder området omkring byen Homs. Oppositionen forstærker sit greb om de nordlige og østlige egne af Syrien.

Regeringsstyrkerne udviser stadig sammenhængskraft og kampkraft, men er generelt udsat for nedslidning og forringet mobilitet. Styrets militære fremgang hen over sommeren 2013 skyldes i høj grad Libanesiske Hizbollahs direkte engagement i kampene. Samtidig benytter styret i stigende grad irregulære styrker til at bekæmpe oprørsgrupperne og

udnytter fortsat sin militære overlegenhed i form af luftvåben, kampvogne og artilleri.

Det er meget sandsynligt, at styret flere gange og i mindre mængder har anvendt kemiske kampstoffer i konflikten. Det må anses for bekræftet, at der var tale om angreb med kemiske våben den 21. august 2013 i udkanten af Damaskus, og det er meget sandsynligt, at det var syriske regeringsstyrker, som stod bag angrebet.

Syriens økonomi

Den syriske økonomi forværres hastigt på grund af konflikten. Det er især sanktionerne mod oliesektoren og styrets manglende kontrol med oliefelterne i det østlige Syrien, som påvirker økonomien. Alene i 2012 faldt det syriske bruttonationalprodukt med omkring 20 %, samtidig med at store dele af landets infrastruktur er blevet ødelagt. Mens den officielle inflationsrate i Syrien ligger lige under 50 %, er den reelle inflation snarere mellem 200 og 300 %. Samtidig har inflationen og manglende produktion betydet, at værdien af den syriske valuta er faldet på det sorte marked, fra 70 til 200 syriske pund for en amerikansk dollar i løbet af sidste år. Selv om den forringede økonomi gør det sværere for styret at klare sig, vil det dog ikke i sig selv føre til styrets fald.

Oppositionen er splittet

Den politiske opposition i Den Nationale Koalition plages af interne stridigheder og magtkampe og har begrænset indflydelse på udviklingen i Syrien. Uanset om det lykkes koalitionen at danne en midlertidig regering, vil den være splittet. Koalitionen mangler endvidere at skabe formel og reel kontrol med de væbnede oprørsgrupper i Syrien.

Den væbnede opposition har styrket sin organisation og kampevne og har fået flere og bedre våben. På trods af markant militær fremgang fra sidste halvdel af 2012 frem til

marts 2013 er den væbnede opposition i overvejende grad stadig kun i stand til at udfordre styret asymmetrisk, dvs. på guerilla-lignende vis. Den militære indsats begrænses af, at den væbnede opposition består af et utal af grupper med vidt forskellige mål, der i høj grad er lokalt forankrede. Interne stridigheder mellem de forskellige grupper tager til, og indsatsen hæmmes af manglen på en effektiv national kommando- og kontrolstruktur.

Både radikale og moderate islamister får større manøvrerum

Konflikten har givet radikale militante islamistiske grupper et større manøvrerum og en base. Både Nusra-fronten og al-Qaida i Irak og Levanten, som begge er officielle al-Qaida grupper, opererer i Syrien, og al-Qaidas topledelse har udnævnt en officiel repræsentant i landet. Nusra-fronten og al-Qaida i Irak og Levanten spiller en fremtrædende rolle i oprørskampen i det nordlige Syrien og forsøger at oprette et islamistisk styre i deres erobrede territorier.

På trods af intern splid i oppositionen udgør det moderat islamistiske Muslimske Broderskab en af de stærkeste og bedst organiserede bevægelser. Den vil have gode muligheder for at spille en fremtrædende rolle i Syrien, navnlig hvis Asad-styret falder. Det skyldes, at sunnimuslimerne udgør hovedparten af den væbnede opposition og to tredjedele af befolkningen.

Libanon står over for øgede interne spændinger

Konflikten i Syrien destabiliserer i særlig grad sikkerhedssituationen i Libanon, men ingen af de toneangivende politiske grupper i Libanon har interesse i en ny borgerkrig. Involvering i konflikten i Syrien på henholdsvis styrets og

oppositionens side øger dog potentialet for konflikt i Libanon. Jo mere konflikten trækker ud og Syrien falder fra hinanden, jo mere vil det påvirke Libanon.

Hvis Asad-styret falder, og Syrien bliver sunnimuslimsk ledet, vil det også medføre spændinger i Libanon. Politiske modstandere af Hizbollah, der er en tæt allieret af Asad-styret, vil søge at begrænse Hizbollahs magt og indflydelse efter et sådant magtskifte i Syrien. Et magtskifte vil dog ikke svække Hizbollahs magt og indflydelse i Libanon på kort til mellemlangt sigt, fordi organisationen kun er afhængig af Syrien i begrænset omfang.

En afvæbning af Hizbollah er usandsynlig, selv på langt sigt, og Hizbollah vil fortsat bruge sin indflydelse til at modarbejde ethvert tilløb til en libanesisk fredsslutning med Israel.

Der hersker et konfliktfyldt forhold mellem Israel og Hizbollah, men i det sydlige Libanon har der siden krigen i 2006 været relativt roligt. Hverken Israel eller Hizbollah har interesse i en væbnet konflikt, men våbenstilstanden mellem dem er udtryk for en skrøbelig magtbalance, der bygger på gensidige trusler om omfattende ødelæggelser.

Libanons forholdsvis svage statsmagt betyder, at landet stadig er attraktivt for terrorgrupper, der både har vilje og evne til at gennemføre terrorangreb af en vis kompleksitet. Hidtil har de primære mål for disse grupper været Israel og FN's fredsbevarende styrker. I takt med at konflikten i Syrien er taget til, har en række militante sunnimuslimske grupper i Libanon engageret sig i den syriske konflikt, også i Libanon, hvor shiamuslimer, herunder Hizbollah, har været genstand for angreb.

Iran vil fortsætte sit nukleare program trods indrømmelser

Valget af den moderate præsident Hassan Rouhani vil ikke føre til grundlæggende ændringer i den iranske position i de nukleare forhandlinger. Her vil Iran fortsat forhandle for at opnå en lempelse af sanktionerne uden at give indrømmelser, der afgørende svækker det nukleare program. Iran vil ikke opgive retten til at berige uran, og den fortsatte opbygning af kapacitet til at berige uran gør det muligt hurtigere at fremstille kernevåben, hvis den iranske ledelse beslutter det.

Valget af Hassan Rouhani til præsident i Iran indvarsler en ny og mere imødekommende udenrigspolitisk stil, men ikke nødvendigvis en ny og mere imødekommende politik.

Under Rouhani vil Iran således i lighed med tidligere iranske regeringer være villigt til at fortsætte forhandlinger om landets nukleare program med henblik på at indgå en aftale med P5+1-landene (USA, Kina, Rusland, Storbritannien, Frankrig og Tyskland).

Det er dog sandsynligt, at Iran denne gang i modsætning til tidligere vil tilbyde en række indrømmelser, som P5+1-landene hidtil uden held har efterspurgt. Det er imidlertid sandsynligt, at iranske indrømmelser af denne karakter ikke afgørende vil svække det iranske nukleare program. Iran vil ikke opgive retten til at berige uran, og den fortsatte opbygning af kapacitet til at berige uran gør det muligt for Iran hurtigere at fremstille kernevåben, hvis den iranske ledelse beslutter det.

Iran vil omvendt stille krav om en hel eller delvis ophævelse af de økonomiske sanktioner. Iran vil især være fokuseret på at indgå en aftale med P5+1-landene, der indebærer en ophævelse af i første omgang EU's økonomiske sanktioner. Navnlig iranske krav om hel eller delvis ophævelse af de økonomiske sanktioner vil udfordre sammenholdet blandt P5+1-landene. Især Rusland vil søge at belønne iranske indrømmelser med en lempelse af sanktionerne.

Hvis forhandlingerne ikke fører til resultater,

vil sandsynligheden for en militær konflikt på grund af Irans atomprogram igen vokse.

Selv om Rouhani har erklæret, at han har mandat til at indgå en aftale om Irans nukleare program, vil det fortsat være Den Øverste Leder, Ali Khamenei, der træffer de afgørende beslutninger på dette område.

Præsident Rouhani er oppe mod konservative kræfter

Trods sanktioner og økonomisk svækkelse er det islamiske styre i Iran fortsat stabilt efter det fredelige præsidentvalg i juni 2013. Valget af den moderate Hassan Rouhani til ny præsident indvarsler ikke et grundlæggende magtskifte i Iran.

Rouhani vil de kommende fire år føre en afbalanceret politik for at tilfredsstille både de reformvenlige og de konservative fløje i iransk politik. Det er sandsynligt, at han vil gennemføre mindre, symbolske politiske reformer, som i nogen grad vil imødekomme reformfløjen. Der vil dog ikke være tale om afgørende ændringer, og borgernes rettigheder vil stadig være begrænsede.

Rouhani skal samarbejde med et system, som fortsat er domineret af de konservative kræfter. Det gælder både parlamentet og Vogternes Råd, som har bemyndigelse til at forkaste lovforslag. Dertil kommer, at en række politiske beslutninger i sidste ende træffes af Den Øverste Leder, som via sit eget kontor har oprettet en række parallelle uofficielle systemer, der sikrer, at hans beslutninger bliver

fulgt. Endelig ser de ledende officerer i Revolutionsgarden med stor skepsis på præsident Rouhani og hans tilnærmelser til Vesten.

De iranske tilnærmelser til de arabiske lande i regionen vil blive afvist

Det shiitiske Iran vil under præsident Rouhani forsøge at etablere mere venskabelige forbindelser til de arabiske lande i regionen, især til de sunnimuslimske kongedømmer i Den Persiske Golf. De iranske tilnærmelser vil dog blive afvist, dels på grund af Irans støtte til

Bashar al-Asads styre i Syrien, dels på grund af Irans nukleare program.

Iran vil bestræbe sig på at øge sin indflydelse i det shiitisk ledede Irak og vil derigennem søge at styrke den shiamuslimske støtte til Asads styre i Syrien. Endvidere vil Iran søge at forhindre, at konflikten i Syrien breder sig til Irak. Iran har også fordel af et venligt stemt Irak som modvægt til Saudi-Arabien og de øvrige arabiske kongedømmer i Den Persiske Golf.

Ægypten er igen domineret af militæret

Ægypten står midt i en dyb krise med udbredt vold, politisk ustabilitet og en skrantende økonomi, efter at militæret afsatte landets første demokratisk valgte præsident i juli 2013. Det bliver vanskeligt for overgangsregeringen at stabilisere situationen på kort sigt.

Ægyptens teknokratiske overgangsregering har ikke været i stand til at stabilisere situationen, som er præget af vold, politisk ustabilitet og en skrantende økonomi. Overgangsregeringen kom til magten, efter at militæret i juli 2013 afsatte landets første demokratisk valgte præsident, Mohammed Mursi, blot et år efter at han var blevet valgt.

Overgangsregeringen er domineret af militæret og bliver mødt med stærk modstand, både fra det moderate Muslimske Broderskab og radikale islamistiske grupper. Det vil blive vanskeligt for overgangsregeringen at gennemføre en demokratisk overgangsproces. Den fastholder dog, at den inden for et halvt år vil revidere forfatningen og afholde nye parlaments- og præsidentvalg. For at gennemføre planen på så kort tid er det sandsynligt, at overgangsregeringen bliver nødt til at anvende autoritære og voldelige midler. Det vil øge mistilliden hos de grupper, der føler sig marginaliseret, samt i befolkningen generelt.

Ægypten vil på kort til mellemlangt sigt være præget af dyb splittelse mellem på den ene side såvel moderate som radikale islamister

og på den anden side verdslige og liberale grupper. Denne splittelse har eksisteret længe i det ægyptiske samfund, men er kommet særligt frem under præsident Mursis korte embedsperiode og er yderligere blevet forstærket med hans afsættelse.

Ægypterne er splittede i spørgsmålet om, hvor meget islam skal fylde i deres hverdag, og hvilken rolle islam skal have i landets lovgivning. Det er sandsynligt, at de nuværende magthavere vil søge at svække de islamistiske elementer i den forfatning, som den afsatte islamistisk dominerede regering fik gennemført.

Med afsættelsen af Mursi er militæret vendt tilbage til sin traditionelle position som den dominerende politiske magtfaktor i Ægypten. Det vil ikke ændre sig på kort sigt, men rollen som politisk magthaver vil blive langt mere kompliceret for militæret end tidligere.

Militæret og overgangsregeringen har slået hårdt ned på Det Muslimske Broderskab, siden Mursi blev afsat. Bevægelsen er blevet stærkt svækket og vil blive mere og mere splittet ideologisk, men den har stadig en

bred tilslutning i Ægypten. Nogle yderliggående medlemmer vil afvise en pragmatisk tilgang og vælge at vende tilbage til brug af vold som for flere årtier siden.

Generelt vil militante islamistiske grupper søge at udnytte den ustabile sikkerhedssituation til at konsolidere og udbygge deres

tilstedeværelse i landet. Der vil fortsat foregå træning af personer på vej til borgerkrigen i Syrien, og der vil være en øget risiko for angreb mod såvel nationale som internationale mål, f.eks. Suezkanalen. Myndighederne vil prioritere beskyttelsen af skibsfarten i kanalen, men vil ikke være i stand til at stabilisere den generelle sikkerhedssituation på kort sigt.

Libyen kæmper med en forværret sikkerhedssituation

Libyen kæmper fortsat med store sikkerhedsmæssige og politiske problemer og har endnu ikke gennemført den planlagte demokratiske overgangsproces. Den manglende evne til at skabe resultater gør regeringen sårbar for kritik og øger sandsynligheden for civile uroligheder og vold.

Sikkerhedssituationen i Libyen er under forværring. Særligt situationen i det østlige Libyen med hovedbyen Benghazi er ustabil, men også hovedstaden Tripoli har i stigende grad været præget af voldelige sammenstød, bl.a. som følge af kampe mellem militser. Mod syd har regeringen store problemer med at etablere en effektiv overvågning af grænsen, som kan krydses relativt frit af våben- og menneskesmuglere samt militante islamister.

Den forværrede sikkerhedssituation skyldes primært regeringens store problemer med at opbygge effektive og troværdige regeringsstyrker, men også politiske kampe og rivalisering på nationalt og regionalt niveau, der udfordrer regeringens autoritet og handlekraft. Således har den endnu ikke været i stand til at gennemføre den planlagte demokratiske overgangsproces.

Den politiske styring er blevet vanskeligere, fordi der er blevet vedtaget en lov, som udelukker næsten alle de embedsmænd, der tjente under Gadaffi, fra politisk virksomhed. Loven har stor opbakning i befolkningen, men den manglende evne til at skabe resultater gør regeringen sårbar for kritik og øger sandsynligheden for civile uroligheder og vold.

Manglen på effektive regeringsstyrker svækker generelt regeringens evne til at håndtere den voksende terrortrussel fra militante islamistiske grupper og netværk som al-Qaida i Det Islamiske Maghreb (AQIM), der øger sin tilstedeværelse i landet. Den islamistiske milits Ansar al-Sharia, som er en vigtig magtfaktor i det østlige Libyen, konsoliderer sine magtbaser og kontakten til andre islamistiske grupper i regionen.

Irak er domineret af religiøse spændinger

De religiøse spændinger sætter Iraks shiitisk ledede regering under stadig større pres, og på kort sigt vil landet forblive ustabil. En åben konflikt og en opdeling af landet er dog ikke sandsynlig på kort sigt.

Forud for det kommende parlamentsvalg i 2014 er Irak præget af vold mellem sunni- og shiamuslimer, spændinger mellem centralre-

geringen og den autonome kurdiske region samt risiko for, at den syriske borgerkrig breder sig til Irak. Dertil kommer, at den iranske

indflydelse i landet er vokset, siden USA trak sig tilbage i december 2011.

Det er i nogen grad sandsynligt, at volden og brudlinjerne vil blive yderligere forstærket det kommende år, men centralregeringen vil fortsat være i stand til at hindre en åben konflikt mellem sunnimuslimer, shiamuslimer og kurdere. Det er således sandsynligt, at Irak vil være i stand til at gennemføre parlamentsvalget i 2014, trods den stigende vold.

Siden april 2013 er volden i Irak steget markant. Det er primært al-Qaida i Irak og Levanten (ISIL), der står bag volden, som især har været rettet mod den shiamuslimske del af befolkningen. Der er dog også eksempler på vold gennemført af shiamuslimske militser rettet mod sunnimuslimerne i landet.

Volden er et udtryk for, at den sunnimuslimske del af befolkningen føler sig forfordelt og marginaliseret af den siddende regering under ledelse af premierminister Nuri al Maliki og hans shiamuslimske parti, Dawa.

Den religiøst betingede vold er dog kun et af flere problemer, som Maliki står over for. Den historiske uenighed mellem centralregeringen og kurderne om den olierige og etnisk blandede by Kirkuk og en række andre grænseområder i den nordlige del af landet har det seneste år ført til spændinger. Både den irakiske centralregering og den autonome kurdiske region har ført militære styrker til de omstridte områder.

Selv om den religiøse vold primært er drevet af interne forhold og utilfredshed, udfordrer konflikten i Syrien den irakiske centralregering og dens væbnede styrker, som søger at hindre, at den syriske borgerkrig spredt sig til Irak. Grænsen mellem de to lande er dog særdeles vanskelig at kontrollere, og grupper af både sunnitter og shiitter benytter Irak som gennemgangsland. Al-Qaida i Irak og Levan-

ten (ISIL) har benyttet adgangen til Syrien til at opnå en massiv tilstedeværelse i landet, og gruppen opererer nu både i Irak og i Syrien. De irakiske sikkerhedsstyrker vil fortsat have vanskeligt ved at kontrollere grænsen til Syrien, og risikoen for en spredning af den syriske konflikt til Irak er således til stede.

Yemen er præget af ustabilitet

Overgangspræsident og tidligere vicepræsident i Yemen, Abd al-Rabuh Mansour al-Hadi, nærmer sig afslutningen af sit to år lange mandat. Hadi har siden sin indsættelse gennemført mange, men små reformer, der gradvis har svækket den tidligere præsident Ali Abdullah Salehs militære magt. Yemens væbnede styrker vil dog fortsat være splittet i modstridende fraktioner med manglende effektivitet og potentiale for væbnede sammenstød til følge i flere år fremover.

Politisk har præsident Hadi været i stand til at holde gang i forhandlingerne under en national konference for dialog, der siden marts 2013 bl.a. har arbejdet på en ny forfatning. Processen er langsommelig, og mistilliden er stadig stor mellem parterne. Uenighederne har baggrund i skillelinjer mellem shiitter og sunnitter, mellem centralstyret og regioner, som ønsker selvstyre, samt personlige magtambitioner. Det er ikke sandsynligt, at dialogkonferencen vil være i stand til at finde et kompromis, som tilfredsstillende alle disse grupper.

Ustabiliteten i Yemen har siden 2011 bl.a. ført til sabotage af olie- og gasinfrastrukturen og har en alvorlig indvirkning på landets økonomi. Yemen er afhængigt af betragtelig støtte udefra, hvis den positive vækst fra 2012 skal fortsætte. På mellemlangt og langt sigt er økonomiske reformer nødvendige, for at regeringen kan indfri befolkningens forventninger om en højere levestandard.

De økonomiske, politiske og i særlig grad de

militære udfordringer hæmmer den yemenitiske regerings evne til at kontrollere eget territorium. Både de shiitiske houthi-oprørere, de sydyemenitiske separatister, lokale stam-

mer og al-Qaida på Den Arabiske Halvø vil derfor fortsat have stort manøvrerum, især uden for de større byer.

PIRATERI

Pirateri og sørøveri truer fortsat den civile skibsfart i farvandene ud for Øst- og Vestafrika. Ved Østafrika er pirateriet faldet til et meget lavt niveau. Det skyldes bl.a. presset fra de internationale flådestyrker. Et mindre antal somaliske piratgrupper råder dog fortsat over en kapacitet til og en intention om at gennemføre angreb. Somalias føderale regering er ikke selvstændigt i stand til effektivt at forhindre pirateri ud for Afrikas Horn. Ved Vestafrika er antallet af angreb på samme niveau som hidtil.



Pirateriet ved Østafrika udgør fortsat en trussel mod den civile skibstrafik i farvandene omkring Afrikas Horn, selv om det er faldet til et meget lavt niveau. Pirateri foregår ifølge FN's definition i internationalt farvand, mens sørøveri foregår i et lands territorialfarvand.

Det lave aktivitetsniveau skyldes bl.a. en kombination af de internationale flådestyrkers operationer mod pirateri, og at handelsskibene efterlever de anbefalede modforholdsregler, specielt brugen af bevæbnede sikkerhedsvagter. Derudover resulterede operationerne på havet tidligere i, at de tilbageholdte formodede pirater blev sendt retur til den somaliske kyst. Nu er der lavet aftaler med en lang række lande i operationsområdet, så piraterne kan retsforfølges. Det er meget sandsynligt, at aktivitetsniveauet på kort og mellemlangt sigt vil forblive uændret lavt, hvis presset på piraterne opretholdes.

Det lave aktivitetsniveau udelukker dog ikke angreb, og et mindre antal piratgrupper råder fortsat over en kapacitet til og en intention om at gennemføre angreb.

De somaliske pirater har ved flere lejligheder været involveret i bortførelser på land i både Somalia og Kenya, og det er sandsynligt, at de på kort til mellemlangt sigt vil fortsætte med at søge efter egnede mål på land som alternativ til den internationale skibsfart.

Somalias regioner: Vanskeligere forhold for pirateri

Somalias føderale regering har stadig ingen kontrol med de tidligere meget piratplagede områder, især i regionerne Puntland og Galmudug. Den råder ikke over politi eller lignende til at imødegå piraterne på land, og den har ingen flåde eller kystvagt til at bekæmpe pirateriet. Regeringen er ikke i stand til effektivt at forhindre pirateri ud for Afrikas Horn, og indsatsen mod pirateri vil derfor fortsat være afhængig af bidrag fra det internationale samfund.

Den selvstyrende region Puntland i Somalias nordøstlige hjørne har oprettet en maritim politistyrke, der har gjort piraternes forhold i regionen vanskeligere, dog uden at kunne standse deres aktivitet. Det har ført til, at flere pirater er blevet arresteret, og at tilba-

geholdte besætningsmedlemmer er blevet frigivet. Regionens institutioner er dog svage, og piraterne har mulighed for at bestikke sig til at blive løsladt eller til at fortsætte deres aktiviteter.

I regionen Somaliland i Somalias nordvestlige hjørne vil regionalregeringen på kort til mellemlangt sigt fortsat være i stand til at forhindre pirateri i at udgå fra regionens kyster.

Der er ingen tegn på, at al-Shabaab aktivt bekæmper pirateri, selv om gruppen tidligere har betegnet pirateri som uislamisk. Tværtimod er det sandsynligt, at gruppen tager sig betalt for, at piraterne bruger de områder, som gruppen kontrollerer nord for Mogadishu. Der er øget kontakt mellem al-Shabaab og de somaliske pirater, men der er ikke et egentligt samarbejde om pirateri mellem al-Shabaab og de somaliske pirater.

Vestafrika: Angrebene spreder sig
Guineabugten ved Vestafrika er også plaget af pirateri og sørøveri. Skibsfarten er især truet ud for Nigeria. Antallet af angreb er på

samme niveau som hidtil. Der kan dog være mindre udsving, alt efter hvilke statistikker der anvendes. Angrebene vil fortsat brede sig, både langs kysten til andre stater i Guineabugten og længere væk fra land. Disse forhold vil ikke ændre sig på kort sigt.

Truslen mod besætninger, last og skib ved Øst- og Vestafrika er af forskellig karakter. I Guineabugten bliver angrebene typisk udført af velorganiserede kriminelle grupperinger og drejer sig om tyveri af lasten, primært fra tankskibe. Besætningsmedlemmer bliver med jævne mellemrum bortført nogle uger, længerevarende gidselsituationer som ved Somalia er dog ikke sandsynlige.

De berørte lande i Guineabugten samarbejder regionalt og multilateralt for at forhindre angreb på skibsfarten. Landene i regionen har dog ikke på kort til mellemlangt sigt de nødvendige forudsætninger for at opbygge et regionalt samarbejde, der kan bekæmpe pirateri og sørøveri eller nævneværdigt begrænse den nuværende trussel.

SPREDNING AF MASSEØDELÆGGELSESVÅBEN

Syriens kemiske våben har givet anledning til stor international bekymring. Gennemførelse af den internationale FN-aftale om destruktion af Syriens kemiske våben mindsker risikoen for, at ikke-statslige aktører får kontrol med større mængder af disse våben, men der er stadig en trussel fra spredning af Syriens kemiske våben, så længe aftalen ikke er gennemført fuldt ud. Generelt er truslen fra spredning af masseødelæggelsesvåben voksende, og på langt sigt vil flere stater kunne ramme NATO's territorium med kernevåben. Trods udsigt til nye forhandlinger om Irans nukleare program fortsætter Iran med at udbygge sine nukleare anlæg.

Syrien tiltrådte i september 2013 FN-konventionen om kemiske våben og har accepteret den internationale aftale om afhændelse og destruktion af de kemiske våben. Aftalen skal være gennemført inden midten af 2014. Tidsrammen for at destruere de kemiske våben er meget ambitiøs, og opgaven vil blive ressourcerekrævende og meget vanskelig at gennemføre, bl.a. fordi den involverer transport af de kemiske våben gennem konfliktramte områder.

Hvis den internationale FN-aftale gennemføres fuldt ud, vil det mindske truslen fra spredning af kemiske våben, ikke mindst fordi det mindsker risikoen for, at ikke-statslige aktører får kontrol med større mængder af disse våben. Se i øvrigt afsnittet "Konflikten i Syrien er fastlåst" på side 23-24.

Truslen fra spredning af masseødelæggelsesvåben er generelt voksende
I strid med internationale aftaler er flere lande i gang med at udvikle masseødelæggelsesvåben. Ud over de kemiske våben udgør også de biologiske våbenprogrammer en trussel, men generelt er det især evnen til at fremstille kernevåben, der giver størst anledning til international bekymring.

Nogle lande arbejder også på at udvikle ballistiske missiler, som især er velegnede til at fremføre kernevåben. Flere stater vil på langt sigt kunne ramme NATO's territorium med kernevåben.

De internationale kontrolmekanismer som Det Internationale Atomenergiagentur, IAEA, har fortsat begrænset samarbejde med Iran

og intet samarbejde med Nordkorea. Derfor har agenturet vanskeligt ved at fastslå, om Irans nukleare program alene har civile formål, eller hvor langt Nordkorea er nået i udviklingen af kernevåben.

Iran fortsætter sit nukleare program

På trods af den stigende internationale modstand, og i strid med FN's sikkerhedsrådsresolutioner, fortsætter Iran med at udbygge sine nukleare anlæg. Anlæggene er relevante for fremstilling af kernevåben, og en række af dem giver økonomisk set ingen mening, hvis formålet alene er civilt.

I november 2011 udsendte IAEA en meget kritisk rapport om det iranske nukleare program og sammenkædede direkte aktiviteter i Iran med udvikling af kernevåben. Samtidig opfordrede IAEA Iran til at indgå i et konstruktivt samarbejde. De følgende IAEA-rapporter i 2012 og 2013 har også været meget kritiske over for det fortsat meget ringe iranske samarbejde.

Som underskriver af aftalen om ikke-spredning af kernevåben har Iran ret til at opbygge et civilt nukleart program. Men Iran har gentagne gange hemmeligholdt aktiviteter, der er relevante for fremstilling af kernevåben, både aktiviteter, der for så vidt kunne være civile, og aktiviteter, der kun giver mening i et militært program.

Irans manglende samarbejde med IAEA kommer f.eks. til udtryk ved, at Iran gennem længere tid har nægtet IAEA adgang til et anlæg ved byen Parchin, hvor der er mistanke om, at

Iran har foretaget eksperimenter med sprængstoffer af en karakter, som er meget relevant i forbindelse med udvikling af kernevåben. Iran har gennemført en gennemgribende rensning og fysisk ændring af området. Disse tiltag gør det nærmest umuligt for IAEA at afgøre, om anlægget har været anvendt i forbindelse med et muligt iransk kernevåbenprogram.

Iran fremstiller fortsat uran beriget op til 3,5 % og fortsætter også med at fremstille uran beriget til knap 20 %. Med udgangspunkt i uran med en højere berigningsgrad vil Iran hurtigere kunne fremstille kernevåben. Iran begrundede denne fremstilling med produktion af isotoper til medicinske formål.

Iran har yderligere forøget antallet af installerede centrifuger til berigning af uran. Centrifugerne er ikke sat i drift, men repræsenterer en kapacitetsreserve, som er op til 25 % større end den kapacitet, der er i drift. Det er sandsynligt, at disse centrifuger senere vil blive sat i drift, og de vil kunne give en kraftig forøgelse af Irans produktion af beriget uran, herunder også uran beriget til knap 20 %. Det er fortsat sandsynligt, at Iran arbejder på at opnå en kapacitet til hurtigt at fremstille kernevåben, hvis landets ledelse skulle beslutte at tage et sådant skridt.

Nordkorea nærmer sig en kernevåbenkapacitet

Det er sandsynligt, at Nordkorea på kort til mellemlangt sigt vil foretage yderligere prøvesprængninger af kernevåben og affyringer af rumraketter, der er relevante for udvikling af interkontinentale ballistiske missiler. Disse prøvesprængninger og affyringer foretages dels på grund af tekniske behov ved udviklingen af landets kernevåben, dels på grund af et politisk behov for at styrke landets internationale position.

Nordkorea vakte international fordømmelse ved sine testsprængninger af kernevåben

i 2006, 2009 og senest i februar 2013. Det samme har landets ambitiøse program til udvikling af ballistiske missiler gjort. Nordkorea bragte i december 2012 en satellit i kredsløb ved hjælp af en rumraket. Det viser, at landet gør fremskridt inden for udviklingen af raketter. Det gælder især teknologien bag trinadskillelse, som kan bruges i både rumraketter og ballistiske missiler.

Nordkoreas kernevåbenprogram er baseret på plutonium, men det er sandsynligt, at landet har bygget et anlæg til berigning af uran. Anlæg til berigning af uran kan nemmere end anlæg til fremstilling af plutonium etableres under jorden. Det er derfor vanskeligt for det internationale samfund at opdage sådanne anlæg.

Sekspartsforhandlingerne mellem Nordkorea, Sydkorea, USA, Kina, Rusland og Japan om Nordkoreas kernevåbenprogram ligger stille. Nordkorea vil ikke lade sig presse til indrømmelser i forbindelse med sit kernevåbenprogram, hverken af USA eller Kina. Alle parter er dog interesserede i at beholde sekspartsforummet som en formel ramme, der kan bruges til at genoptage dialogen.

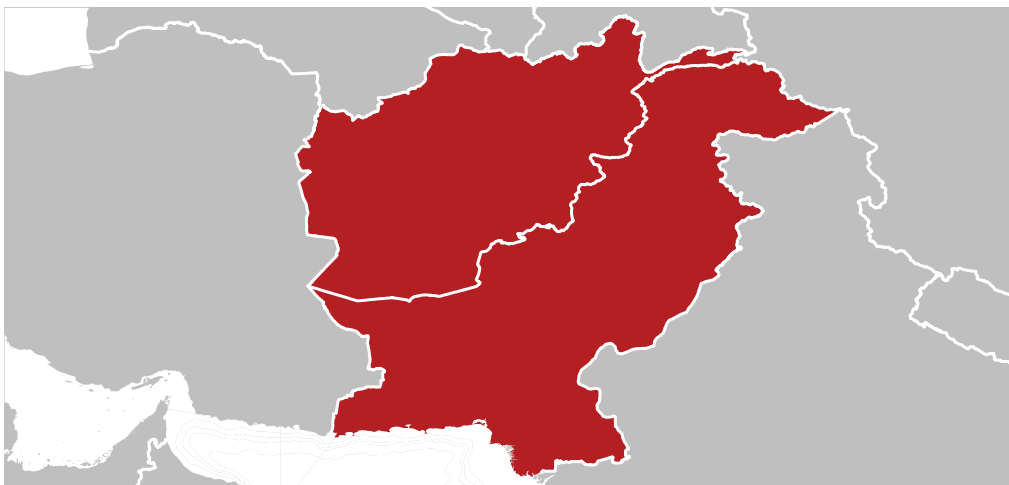
Lettere adgang til viden og teknologi

Globaliseringen har medført, at adgangen til den teknologi og de produkter, som er nødvendige for at udvikle masseødelæggelsesvåben, bliver lettere. Relevant teknologi og relevante produkter er underlagt eksportkontrol, men denne eksportkontrol bliver ofte omgået, da ikke alle lande håndhæver eksportkontrol lige meget. Det er sandsynligt, at forsøg på omgåelse af eksportkontrol vil stige.

Derudover udgør viden og færdigheder hos forskere og studerende en risiko, da store mængder af relevant viden om masseødelæggelsesvåben hurtigt kan spredes i elektronisk form.

AFGHANISTAN

I Afghanistan har Taliban fortsat viljen til at bekæmpe regeringen, og der er udsigt til mange års oprørskamp i Afghanistan, især i den østlige og sydlige del. På trods af dette er Taliban ikke ved at vinde oprørskampen i Afghanistan. Det vidner folkelig modstand og lokale opstande mod oprørsgruppen om. Den har stort set ingen opbakning blandt Afghanistans store mindretal af tadsjiker, hazarer og usbekere. Desuden står Taliban over for afghanske sikkerhedsstyrker, som løbende forbedrer deres evne til at bekæmpe oprørsgruppen.



Taliban vil kun blive i stand til at vinde oprørskampen i Afghanistan, hvis organisationen får massiv militær støtte fra Pakistan. En sådan støtte er ikke sandsynlig. Oprørskampen finder navnlig sted i det sydlige og østlige Afghanistan og i de pashtunske enklaver i den nordlige og vestlige del af landet. Taliban råder ikke over økonomiske ressourcer, logistik, kampstøtte i form af f.eks. artilleri og et kommando- og kontrolsystem, som gør det muligt at indlede en strategisk offensiv i den nordlige og vestlige del af Afghanistan.

Det er sandsynligt, at oprørerne i 2014 i de sydlige og østlige provinser i perioder vil kunne svække de afghanske sikkerhedsstyrkers bevægelsesfrihed. Oprørerne vil også lejlighedsvis kunne true adgangsvejene til Kabul og andre større byer. De vil imidlertid ikke få kontrol med de større byer eller distrikts- og provinsscentre, idet de afghanske sikkerhedsstyrker i 2012 og 2013 har demonstreret en øget evne til at imødegå oprørernes angreb

og prioriterer sikkerheden omkring befolkningscentrene højt.

Helmand holder stand mod Taliban

Helmand-provinsen er et eksempel på, at Taliban ikke står foran en umiddelbar sejr i Afghanistan. De afghanske sikkerhedsstyrker vil ganske vist ikke være i stand til fuldt ud at udfylde det tomrum, som de internationale styrker efterlader, når de trækker sig tilbage fra Helmand-provinsen. Men stærke lokale netværk vil ikke acceptere, at Taliban får kontrol med provinsen. Disse netværk er i færd med at udbygge deres kontrol over lokale afghanske politistyrker, da det giver en vis legitimitet og adgang til yderligere ressourcer. Denne form for sammensmeltning af f.eks. politi og lokal milits lever ikke op til vestlige standarder for politiarbejde, men ikke desto mindre vil den frem mod 2015 udgøre et forsvaret imod Taliban.

De afghanske sikkerhedsstyrker gør fremskridt

Siden 2009 har den afghanske hær deltaget i alle større militære operationer i landet, og hæren og politiet er nået op på de styrketal, som er blevet aftalt mellem den afghanske regering og den internationale koalition.

Der sker løbende forbedringer af de afghanske sikkerhedsstyrkers evne til patrulje-, bevogtnings- og genforsyningstjeneste, men inden for flere, mere specialiserede områder er de endnu under opbygning. De afghanske sikkerhedsstyrker har problemer med ureglementeret fravær, orlov og voksende tab efter kampe med Taliban. Sikkerhedsstyrkerne er dog gennem rekruttering i stort omfang i stand til at opveje denne afgang.

Angreb på de internationale sikkerhedsstyrker udført af personer fra de afghanske sikkerhedsstyrker er stadig en væsentlig udfordring for samarbejdet mellem de internationale og afghanske sikkerhedsstyrker. I 2013 har der været en markant nedgang i denne type angreb på grund af bedre sikkerhedsprocedurer og mindre fælles træningsindsats, men truslen består fortsat.

Det er sandsynligt, at de afghanske sikkerhedsstyrker frem mod udgangen af 2014 kan påtage sig ansvaret for sikkerheden i distriktscentre, større byer og langs hovedfærdselsårer. De vil dog i stort omfang være nødt til at samarbejde med lokale uformelle magthavere. I landområderne, navnlig i det sydlige og østlige Afghanistan, vil lokale aftaler med oprørsstyrkerne bidrage til sikkerheden. De afghanske sikkerhedsstyrker vil efter 2014 have behov for international støtte i form af penge, instruktører og anden bistand for at fastholde de opnåede resultater.

Parterne udsender følere om forhandling

Parterne i konflikten i Afghanistan udfolder

bestræbelser på at etablere kontakt med hinanden. Talibans kontor i Qatar er et eksempel på dette. Trods øget kontakt er der ikke udset sigt til egentlige forhandlinger om fred i 2014. Grundlæggende forhold spænder ben for, at Taliban reelt vil sætte sig til forhandlingsbordet. Taliban anerkender ikke præsident Hamid Karzai og hans regering som en legitim forhandlingspartner. Desuden tror magtfulde militære ledere i Taliban på, at de kan sejre militært. Endelig besværliggør Karzai en dialog ved at insistere på, at han skal kontrollere ethvert forhandlingstiltag. Talibans vilje til forhandling vil stige, hvis de afghanske sikkerhedsstyrker er i stand at fastholde et militært pres på Taliban, når de fleste af de internationale styrker forlader Afghanistan i 2014.

Nabolandene bidrager ikke til freden

Rivalisering mellem Afghanistans naboer gør forhandlinger om fred vanskelige. Pakistan opretholder sin støtte til Taliban for at sikre sig indflydelse på fremtidens Afghanistan, mens Iran i endnu højere grad end tidligere demonstrerer, at intet kan lykkes i regionen, medmindre Iran bakker det op. Samtidig er Kina tilbageholdende med at engagere sig og bidrage til en fredelig løsning af konflikten, mens Indien spiller en tilbagetrukket rolle for ikke at provokere Pakistan.

Al-Qaidas tilstedeværelse er begrænset

Al-Qaida tæller kun nogle få hundrede personer i Afghanistan. I takt med at presset på al-Qaida er steget i det nordvestlige Pakistan, har al-Qaida forsøgt at øge sin tilstedeværelse i Afghanistan. Al-Qaida er primært til stede i den østlige del af Afghanistan for at sikre sig baseområder, hvor organisationen kan træne og planlægge eksterne operationer. Hertil kan den også trække sig tilbage, hvis den bliver presset i Pakistan.

Al-Qaida opererer ikke selvstændigt i Afghanistan, men samarbejder med de lokale op-

rørsgrupper. Det er meget sandsynligt, at al-Qaidas mulighed for at operere i Afghanistan vil blive lidt bedre, i takt med at de afghanske sikkerhedsstyrker overtager ansvaret for sikkerheden i provinserne. Det er meget sandsynligt, at al-Qaida vil øge sin tilstedeværelse i det østlige Afghanistan i mindre omfang.

Karzai prøver at styre præsidentvalget

Afghanistan skal vælge ny præsident den 5. april 2014. Præsident Karzai har mange gange offentligt tilkendegivet, at han vil overholde forfatningen og træde tilbage efter præsidentvalget i 2014, men Karzai kæmper i stedet indædt for at blive valgets kongemager. Dvs. den, som reelt udpeger den næste præsident og har afgørende indflydelse på den koalition, som vinder valget. Derfor har Karzai og regeringen udstukket retningslinjer for vælgerregistrering, fået vedtaget to valglove og nedsat henholdsvis en valgkommission og en valgklagekommission, som styrker Karzais greb om valgprocessen.

Taliban bliver en vigtig indirekte deltager i valgkampen. Oprørsgruppens leder, Mullah Omar, fordømte i august 2013 valget, men Taliban har kun indflydelse i de pashtunsk dominerede områder. Organisationen er derfor nødt til at optræde mere pragmatisk, hvis den vil undgå, at f.eks. en tadsjiker bliver præsident.

Pakistan

Pakistans politiske system er blevet mere robust efter parlamentsvalget og det fredelige magtskifte i 2013. Store økonomiske problemer og truslen fra militante islamister vidner dog om et samfund, som er præget af dybe sociale og religiøse spændinger. På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område spiller modsætningsforholdet til Indien stadig en dominerende rolle.

Pakistans anstrengte forhold til ærkefejenden Indien vil fortsat være styrende for det pakistanske forsvars sikkerhedspolitiske prioriteringer, herunder den indisk-pakistanske rivalisering om indflydelsen i Afghanistan. Det

Eliten kæmper om magt og penge

Den politiske elite i Afghanistan er splittet. Den er delt mellem pashtunske og ikke-pashtunske grupperinger og mellem ministre eller guvernører i Karzais regering og personer i åben opposition til præsident Karzai. Den politiske elites medlemmer kæmper om magt og ikke mindst positioner, som sikrer dem job og penge til deres tilhængere. Der er risiko for, at omfattende valgsvindel og marginalisering af betydningsfulde politikere ved præsidentvalget vil kaste det politiske system ud i en legitimitetskrise. Der er dog blandt medlemmerne af eliten forståelse for, at de er nødt til at opnå konsensus om den politiske ledelse af Afghanistan efter præsidentvalget. Eliten er forenet i sin modstand mod Talibans magtovertagelse. Den er også klar over, at fortsat international støtte til Afghanistan afhænger af opretholdelse af en legitim afghansk centralregering.

Den afghanske stat er på papiret meget centralistisk, men centralmagten er stadigvæk svag og kan kun regere gennem alliancer med stærke lokale magthavere. Den ikke-pashtunske befolkning presser på for decentralisering, og efter præsidentvalget vil det blive et uomgængeligt tema. Den afghanske stat er i færd med at overtage ansvaret for flere basale offentlige serviceopgaver, som det internationale samfund hidtil har stået for. Denne opgave kan den kun løfte gennem flytning af beslutningskompetencen fra hovedstaden til provinserne.

pakistanske forsvar vil derfor fortsat støtte afghansk Taliban i grænseområderne til Afghanistan og forsøge at påvirke den igangværende fredsproces.

Pakistans udenrigs- og sikkerhedspolitik bestemmes i vid udstrækning af forsvarlets ledelse. Afghanistan og Indien udgør hjørnestenene i Pakistans udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Der er ikke udsigt til markante ændringer i forsvarlets prioriteringer og indflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitikken, uanset hvem der i efteråret 2013 overtager den vigtige post som hærchef og den mindre betydningsfulde post som forsvarschef. Den nuværende forsvarschef og den magtfulde hærchef skal ifølge planen pensioneres i henholdsvis oktober og november.

Pakistan har under konflikten i nabolandet Afghanistan modtaget en omfattende udviklingsbistand fra koalitionslandene, især USA. Den militære tilbagetrækning fra Afghanistan i 2014 vil betyde en reduktion i den vestlige udviklingsbistand. Det er sandsynligt, at Pakistan på kort til mellemlangt sigt vil indgå flere udviklings- og investeringsaftaler med Kina som erstatning for den vigende vestlige bistand.

Pakistan er på vej mod større politisk stabilitet

Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N) vandt regeringsmagten ved valget i 2013, og partileder Nawaz Sharif er blevet premierminister for tredje gang. Der har også været præsidentvalg i 2013, hvor PML-N tillige erobrede præsidentposten. Umiddelbart har de netop afholdte valg derfor betydet, at den pakistanske centralmagt er blevet mere stabil. Dette understreges af, at den nyligt afgangende regering som den første gennemførte en fuld regeringsperiode. Den politiske stabilitet har dog ikke resulteret i en tilsvarende forbedring af levevilkårene for den brede pakistanske befolkning, som fortsat lider under daglige terrorangreb, svære økonomiske kår og manglende energiforsyning til husholdning op transport.

Ud over det markante skifte i den politiske ledelse vil der også blive gennemført udskiftninger i ledelsen af den pakistanske højesteret, der siden 2007 har udviklet sig til en uafhængig og magtfuld aktør. Der er her tale om en positiv demokratisk udvikling, da højesteret udviser handlekraft ved at stille både regering og det magtfulde forsvar til ansvar for korruption, dårlig ledelse og overgreb mod befolkningen. Der skal indsættes en ny formand for højesteret i december 2013, og det er sandsynligt, at retten også på kort til mellemlangt sigt vil forsøge at ansvarliggøre og synliggøre den politiske og militære ledelses fejl og mangler.

Økonomien volder store problemer

Den større politiske stabilitet og de markante ledelsesskift ændrer ikke på, at Pakistan også på kort til mellemlangt sigt må kæmpe med omfattende økonomiske, sociale og sikkerhedspolitiske udfordringer. Selv om den nye regering har tilkendegivet, at dens hovedprioritet er at rette op på landets økonomi, vil den få svært ved at gennemføre de tiltrængte økonomiske reformer.

På grund af den svage økonomi vil regeringen få svært ved at rette op på landets omfattende ressource- og energimangel. Især energimanglen er et betydeligt problem, og landet er afhængigt af en stor import. Det er en medvirkende årsag til et stort underskud på handelsbalancen. Pakistan vil derfor fortsat være afhængig af udenlandsk økonomisk støtte, især fra USA og Den Internationale Valutafond. Selv om Pakistans nye regering sidder solidt på magten, er det sandsynligt, at den økonomiske vækst i en årrække vil forblive beskeden.

Militante islamister udgør stadig en trussel

Pakistans sikkerhedsmæssige situation vil på kort sigt være præget af ustabilitet. Forsvaret har med hæren i spidsen flere gange

erklæret, at Pakistan står over for en massiv indenrigspolitisk trussel fra militante islamister. Der er en bred politisk opbakning til at forhandle med de militante islamister, men den politiske og militære ledelse er villig til at bruge magt, hvis der ikke bliver tale om realitetsforhandlinger. Det er sandsynligt, at de nuværende tilløb til fredsforhandlinger mellem staten og de militante islamister kun i begrænset omfang vil reducere den omfattende vold i landet. Den sikkerhedsmæssige situation vil derfor forblive ustabil på kort til mellemlangt sigt.

Det pakistanske forsvar har rettet fokus mod landets interne sikkerhed og stabilitet i takt med det seneste års markante stigning i antallet af terrorangreb og religiøst betinget vold. Det er dog sandsynligt, at Pakistan også i fremtiden vil være hjemsted for flere lokalt orienterede militante netværk, som enten opererer i Afghanistan eller Indien eller bekæmper den pakistanske stat og terroriserer religiøse minoriteter i landet. Det er sandsynligt, at personer fra Vesten fortsat vil søge mod træningslejre i Pakistan, om end i mindre antal end tidligere. Der har været flere eksempler på, at personer fra Vesten, der har trænet med lokale grupper, har forsøgt at gennemføre terrorangreb i Vesten.

Lokale pakistanske oprørs- og terrorgrupper er fortsat meget aktive over hele landet. Flere af disse er tilknyttet store organisationer i Pakistan, som råder over betydelige økonomiske ressourcer og politisk indflydelse. I forbindelse med parlamentsvalget var der talrige terror-

angreb fra den pakistanske Taliban-bevægelse mod kandidater, valgsteder og vælgermøder i næsten alle Pakistans provinser. I juni 2013 demonstrerede den pakistanske Taliban-bevægelse, at den stadig er i stand til at ramme vestlige mål, da den udførte et terrorangreb mod en gruppe udenlandske turister i Pakistans nordligste provins. Desuden har grupper som Lashkar-e-Jhangvi udført adskillige bombeattentater mod shiamuslimer i pakistanske storbyer, idet de betragter shiamuslimer som frafaldne fra islam. Det er sandsynligt, at disse terrorgrupper fortsat vil udgøre en trussel mod lokale mål over hele Pakistan.

Det er sandsynligt, at pakistanske militante grupper, der fortsat opererer i Afghanistan, vil vende sig mod Kashmir efter 2014, og at pakistanske veteraner vil sprede sig ud over Pakistan og resten af regionen, hvor de enten vil blive optaget i islamistiske organisationer eller kriminelle netværk.

Al-Qaidas øverste ledelse opererer stadig fra Pakistan

Al-Qaidas øverste ledelse opholder sig stadig i Pakistan på trods af et fortsat pres fra droneangreb og de pakistanske militære operationer i stammeområderne. Herfra forsøger al-Qaidas øverste ledelse at øve indflydelse på kamppladserne i Mellemøsten og i Nordafrika med størst muligt fokus på oprørskamp. Det er sandsynligt, at centrale al-Qaida-ledere forbliver i området, selv om en række al-Qaida-medlemmer siden 2011 er rejst fra Pakistan til Syrien for at deltage i kamphandlinger der.

AFRIKANSKE BRÆNDPUNKTER

De fleste lande i Afrika syd for Sahara undergår omfattende økonomiske, sociale og teknologiske forandringer. Det skaber både nye udviklings- og vækstmuligheder, men giver også grobund for social og politisk uro eller ligefrem konflikt.



Den økonomiske vækst i mange afrikanske lande syd for Sahara er fortsat høj, på trods af den globale økonomiske afmatning. Flere af verdens hurtigst voksende økonomier ligger nu i Afrika. Den økonomiske vækst bygger ofte på en stigning i udvindingen og eksporten af råstoffer, eksempelvis olie, gas og mineraler. Afhængigheden af råstoffer gør i øvrigt de afrikanske økonomier sårbare over for udsving i råvarepriserne på verdens markedet.

Udvindingen af råstoffer skaber kun sjældent vækst og arbejdspladser inden for de øvrige økonomiske sektorer. Resultatet er en betydelig risiko for, at den økonomiske fremgang kun i ringe grad bidrager til at øge levestandarden for den brede befolkning. Kamp om ressourcer og politisk indflydelse vil derfor fortsat være en kilde til social uro og konflikt i visse områder af Afrika.

Det er fortsat usikkert, om den økonomiske fremgang kan matche den hastige befolkningstilvækst og urbanisering. Begge tendenser udgør enorme udfordringer for de fleste afrikanske lande. Kombineret med de klima- og miljøforandringer, som finder sted over

store dele af kontinentet, lægger befolkningstilvæksten pres på og øger konkurrencen om vigtige ressourcer som vand og land. Det fører til stigende sociale spændinger, som kan udløse nye konflikter.

Svage stater giver fortsat grobund for konflikt

Politisk set er Afrikas største problem de mange svage stater. Kun få regeringer i regionen har været i stand til effektivt at håndtere de interne spændinger, som ofte er affødt af fattigdom, ulighed og høj befolkningstilvækst. Mange regeringer har kun ringe eller ingen fysisk kontrol over landets periferi. Samtidig skaber statens manglende evne til at levere sikkerhed og udvikling stor lokal utilfredshed. I flere lande giver det spillerum til, at væbnede aktører kan udfordre statens autoritet og suverænitet.

Afrika er det kontinent i verden, der har den største koncentration af interne væbnede konflikter. De vigtigste interne konflikter finder sted mellem regeringen og interne oprørsgrupper i lande som Somalia, Mali, Sudan, Sydsudan, Den Demokratiske Republik Congo og Den Centralafrikanske Republik. En-

delig bidrager transnationale aktører i form af organiserede kriminelle netværk og regionale islamistiske bevægelser i stigende grad til konfliktmønstret i Afrika.

Islamister er en trussel mod svage stater

I lande som Somalia, Mali og Nigeria udkæmper væbnede transnationale islamistiske grupper en kamp mod de nationale regeringer, som de retfærdiggør med henvisning til en målsætning om global hellig krig. Denne målsætning omfatter et snævert fokus på sharia-lovgivning som en integreret og styrende del af statsapparaterne i de respektive lande.

Stærke stater forbedrer deres position

Variationen i politisk og økonomisk udvikling er stor. Magter som Kenya, Nigeria og Sydafrika øver i stigende grad indflydelse på regio-

nale forhold i henholdsvis det østlige, vestlige og sydlige Afrika. Det sker gennem handelsaftaler, bilateralt diplomati og Den Afrikanske Union. Disse lande er også præget af større stabilitet og økonomisk fremgang end omgivelserne. Det er sandsynligt, at de vil markere sig yderligere regionalt. Det vil primært ske økonomisk, men også politisk og militært.

International støtte er nødvendig

Afrikas mange konflikter destabiliserer ikke bare de enkelte nationalstater, men har også konsekvenser for den regionale og i sidste ende internationale sikkerhed. De nyere afrikanske freds- og sikkerhedsstrukturer i regi af Den Afrikanske Union bidrager i stigende grad konstruktivt til at håndtere sikkerhedsproblemerne på kontinentet. Afrika vil dog fortsat på mellemlangt sigt have behov for international, herunder vestlig, støtte til konfliktløsning og fredsbevaring.

Somalia

Somalias føderale regering søger at øge landets stabilitet, men modarbejdes af en række lokale administrationer, som søger udstrakt selvstyre. Regeringen udfordres fortsat også af terrorbevægelsen al-Shabaab. Selv om gruppen er under militært pres og præget af intern splid, formår den alligevel at gennemføre talrige terrorangreb i Somalia, især i hovedstaden Mogadishu. En udbygning af sikkerhedsapparatet er den føderale regerings største udfordring med hensyn til at skabe sikkerhed i Somalia.

Konturerne af et nyt politisk system i Somalia begynder at tegne sig, efter at en ny føderal regering blev dannet i efteråret 2012. På trods af gode hensigter og stor international opbakning er præsident Hassan Sheikh Mohamud og den nye regering dog stadig langt fra at have realiseret den omfattende plan for politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige reformer, som blev præsenteret i september 2012.

Somalias største politiske udfordring er fortsat landets føderale struktur, herunder magtfordelingen mellem de forskellige klaner, regionale enheder, selverklærede delvis selv-

stændige ministater og centralregeringen. På kort sigt er det ikke sandsynligt, at den føderale regering vil kunne fravriste de lokale administrationer den reelle kontrol med store dele af Somalia.

Al-Shabaab er stadig slagkraftig

Uden for hovedstaden Mogadishu er det Den Afrikanske Unions fredsbevarende styrke (African Union Mission in Somalia, AMISOM), som i samarbejde med etiopiske styrker og lokale somaliske militser, der står for sikkerheden. Al-Shabaab har igennem det seneste år været under et betydeligt militært pres fra disse styrker. Som et resultat har al-Shabaab

opgivet kontrollen med alle større byer i det sydlige og centrale Somalia. Presset har desuden medført, at bevægelsen er blevet splittet. I løbet af foråret og sommeren 2013 har lederen af al-Shabaab dog konsolideret sin magt ved bl.a. at fængsle eller dræbe konkurrerende al-Shabaab-ledere. Al-Shabaab er stadig en slagkraftig terrorbevægelse, der jævnligt gennemfører angreb i det sydlige og centrale Somalia, herunder i Mogadishu. Det er ikke sandsynligt, at AMISOM, etiopiske og somaliske styrker på kort sigt er i stand til helt at nedkæmpe al-Shabaab.

Generelt er terrortruslen i Mogadishu steget i første halvdel af 2013. Langt de fleste angreb er rettet mod medlemmer af det somaliske regeringsapparat og er relativt simple. Angrebet mod FN's hovedkvarter i 2013 viser dog, at al-Shabaab har kapacitet til at gennemføre større, koordinerede angreb i Mogadishu. Sideløbende med den øgede udenlandske tilstedeværelse i byen fokuserer al-Shabaab på at ramme vestlige institutioner og repræsentanter. Det er sandsynligt, at al-Shabaab vil

forsøge at angribe lufthavnen i Mogadishu, som huser mange repræsentanter for det internationale samfund.

Ud over angrebene i Mogadishu, angriber al-Shabaab også jævnligt styrker fra AMISOM, Etiopien og regeringstro militser i det sydlige og centrale Somalia. Al-Shabaab har desuden øget sin tilstedeværelse i det nordlige Somalia, herunder i Somaliland og Puntland.

Regeringen har svært ved at forbedre sikkerheden

Den somaliske regerings sikkerhedsstyrker har hverken det fornødne mandskab, materiel eller et tilstrækkeligt professionelt niveau til at overtage kontrollen med store landområder fra AMISOM. En udbygning af sikkerhedsapparatet er derfor centralregeringens største problem med hensyn til at skabe sikkerhed i Somalia. Regeringen har, trods hensigter herom, på kort sigt kun få muligheder for at skabe væsentlige sikkerhedsmæssige forbedringer, både i og uden for Mogadishu.

Mali

Militante islamistiske grupper udgør en væsentlig trussel i Mali, selv om den politiske og sikkerhedsmæssige situation er forbedret efter den franske militærintervention i januar 2013. Krisen er dog ikke overstået, og landet står over for store militære og politiske udfordringer.

Den generelle politiske og sikkerhedsmæssige situation i Mali er forbedret efter den franske militærintervention i januar 2013 og præsidentvalget i juli og august 2013.

De militante islamistiske grupper udgør stadig en trussel, selv om de er svækket og har mistet deres fristed i det nordlige Mali. Interventionen og de efterfølgende kampe har påført dem betydelige tab af mandskab, våben, ammunition og materiel. Mange af de overlevende militante islamister har gemt sig blandt lokalbefolkningen, mens andre er fortrukket til nabolandene og de øvrige lande i Nord-

afrika. Grupper som al-Qaida i Det Islamiske Maghreb (AQIM) og Bevægelsen for Enhed og Jihad i Vestafrika (Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest, MUJAO) har både kapacitet og vilje til at gennemføre terrorangreb og bortførelser. Disse vil især blive rettet mod interventionsstyrkerne, den maliske hær og mål i nabolandene.

Frankrig begyndte i løbet af sommeren 2013 at trække sine styrker tilbage, men har beholdt en vis styrke i Mali. I fremtiden skal Malis hær stå for at sikre roen i det nordlige Mali i samarbejde med den nye FN-stabilise-

ringsmission, (Mission Multidimensionelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation du Mali, MINUSMA). Indsatsen bliver vanskelig, fordi de islamistiske grupper udnytter de vidtstrakte landområder og svagt bevogtede grænser.

Konflikten er ikke løst

Samtidig ulmer det tuareg-oprør, som startede krisen i 2012, stadig under overfladen. Mens den franske intervention slog de militante islamistiske grupper tilbage, tillod den samtidig tuareg-oprørsgruppen Azawads Nationale Befrielsesfront (Mouvement National de Libération de l'Azawad, MNLA) at vinde terræn i Kidal-regionen. Den midlertidige fredsaftale, som overgangsregeringen indgik med tuareg-grupperne i juni 2013, har gjort det muligt at afholde præsidentvalg og tilladt Malis hær gradvis at vende tilbage til området. Men aftalen løser ikke konflikten bagvedliggende årsager. Konflikten vil fortsætte med at destabilisere det nordlige Mali på kort sigt og skabe spændinger mellem de forskellige etniske grupper såvel som mellem tuareg-grupperne og Malis hær.

Store udfordringer for den nye regering

Politisk er Mali på vej ud af det dødvande, som landet har befundet sig i siden militærkuppet, der fandt sted i marts 2012. Den massive opbakning til præsidentvalget sikrer i udgangspunktet den nyvalgte regering en betydelig folkelig legitimitet. Den nye regering skal dog navigere i en stærkt splittet politisk situation, og legitimiteten kan hurtigt aftage, hvis regeringen ikke leverer konkrete politiske resultater.

For at genvinde befolkningens tillid til de politiske ledere skal regeringen gøre op med den indgroede korruptionskultur og skabe mærkbare forbedringer i levestandarden. Endelig skal regeringen genopbygge en række af landets statsinstitutioner fra bunden. Det drejer sig især om lokaladministrationen og sikkerhedsapparatet, ligesom regeringen skal sikre civil kontrol over de væbnede styrker. Hvis disse udfordringer ikke bliver løst, vil landet på kort til mellemlangt sigt blive kastet ud i en ny politisk og sikkerhedsmæssig krise.

Sudan og Sydsudan

Forholdet mellem de to lande er blevet stadig mere anspændt, siden Sydsudan i 2011 løsev sig fra Sudan. Selv om de to lande forsøger at løse deres uoverensstemmelser gennem forhandlinger, er konfliktpotentialet stadig stort. Samtidig står begge lande over for store interne politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige problemer.

Gensidige beskyldninger om støtte til oprørsgrupper, der bekæmper modpartens regering, og uenighed om, hvor grænsen skal trækkes, vil fortsat give anledning til store uoverensstemmelser mellem Sudan og Sydsudan. Det er dog ikke sandsynligt, at konflikten vil udvikle sig til en omfattende krig.

Sydsudans løsrivelse har ikke ført til et mere fredeligt forhold mellem de to lande. I løbet af 2012 og 2013 har en række af de forhold, som fredsaftalen fra 2005 lod være uafklare-

de, ført parterne ud i fornyet konflikt. Spændingerne førte kortvarigt til direkte militære sammenstød i foråret 2012, men har primært karakter af en langvarig diplomatisk konflikt, der både udkæmpes med økonomiske midler og ved at støtte oprørsgrupper, der bekæmper modpartens regering.

I marts 2013 indgik de to lande en midlertidig aftale, der bl.a. skal bane vejen for at etablere en sikkerhedszone langs landenes fælles grænse og tillade Sydsudan at gen-

optage olieproduktionen. Aftalen løser dog ikke spørgsmålet om Abyei-områdets og de andre omstridte grænseområders nationale tilhørsforhold. Fremdriften i forhandlingerne trues desuden af, at Sudan har fremsat nye trusler om at blokere for Sydsudans olieeksport. Begrundelsen er Sydsudans støtte til de oprørsgrupper, der bekæmper Sudans regering.

Sudan kæmper mod væbnede opstande

Regeringens største problem er de væbnede opstande, både i Darfur og i de sydlige grænseprovinser Sydkordofan og Blå Nil. Det er sandsynligt, at regeringen fortsat vil søge militære frem for politiske løsninger. Oprørsgrupperne truer da heller ikke regeringens overlevelse på kort sigt.

Sudan står i øvrigt over for store interne problemer. Landets økonomiske krise har skabt en ulmende utilfredshed i befolkningen, og regeringen har generelt mistet legitimitet, også blandt sine traditionelle støtter. Hvis præsident Omar al-Bashir fastholder sin beslutning om at træde tilbage ved præsidentvalget i 2015, vil det udløse store politiske uroligheder. Han nyder opbakning og fungerer som en samlende skikkelse internt i regeringspartiet, men der er stærke spændinger under overfladen.

Sydsudan tynges af politisk og økonomisk krise

De væbnede oprør og de stadig mere omfattende og voldelige stammekonflikter vil fortsætte med at destabilisere sikkerhedssituationen i Sydsudan på kort til mellemlangt sigt.

Samtidig har præsident Salva Kiirs beslutning om at afskedige regeringen i juli 2013 skabt fornyet politisk uro. Blandt de afskedigede er vicepræsidenten og generalsekretæren for regeringspartiet, som begge har udtrykt ambitioner om præsidentposten. Beslutningen afspejler stærk splittelse, både i regeringspartiet og i landet generelt, og kan føre til fornyede spændinger mellem de større etniske grupper i Sydsudan.

Sydsudan kunne i juli 2013 således fejre sin toårs uafhængighedsdag i en stemning af økonomisk og politisk krise. Landets økonomiske situation blev kraftigt forværret, efter at regeringen standsede olieproduktionen i begyndelsen af 2012 som et led i den politiske konflikt med Sudan, der kontrollerer olieledningerne og dermed olieeksporten fra Sydsudan. Selv om Sydsudan genoptog olieproduktionen i april 2013, har den økonomiske krise betydet, at regeringen ikke har formået at indfri befolkningens forventninger til en bedre levestandard. Det er sandsynligt, at stigende utilfredshed med regeringen vil give sig udslag i sociale og politiske uroligheder på kort til mellemlangt sigt.

ÆNDRINGER I DE GLOBALE MAGTFORHOLD

Den økonomiske og militære udvikling ændrer gradvis de sikkerhedspolitiske styrkeforhold. Den største forskydning i verdensøkonomien vil blive mod Kina og Asien og væk fra USA og Europa. USA's globale dominans vil blive svækket, og udviklingen bærer på meget langt sigt i retning af en verden med en række stormagter, hvor USA dog vil forblive den stærkeste militære magt. Kina vil være den største strategiske konkurrent til USA.

USA har verdens største økonomi og er den eneste militærmagt med global rækkevidde. Disse forhold vil også være gældende om ti år, men USA's status som verdens eneste supermagt vil gradvis blive mindre udtalt. USA vil langsomt miste sit hidtidige klare økonomiske forspring i forhold til Kina og vil inden for de næste årtier blive overhalet af Kina som verdens største økonomi. Kinas gennemsnitlige indkomst pr. indbygger vil dog fortsat være meget lavere end USA's, og landet vil fortsat have store økonomiske og sociale udfordringer, selv om det skulle blive verdens største økonomi i absolutte tal.

Kina og USA er inde i en udvikling præget af en større strategisk konkurrence, som først og fremmest kommer til udtryk i Østasien. USA og Kina afbalancerer samtidig deres politik i regionen nøje, så forholdet mellem de to lande ikke for alvor lider overlast.

Ændringen i USA's supermagtsrolle vil i stigende grad give sig udslag i en større manøvrerfrihed for regionale magter, der ikke i samme omfang som tidligere lader sig holde tilbage af USA. Det indebærer på mellemlangt til langt sigt en risiko for regionale konflikter, især i områder hvor USA hidtil har haft en dominerende rolle. Samtidig vil regionale magter i stigende grad søge at styrke deres magtposition. Det medfører en øget mulighed for, at USA på kort til mellemlangt sigt vil se sig tvunget til militær indgriben mod lande, der undervurderer, hvor parat USA fortsat vil være til kortvarige, højintensive militære engagementer. Her vil den største risiko ligge i Mellemøsten.

USA og andre vestlige lande vil imidlertid

være mindre villige til at engagere sig i langvarige militære interventioner på linje med de stabiliserings- og genopbygningsoperationer, som har præget de vestlige militære engagementer gennem de seneste 10-15 år. Derimod vil USA og de vestlige lande fortsat gennemføre kortvarige, højintensive militære interventioner og humanitære operationer. Dette vil også afspejle sig i de strukturelle forandringer, som sker i de vestlige landes militære organisationer.

De fremvoksende stormagter, Kina, Rusland og Indien, har alle økonomier med potentiale for høj vækst, men deres økonomiske grundlag er meget forskellige. Efter årtier med meget høj økonomisk vækst er Kina den stærkeste af de fremvoksende magter, men Kina fører fortsat en forsigtig og lavt profileret udenrigspolitik. Rusland derimod forsøger mere højlydt at genopbygge en rolle som stormagt, men landets økonomiske udvikling modvirkes af utilstrækkelige reformer og stagnerende råvarepriser. Rusland har ikke samme potentiale som Kina og heller ikke som Indien, der allerede har overhalet Rusland i økonomisk størrelse. Indien vil på langt sigt styrke sin udenrigspolitiske indflydelse med udgangspunkt i sin voksende andel af verdensøkonomien.

I laget lige under de fremvoksende stormagter vil en række lande manifestere sig som regionale magter på linje med f.eks. Japan. Det drejer sig i første omgang om Brasilien. Blandt de øvrige lande, der i løbet af de næste 10-20 år vil manifestere sig som regionale magter, er især Tyrkiet, Indonesien og Iran.

Bevægelsen i retning af flere stormagter og regionale magter vil betyde, at en bredere

kreds af lande får voksende indflydelse på vigtige internationale udviklinger og beslutninger. Det vil give de opstigende magter mulighed for at formulere deres egne politiske og økonomiske dagsordener uden at acceptere vestlige normer. Kina og Rusland lægger

allerede i varierende grad afstand til vestlige normer for politisk adfærd og står i stigende grad fast på egne værdier, traditioner og interesser. Den tendens vil blive forstærket og vil inspirere regionale magter og andre lande, der har et konfliktfyldt forhold til Vesten.

Nye former for energiproduktion

Den stigende produktion af energi fra skiferforekomster i USA og Canada vil påvirke de globale magtforhold. Især USA og Europa vil have fordel af udviklingen, mens Ruslands økonomi vil komme under yderligere pres.

Den stigende energiproduktion fra skiferforekomster, især i USA og Canada, vil tage noget af presset af konkurrencen om energiresourcer frem mod 2030 og dermed have en dæmpende effekt på fremtidige stigninger i verdens energipriser. Importlandene vil i stigende grad forsøge at sprede deres energiimport på flere leverandører og energiformer for at øge deres forsyningssikkerhed, og det vil påvirke de fremtidige globale magtforhold.

USA vil drage fordel af udviklingen og vil reducere sin afhængighed af energiimport. Det er sandsynligt, at USA allerede på kort til mellemlangt sigt vil blive selvforsynende med naturgas og i en kortere årrække endda

blive nettoeksportør. Omvendt vil den nye energiproduktion reducere Europas energiafhængighed af Rusland, og usikkerheden om Ruslands indtægter fra energiekporten til Europa vil sætte landets økonomi under yderligere pres.

Kinas energiefterspørgsel er den hurtigst voksende, og Kina har overtaget rollen som verdens største energiforbruger. Ruslands ledelse vil forsøge at øge energiekporten til Kina som erstatning for en faldende markedsandel på det europæiske marked, men infrastruktur og aftaler om priser er dog langt fra på plads mellem Rusland og Kina.

Kina

Den nye kinesiske ledelse har erkendt, at landets økonomiske vækst i stigende grad skal baseres på øget indenlandsk efterspørgsel frem for intensiv investering og eksport. Forholdet til USA er det vigtigste aspekt af Kinas udenrigspolitik, og der er en øget konkurrence mellem de to lande om strategisk indflydelse i Østasien. Det tættere forhold mellem Kina og Rusland bygger på en fælles strategisk interesse i at modvirke USA's globale indflydelse.

Kina står på mellemlangt til langt sigt over for store indre udfordringer. Den økonomiske vækst skaber stor økonomisk ulighed og efterlader store grupper i samfundet uden særlig fremgang. Derfor forekommer der jævnligt omfattende lokale protestaktioner og uroligheder.

Kinas ledelse har øget opmærksomheden på landets interne sikkerhed. Den kinesiske ledelse og sikkerhedsapparatet følger opstande i andre lande tæt, af frygt for at de skal inspirere til opstande i Kina. Det er ikke sandsynligt, at en folkelig opstand kan fjerne Kinas Kommunistiske Partis magtmonopol mod ledelsens vilje.

Kinas udenrigspolitik er blevet mere selvsikker

Kinas ledelse udviser en mere selvsikker optræden i forhold til omverdenen. Samtidig har Kina nedtonet ideologien i sin udenrigspolitik, men modsætningen til Vesten og til vestlige demokratiske og liberale ideer bliver tydeligt opretholdt. Det sker, for at grundlaget for det politiske systems legitimitet ikke skal smuldre.

Ikke-indblandingsprincippet står stadig helt centralt i kinesisk udenrigspolitik. Det skal først og fremmest forhindre, at andre lande får mulighed for at blande sig i interne kinesiske forhold. Men princippet skal samtidig tjene som kinesisk argument imod, at Vesten intervenserer militært i andre lande. Kinas fastholdelse af ikke-indblandingspolitikken og modstand mod vestligt støttede forandringer af styrerne vil føre til, at totalitære stater i et vist omfang vil søge politisk beskyttelse hos Kina.

På trods af skarpere retorik over for Nordkorea har Kina kun begrænset vilje til at påvirke det nordkoreanske styres politik over for Sydkorea og USA. Det er fortsat ikke sandsynligt, at Kina vil være villigt til at fjerne de afgørende leverancer af energi og fødevarer til Nordkorea og dermed sætte den nordkoreanske ledelse under et vitalt pres.

Forholdet til USA er det vigtigste aspekt af Kinas udenrigspolitik. Kina har et stort handelsoverskud over for USA og har placeret meget store dele af sit valutaoverskud i amerikanske statsobligationer. Så længe Kina fastholder sin modstand mod USA's krav om en opskrivning af den kinesiske valuta, vil handelsoverskuddet over for USA føre til handelspolitiske konfrontationer.

Konkurrencen om strategisk indflydelse i Østasien vil først og fremmest skærpe det voksende modsætningsforhold mellem Kina og USA. Kina opfatter USA's samarbejde med

Kinas nabolande som amerikanske forsøg på at omringe Kina og dermed som en strategisk udfordring. Kina understreger derfor i højere grad sine strategiske interesser i sit nærområde, herunder sine krav i Det Sydkinesiske Hav, hvor der er store energiforekomster.

Kinas råstofefterspørgsel former landets udenrigspolitik

Kina efterspørger nu betydelige dele af verdens naturressourcer, især energi, og er blevet en væsentlig aktør på råvaremarkederne. Mange kinesiske udenrigspolitiske engagementer er drevet af efterspørgsel efter råstoffer. Den kinesiske ledelse prioriterer også teknologioverførsel og udvikling af selvstændig kinesisk viden inden for højteknologiske områder meget højt. Kinas økonomiske styrke og store efterspørgsel efter råstoffer giver også mulighed for at købe indflydelse i økonomisk svage lande, herunder lande med regeringer, der er på kant med Vesten.

For bedre at sikre sin udenrigshandel og olieimport bygger Kina transportanlæg, primært havneanlæg, i Pakistan, Burma, Bangladesh og Sri Lanka. Det skal sikre kinesisk adgang til Det Indiske Ocean. Havneanlæggene vil forbedre den kinesiske flådes muligheder for at demonstrere magt i Det Indiske Ocean.

Kina og Rusland styrker deres samarbejde

Forholdet mellem Kina og Rusland er pragmatisk. De to lande koordinerer deres politik, især i FN's Sikkerhedsråd, i Shanghai Cooperation Organisation og i multilaterale fora som BRIKS (Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika) og i gruppen af de 20 vigtigste industrilande, G20. Der foregår en vis arbejdsdeling mellem de to lande i internationale spørgsmål, hvor de har sammenfaldende interesser.

Kina har taget initiativ til et tættere samarbejde med Rusland, og Rusland viser samtidig en større vilje til at øge samarbejdet på

flere områder. Umiddelbart efter Xi Jinpings magtovertagelse indgik Kina og Rusland i marts 2013 en lang række samarbejdsaftaler inden for et bredt spektrum af områder. Der blev bl.a. indgået en olieaftale, som vil kunne tredoble den russiske olieeksport til Kina frem mod 2018. Hvis aftalen bliver realiseret i fuldt omfang, vil Kina overhale Tyskland som Ruslands største enkeltaftager af olie.

På det militærteknologiske område er udviklingen gået fra, at Kina har købt færdige våbensystemer i Rusland til, at Kina nu i højere grad ønsker at samarbejde om fælles udvikling af våbensystemer og materiel. Det er sandsynligt, at Rusland accepterer teknologioverførslen og risikoen for kinesisk kopiering af russisk materiel, hvis Kina placerer ordrer af en vis størrelse i den trængte russiske våbenindustri. Det militærteknologiske samarbejde mellem Kina og Rusland vil derfor blive styrket.

Forholdet mellem Kina og Rusland er dog ikke baseret på gensidig tillid, men på en fælles strategisk interesse i at samarbejde om at modarbejde USA's globale indflydelse og især de to landes fælles principielle modvilje mod vestlig politisk indblanding og militær intervention i andre lande.

Kina moderniserer forsvaret

Den kinesiske ledelse har i takt med landets økonomiske vækst sat en større omstilling af de væbnede styrker i gang. De er ved at udvikle sig fra en lavteknologisk folkehær til et moderne stormagtsforsvar.

Den primære drivkraft i moderniseringen af de væbnede styrker har været forholdet til Taiwan og at kunne afskrække USA fra at in-

tervenere militært i Kinas nærområde. Derfor har især flåden og luftvåbnet fået tilført nyt materiel.

For at understrege sine militære ambitioner offentliggør Kina hvert år markante stigninger i sit officielle forsvarsbudget under stor medieopmærksomhed. Officielt er budgettet således næsten tredoblet i faste priser i det seneste årti.

Kinas væbnede styrker prioriterer cyberområdet højt, og det er meget sandsynligt, at cyberangreb indgår i kinesisk militær planlægning.

På langt til meget langt sigt vil Kina opbygge en vis global militær styrke og vil blive mere tilbøjeligt til at engagere sig direkte i internationale spørgsmål, herunder blande sig militært i regioner af strategisk interesse for Kina. For det første bringer Kinas økonomiske udvikling landet i stadig tættere forbindelse med den øvrige verden, og Kina bliver dermed også stadig mere afhængigt af omverdenen. For det andet vil Kina øge sin evne til at påvirke andre lande gennem sin øgede økonomiske og militære styrke, og for det tredje vil USA's mindre udtalte dominans øge Kinas muligheder for indflydelse.

Kinas væbnede styrker er allerede begyndt at optræde uden for Kinas nærområde, idet Kina i 2009 sendte en flådestyrke til Afrikas Horn for at deltage i bekæmpelsen af pirateri. Kina deltager endvidere i stigende omfang i FN's fredsbevarende missioner og vil bidrage med ca. 400 mand til FN's fredsbevarende operation MINUSMA i Mali. Dette giver Kina lejlighed til at få operativ erfaring fra multinationale styrker.

Rusland

Rusland forfølger i stigende grad sine nationale interesser og tager kun hensyn til USA, hvis det russisk-amerikanske forhold ellers kan lide afgørende skade. Den linje kommer bl.a. til udtryk i Syrien, som Rusland opfatter som et vigtigt strategisk støttepunkt i Mellemøsten. Den russiske ledelses stabilitet kan komme under pres, fordi den ikke vil være i stand til at forny sig og gennemføre økonomiske reformer.

Rusland styres af en elite, der er knyttet sammen af personlige netværk. Magt og indflydelse afhænger ikke fuldt ud af de enkelte aktørers formelle placering i statens ledelse og politiske struktur, men i høj grad deres loyalitet over for præsident Vladimir Putin. En stor del af eliten består af repræsentanter for magtapparatet, sikkerheds- og efterretnings-tjenesterne, for de store statsejede virksomheder, herunder energisektoren, og disses mange filialer og datterselskaber.

Magteliten betoner i høj grad en århundreder gammel russisk forestilling om den dominerende statsmagts centrale betydning for samfundets sammenhold og udvikling. Denne forestilling er ikke begrænset til magteliten, men har solide rødder i samfundet.

Demonstrationerne i 2011 og 2012 viste, at der især i den yngre befolkning og den voksende middelklasse er utilfredshed med landets ledelse. Den russiske ledelse har, siden Putin genindtog præsidentembedet i maj 2012, konsekvent forfulgt fremtrædende oppositionsledere med chikanerier, arrestationer, sagsanlæg og domme. Den russiske ledelse vil fortsætte med at håndtere de mest fremtrædende oppositionsledere på denne måde. Det vil samtidig imødegå utilfredshed i befolkningen med en blanding af løfter om øgede statslige tilskud til fødevarer og energi samt ved at betone nationale, moralske og værdipolitiske emners betydning for den førte politik.

På kort til mellemlangt sigt er det ikke sandsynligt, at de splittede oppositionsgrupper vil kunne forene sig om at opbygge en bredere

politisk opposition, der kan true ledelsens greb om magten. Ledelsens stabilitet kan imidlertid komme under pres, fordi den ikke vil være i stand til at forny sig og gennemføre økonomiske reformer.

Derfor er den dagsorden for modernisering af Ruslands økonomi, som tidligere præsident Dmitriy Medvedev lancerede, i realiteten taget af bordet. Af hensyn til elitens magtposition og dominerende forestilling om statsmagts betydning prioriterer Putin statslig kontrol med de økonomiske nøglesektorer, økonomisk integration med de øvrige lande i SNG-området og kraftigt øgede offentlige udgifter til bl.a. lønninger og pensioner samt til forsvaret.

Ruslands økonomiske udvikling vil således fortsat være hæmmet af udbredt korruption og bureaukrati, statens dominerende rolle i økonomien, uigennemskuelig lovgivning og retspraksis samt ikke mindst statens afhængighed af indtægter fra energiekseporten, der i øvrigt stagnerer.

Ruslands økonomiske vækst er derfor faldende, og økonomien er sårbar på grund af afhængigheden af indtægterne fra energiekseporten. Samtidig modvirker det dårlige investeringsklima udenlandske investeringer i bl.a. energisektoren, der på mange områder er præget af nedslidning.

Putins udenrigspolitik skærper forholdet til USA

Rusland forsøger at genopbygge rollen som en stormagt, der vil varetage sine interesser i alle større internationale spørgsmål. Den rus-

siske forestilling om statsmagtens rolle præger Ruslands udenrigspolitiske tænkning, idet Rusland grundlæggende opfatter udenrigs- og sikkerhedspolitik som et magtspil mellem stater, hvor staterne enten taber eller vinder indflydelse og i mindre grad finder sammen om fælles mål og interesser.

Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitik fokuserer dermed på at varetage statens interesser i områder og lande, hvor Rusland af hensyn til sin sikkerhed søger indflydelse på en anden stats udenrigs- og sikkerhedspolitiske orientering. Det gælder i særdeleshed de øvrige stater i SNG-området, hvor det er et meget højt prioriteret mål for Rusland at holde dem uden for USA's indflydelse og at hindre deres medlemskab af NATO.

Rusland ser sin status i international politik primært i lyset af forholdet til USA, som Rusland anser for den vigtigste strategiske modspiller og en magt, som Rusland skal have et ligeværdigt forhold til. Besiddelsen af strategiske kernevåben og fremføringsmidler i et omfang, der er på niveau med USA, giver Rusland et særligt forhold til USA, der bl.a. er stadfæstet i bilaterale traktater om de to landes kernevåbenarsenaler.

Også Ruslands status som permanent medlem af FN's sikkerhedsråd giver landet en central position i forhold til USA. Rusland har under Syrien-krisen flere gange brugt sin varetog til at blokere for amerikanske og vestlige politiske initiativer. Men Rusland har også med stor behændighed udnyttet sin rolle som permanent medlem af sikkerhedsrådet til at placere sig i en central rolle i løsningen af krisen om de syriske kemiske våben uden at give afkald på sin støtte til det syriske styre.

Rusland er afhængigt af at samarbejde med USA, hvis det skal varetage sine interesser i en lang række centrale internationale spørgsmål. Alligevel modarbejder Rusland i stigende

grad USA, f.eks. ved at støtte styret i Syrien, ved at afvise USA's forslag om yderligere traktatfæstede reduktioner i landenes kernevåbenarsenaler og ved håndteringen af den tidligere amerikanske efterretningsmedarbejder, Edward Snowden. Rusland forfølger sine interesser indtil det punkt, hvor dets forhold til USA kan lide afgørende skade.

Ruslands forhold til USA vil blive ved med at være præget af en vekslen mellem samarbejde og konflikt. Da styrkeforholdet mellem de to stormagter på den globale scene er ulige, vil rollefordelingen gennemgående være, at USA sætter dagsordenen, og at Ruslands politik vil være en reaktion på USA's. Det vil føre til, at Ruslands politik i mange centrale internationale spørgsmål ofte fortsat vil have karakter af obstruktion af USA's og Vestens politik.

En fundamental og vedvarende forbedring af forholdet mellem de to stormagter er ikke sandsynlig. Dertil er deres interesser og udsyn for forskelligt. De økonomiske relationer mellem de to lande er ubetydelige, og Ruslands politiske udvikling bevæger sig bort fra amerikanske idealer og forestillinger.

Rusland opfatter primært sit forhold til NATO i lyset af forholdet til USA og ser NATO som et amerikansk instrument til at inddæmme Rusland. Rusland kræver således garantier for, at USA's og NATO's missilforsvar i Europa ikke er rettet mod Rusland. Desuden har Rusland ihærdigt tydeliggjort, at det opfatter CFE-traktaten, der regulerer NATO-landenes og Ruslands konventionelle styrkeforhold i Europa, som død.

Ruslands forhold til NATO har derfor et potentiale til betydelige politiske uoverensstemmelser, samtidig med at de politiske relationer til NATO fortsat er vigtige for Rusland, f.eks. i forbindelse med varetagelse af Ruslands interesser i Afghanistan efter 2014.

Rusland støtter styret i Syrien

For Rusland er Mellemøsten en storpolitisk arena, hvor Rusland opfatter det som afgørende at kunne spille en ligeværdig rolle med USA og andre vestlige aktører i varetagelsen af egne interesser og håndtering af konflikter. Rusland forsøger generelt at basere sin politik i Mellemøsten på principper som ikke-indblanding i interne forhold, opretholdelsen af FN som det væsentligste forum for konfliktløsning og begrænset brug af sanktioner.

Ruslands politik i Mellemøsten er derfor primært rettet mod at fastholde status quo og at beskytte regeringerne i Syrien og Iran, som Rusland har langvarige politiske forbindelser med. Rusland lægger et begrænset pres på de to lande for at få dem til at udvise moderation og giver dem en vis beskyttelse i FN's sikkerhedsråd.

Rusland anser Syrien for sit vigtigste strategiske støttepunkt i Mellemøsten. De tætte forbindelser mellem de to lande går langt tilbage, og Rusland har et mindre flådestøttepunkt i den syriske havneby Tartus. Rusland forsyner fortsat al-Asad-styret med våben og er interesseret i at opretholde status quo politisk for dermed at kunne pleje sine interesser i landet under et svækket Asad-styre.

Rusland moderniserer sit forsvar

Ruslands politiske ledelse prioriterer den militære udvikling højt, også på bekostning af andre politiske og økonomiske målsætninger. Det er derfor et vigtigt mål for Ruslands politiske ledelse at genopbygge landets militære styrker efter en meget lang periode præget af forfald.

Ruslands økonomiske udvikling har gjort det muligt for den russiske politiske ledelse at øge forsvarsudgifterne betragteligt, og den politiske ledelse har afsat meget store beløb frem mod 2020 til materielanskaffelser til forsvarret. Planen er at forsyne det russiske forsvar

med et bredt spektrum af moderne, højteknologiske og kampafgørende våbensystemer.

Ruslands væbnede styrker er generelt defensivt orienterede og vil ikke være i stand til at gennemføre større og koordinerede offensive operationer langt fra landets grænser. Derfor bestræber den russiske militære ledelse sig på at øge de konventionelle styrkers evne til strategisk mobilitet inden for Ruslands grænser for at kunne lægge tyngde i forsvaret og for at kunne opnå regional overlegenhed til en begrænset offensiv mod umiddelbare naboer. Den høje prioritering af strategisk mobilitet inden for landets grænser er en vigtig årsag til Ruslands afvisning af CFE-traktaten.

Udviklingen i Ruslands forsvar afspejler landets udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Enheder fra Ruslands flåde og flystyrker skal dog kunne operere over lange afstande for derved at demonstrere over for USA og de øvrige vestlige magter, at Rusland har militære instrumenter, der kan understøtte landets globale stormagtsrolle. Langt hovedparten af Ruslands konventionelle væbnede styrker bliver nu opstillet og udviklet til at kunne ind sættes som reaktionsstyrker i kriser og lokale krige langs Ruslands periferi, som Rusland opfatter som sin særlige interessesfære.

Selv om Ruslands flåde generelt er i en dårlig forfatning, har den i 2012 og 2013 været i stand til at sende flere flådestyrker til Middelhavet og til farvandene ud for Afrikas Horn i forbindelse med operationer mod pirateri. Flådeoperationerne i Middelhavet skal også demonstrere Ruslands interesser i Syrien og landets evne til generelt at demonstrere militær magt i større krisesituationer.

Den øgede russiske militære flyaktivitet i Østersøområdet med bl.a. strategiske bombefly og spionfly er udtryk for det generelt øgede træningsniveau i Ruslands væbnede styrker. Det er sandsynligt, at aktiviteten ikke

er et udtryk for aggressive hensigter mod Danmark eller andre lande i Østersøområdet, men for et generelt ønske om at understøtte landets stormagtsambitioner.

På trods af de opnåede fremskridt er der fortsat usikkerhedsfaktorer for Ruslands videre militære udvikling. Hvis der kommer et markant fald i energipriserne, kan Ruslands politiske ledelse blive stillet over for et kritisk valg mellem fortsat høje forsvarsudgifter og

et politisk behov for at sikre politisk stabilitet med øgede ikke-militære udgifter.

Det er ikke sandsynligt, at materielanskaffelserne vil blive gennemført i fuldt omfang frem til 2020. Ruslands våbenindustri er nedslidt og er på mange områder saktet teknologisk bagud. Endelig vil reformerne af de væbnede styrker være sårbare over for politiske forsøg på at vende tilbage til en mere traditionel russisk militær tankegang.

SPROG, METODE OG DEFINITIONER

For at lette læsningen af risikovurderingen følger her en kort beskrivelse af de særlige formuleringer og den arbejdsmetode, som vi anvender i efterretningsanalyser.

Når vi modtager en oplysning, skal vi først vurdere den, dvs. afgøre kildens pålidelighed og adgang. Dernæst skal vi vurdere oplysningen for at afgøre dens troværdighed og sandsynlighed. Vi tager således stilling til fire forhold i forbindelse med kilder og oplysninger:

Pålidelighed: Hvor pålidelig har kilden været tidligere? Hvor godt kender kilden til det emne, som oplysningen drejer sig om?

Adgang: Hvor tæt har kilden været på begivenhederne? Er det kildens egne oplevelser, eller stammer oplysningen fra andre?

Troværdighed: Kommer oplysningen fra en normalt pålidelig kilde med god adgang? Passer den ind i vores øvrige erfaringer?

Sandsynlighed: Hvor sandsynligt er det, at det omtalte vil ske eller er sket? Det afhænger både af kildens pålidelighed, kildens adgang, oplysningens troværdighed, og hvordan oplysningerne passer med vores erfaring og øvrige oplysninger.

Når vi har taget stilling til alle disse spørgsmål, har vi forvandlet den rå oplysning til en valideret oplysning, der kan indgå i den videre analyse og den endelige udarbejdelse af efterretninger.

Normalt røber vi ikke vores kilder, men som hovedregel anfører vi vores vurdering af oplysningens troværdighed og sandsynlighed. Det kan styrke troværdigheden over for læserne, hvis vi røber noget om, hvor vi har

vores oplysninger fra, men behovet for troværdighed må nøje vejes op mod de mulige konsekvenser af, at kilden bliver røbet.

Det er kun sjældent, at vi kan give en vurdering, uden at der er elementer af usikkerhed i den. Derfor forsøger vi at gøre det klart for læserne, hvor sikre vi er i vores vurdering. Det sker ved, at vi udtrykker os på en standardiseret måde og bruger de samme vendinger, f.eks. når vi vil give udtryk for den samme kildevurdering eller grad af sandsynlighed.

Vi bruger derfor også de standardiserede formuleringer i Efterretningsmæssig Risikovurdering. Når det drejer sig om sandsynlighed, ligger der bag formuleringerne en femdelst skala fra 0 over 25, 50 og 75 til 100 %. Yderpunkterne er de nemmeste at have med at gøre, men ikke de mest brugte. I praksis stilles vi oftest over for at vurdere, om vores sikkerhed er fifty-fifty eller mellem dette og henholdsvis nul eller 100.

Vores faste formulering af de fem sandsynlighedsgrader er:

Meget sandsynligt
Sandsynligt
I nogen grad sandsynligt
Ikke sandsynligt
Usandsynligt

Skalaen måler ikke præcise forskelle, som et centimetermål ville gøre det. Den fortæller blot, om noget er mere eller mindre sandsynligt end noget andet. Eller sagt på en anden måde: Denne skala viser, om vi vurderer, at vores sikkerhed ligger tættere på f.eks. 25 % end 50 %. På denne måde forsøger vi at opnå en bedre overensstemmelse mellem vores formuleringer og læsernes opfattelser.

Definitioner

Sandsynlighedsgrader

”Det er **usandsynligt**, at ...”:

FE forventer ikke en given udvikling. Det er (næsten) ikke en mulighed.

”Det er **ikke sandsynligt**, at ...”:

Det er mere sandsynligt, at det ikke sker end det modsatte.

Sandsynlighed omkring 25 %.

”Det er **i nogen grad sandsynligt**, at ...”:

Det er en sandsynlig mulighed, men FE har ikke grundlag for at vurdere, om det er mere eller mindre sandsynligt.

Sandsynlighed omkring 50 %.

”Det er **sandsynligt**, at ...”:

Det er mere sandsynligt, at det sker end det modsatte.

Sandsynlighed omkring 75 %.

”Det er **meget sandsynligt**, at ...”:

FE forventer en given udvikling. Det er (næsten) bekræftet.

Varslingshorisont

0-2 år: Kort sigt

2-5 år: Mellemlangt sigt

5-10 år: Langt sigt

Hvis horisonten er længere end ti år, skriver vi meget langt sigt, men her er usikkerheden så stor, at vi kun i få tilfælde anlægger dette tidsperspektiv.

Terrorangreb

FE vurderer et angrebs kompleksitet ud fra angribernes kapacitet med hensyn til rekruttering, rekognoscering, koordination, finansiering, logistik, teknisk indsigt, særlige færdigheder og operationssikkerhed. Evnen til at gennemføre flere samtidige angreb afspejler en vis kapacitet inden for flere af disse områder. FE opdeler angreb i fire kategorier:

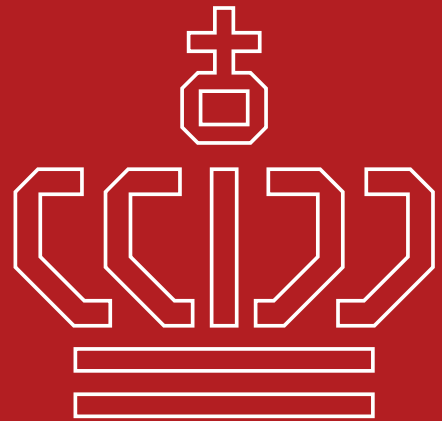
Simple terrorangreb, der kan bestå i, at en enkelt eller nogle få personer skaffer sig f.eks. et håndvåben eller en simpel hjemmelavet bombe og angriber et ubeskyttet mål.

Terrorangreb af en vis kompleksitet, der kan bestå i et mindre antal koordinerede bombesprængninger eller en enkelt stor bilbombe mod ubeskyttede eller dårligt beskyttede mål.

Komplekse terrorangreb, der kan bestå af et større antal koordinerede bombesprængninger eller mere end én stor bilbombe.

Meget komplekse terrorangreb, f.eks. angrebene i USA i september 2001 og de planlagte angreb mod transatlantiske fly fra London i august 2006.





Forsvarets
Efterretningstjeneste
Kastellet 30
2100 København Ø
Telefon: 33 32 55 66
fe@fe-mail.dk
www.fe-ddis.dk

23. oktober 2013
Nr. 200704
ISSN 1604-4444