



ETTERRETNINGSTJENESTEN

FOKUS 2019

*Etterretningstjenestens vurdering av
aktuelle sikkerhetsutfordringer*

VITEN OM VERDEN
FOR VERN AV NORGE



Etterretningstjenestens rapport «Fokus» er én av fire trussel- og risikovurderinger som utgis årlig. De øvrige tre gis ut av Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

■ **ETTERRETNINGSTJENESTEN** (E-tjenesten) er Norges utenlandsetterretningstjeneste. Tjenesten er underlagt forsvarssjefen, men arbeidet er ikke avgrenset til militære problemstillinger. E-tjenestens hovedoppgaver er å varsle om ytre trusler mot Norge og prioriterte norske interesser, støtte Forsvaret og forsvarsallianser Norge deltar i, samt understøtte politiske beslutningsprosesser med informasjon av spesiell interesse for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. I årets vurdering «Fokus 2019» gir E-tjenesten sin analyse av status og forventet utvikling innenfor geografiske og tematiske områder som tjenesten vurderer som særlig relevant for norsk sikkerhet og nasjonale interesser.

■ **POLITIETS SIKKERHETSTJENESTES** (PST) primære ansvar er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. PSTs årlige trusselvurdering omhandler forhold fortrinnsvis i Norge som kan påvirke norsk sikkerhet og skade nasjonale interesser i det kommende året. Blant disse er trusler fra statlige aktører i form av utenlandske etterretningstjenester, aktuelle etterretningsmål og tjenestenes operasjonsmønster i Norge. Vurderingene tar også for seg trusler fra ikke-statlige aktører, og da særlig trusler om politisk motivert vold fra ekstreme grupper eller enkeltpersoner. Analysen har en tidshorisont på ett år, og utgis i første kvartal.

■ **NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET** (NSM) er Norges fagmyndighet for forebyggende nasjonal sikkerhet. NSM gir råd om og fører tilsyn med blant annet sikring av informasjon, objekter og infrastruktur av nasjonal betydning. Videre har NSM et nasjonalt ansvar for å detektere, varsle og koordinere håndtering av alvorlige IKT-angrep. I rapporten «Risiko» vurderer NSM risikoen for at samfunnet skal rammes av spionasje, sabotasje, terror og andre alvorlige handlinger. Vurderingen utgis i første kvartal.

■ **DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP** (DSB) skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. DSB har utgitt scenarioanalyser siden 2011. Analysene omhandler risiko knyttet til katastrofale hendelser som kan ramme det norske samfunnet og som det bør være forberedt på å møte. Analysene omfatter både naturhendelser, store ulykker og tilsiktede handlinger. De har en lengre tidshorisont enn de årlige vurderingene til de øvrige tre etatene.

Omslagsbilde:

Russisk Iskander-M
ballistisk missil skytes ut
fra testfeltet Kapustin Jar,
2. mars 2018.

Design: Etterretningstjenesten
Foto: Scanpix, Getty images

DIGITAL VERSION:
FORSVARET.NO/FOKUS

06 INNLEDNING

10 TRUSSELEN FRA ETTERRETNING OG PÅVIRKNING

20 RUSSLAND

40 MIDTØSTEN OG AFRIKA

56 INTERNASJONAL TERRORISME

68 ASIA

84 MASSEØDELEGGELSESVÅPEN OG EKSPORTKONTROLL

10

TRUSSELEN FRA ETTERRETNING OG PÅVIRKNING

Russiske og kinesiske etterretnings- og sikkerhets-tjenester har ressurser til å utføre komplekse og sammen-satte, offensive nettverks-operasjoner, og utvikler ferdighetene kontinuerlig.

20

RUSSLAND

Russlands nærvær i Arktis er betraktelig styrket de siste årene, og myndighetene vil opprettholde trykket mot Norge for å begrense NATOs aktiviteter i regionen.

56

INTERNASJONAL TERRORISME

Selv om utviklingen indikerer at antallet terrorangrep i Europa vil fortsette å være lavt i 2019, er det samtidig flere forhold som peker mot et mer utvidet og sammen-satt trusselbilde innen internasjonal terrorisme i årene framover.

68

ASIA

Kina etablerer seg som en tradisjonell stormakt, og landets kapitalreserver gjør det enklere både å motstå og å øve politisk press.

40

MIDTØSTEN OG AFRIKA

Stormaktenes engasjement i Midtøsten og Afrika forandrer seg. Rivaliseringen øker og påvirker handlingsrommet til statene i regionen.

84

MASSEØDELEGGELSESVÅPEN OG EKSPORT-KONTROLL

Bruk av ny teknologi driver fram nye offensive og defensive våpenkategorier der skillelinjer og roller blir mer uklare.

Dette er niende gang Etterretningstjenesten utgir en ugradert vurdering. Da tjenestens første Fokus ble utgitt i 2011, trakk vi fram at det utenrikspolitiske bildet var mer sammensatt og flytende enn tidligere. Denne trenden vedvarer, og bidrar til et trusselbilde som øker i kompleksitet. Utenlandske statlige og ikke-statlige aktører benytter et bredt spekter av virkemidler, som igjen kan ramme mål innenfor flere sektorer.

Etterretningstjenesten skal gjennom Fokus synliggjøre viktige sider av analysearbeidet og bidra med et godt fundert grunnlag for offentlig meningsutveksling. Samtidig er det utfordrende for tjenesten å ikke kunne benytte gradert informasjon. Dette betyr at det vil være områder som Etterretningstjenesten følger som ikke er dekket i Fokus. Like fullt representerer Fokus en bred vurdering av land, regioner og tema vi forventer vil ha vesentlig sikkerhetsmessig betydning for Norge i det kommende året. Sekundært peker Fokus på utviklingstrekk som kan få sikkerhetsmessig betydning innenfor en horisont på fem til ti år.

Generalløynt Morten Haga Lunde
Sjef Etterretningstjenesten

Redaksjonen avsluttet 21. januar 2019.





Ved utgangen av 2018 er det etterretningstrusselen fra fremmede statsmakter som er den mest omfattende og pågående sikkerhetsutfordringen for Norge og norske interesser. Trusselen er størst fra Kina og Russland. I 2018 har nettverksoperasjonene blant annet vært rettet mot norske styresmakter og kommersielle selskaper innenfor en rekke sektorer. Enkelte operasjoner bærer preg av å være mer koordinerte og effektive enn tidligere. Dette er en utvikling som vil fortsette.

Russiske påvirkningsforsøk rettet mot å undergrave politiske prosesser og øke polariseringen i Europa og NATO fortsetter. Atferden blir ikke påvirket av avsløringer. Samtidig utvikles og endres aktiviteten. I tillegg til falske nyheter, etableres en voksende mengde redigerte nyhetssider som systematisk setter vestlige samfunn og verdier i et dårlig lys. Norge er ikke noe unntak.

Russlands pågående utnyttelse av et spekter av virkemidler er tydelig også utenfor det digitale rommet. Militærmaktens aktivitet i Arktis dreies mot at Russland mer aktivt signaliserer misnøye.

«Jamming» gir særlig grunn til bekymring. Senest i forbindelse med den allierte øvelsen Trident Juncture høsten 2018, ble det registrert flere tilfeller av GPS-utfall som påvirket norsk og alliert luftfart. Dette representerer ikke bare en ny utfordring for norsk og alliert øvingsaktivitet. Jamming er også en trussel mot sivil luftfart i fredstid. Den skisserte utviklingen vil fortsette, og gjennom våpenprogrammet for perioden fram til 2027 vil russisk evne til sektorovergripende maktprosjeksjon i fred, krise og krig øke.

Fokuseringen på militærmaktens utvikling, og konflikten med Vesten, fører til at Russland i større grad vender seg mot Kina for å få støtte til utbygging av infrastruktur. Det militære samarbeidet mellom Russland og Kina vokser

også. På sikt må vi være forberedt på et tydeligere kinesisk nærvær også i nærområdene våre.

En slik utvikling er i tråd med president Xis mål om å utvikle militærmakten i takt med landets stormaktambisjoner. Beijing vil i økende grad bruke militærmakten som et utenrikspolitisk verktøy. Innenrikspolitisk er et sentralt utviklingstrekk hvordan Beijing bruker høyteknologi for å utøve sosial kontroll og overvåking. Kina har antakelig kommet lengst i verden i bruk av slike løsninger.

Regionalt vil særlig utviklingen i Afghanistan og Nord-Korea prege bildet i 2019. 2018 innebar militær intensivering i Afghanistan, samtidig som dialogen mellom USA og Taliban ble trappet opp. President Ghani er sterkt svekket, sikkerhetssituasjonen er forverret, og maktkampen fram mot presidentvalget i 2019 er i gang. Fallhøyden og konsekvensene dersom forhandlingene med Taliban bryter sammen, er derfor store.

Nord-Korea på sin side har så langt lyktes med å håndtere sanksjonene. Likevel er det fare for økt spenning ettersom partene ikke er enige om hva atomnedrustning vil innebære i praksis.

Utviklingen i Afghanistan og Nord-Korea illustrerer den tiltakende stormaktsrivaliseringen som dominerer internasjonal politikk. Utviklingen er særlig tydelig i Midtøsten og Afrika hvor stormaktene jakter ressurser, markeder og allianser. Innblandingen endrer rammebetingelsene, og den påvirker handlingsrommet til både stater og andre aktører. Resultatet er mer utpreget fragmentering, ytterligere svekket statsmakt og at jihadistgrupper får større handlingsrom. De strategiske konse-

kvensene er spesielt usikre i Syria, hvor det er sannsynlig at krigens sluttspill drar ut i tid.

Midtøstens sunnimuslimske stormakter beveger seg i en mer autoritær retning. Rivaliseringen som utspiller seg i Libya, Syria og Jemen brer seg vestover, og det er sannsynlig at dynamikken i konflikten mellom sunni-statene vil bli tydeligere på Afrikas horn og i Nil-landene i 2019. I Iran vil utfallet av den interne elite-maktkampen avgjøre landets politiske veivalg, og konfliktnivået vil øke fram mot parlamentsvalget i 2020.

«Oppsummert er trusselbildet sammensatt og i rask endring og utvikling. Truslene blir stadig mer sektoroverskridende.»

Mens utviklingen i Midtøsten og Afrika speiler stormaktsrivaliseringen, representerer internasjonal terrorisme et unntak, der sammenfallende interesser har bidratt til ISILs svekkelse. Antallet terrorangrep utført av islamistiske ekstremister i Europa er halvert fra 2017, en trend som man regner med vil fortsette i 2019. Samtidig gjør ISILs svekkelse at trusselbildet blir mer komplekst og

uoversiktlig. Dynamikken i de europeiske nettverkene forventes å få økt betydning for utviklingen av trusselbildet i Europa, uavhengig av hvordan terrororganisasjonene utvikler seg i Midtøsten og Afrika.

Oppsummert er trusselbildet sammensatt og i rask endring og utvikling. Truslene blir stadig mer sektoroverskridende. Den teknologiske utviklingen har ført til at handlingsrommet til både statlige og ikke-statlige aktører har vokst. Denne utviklingen vil fortsette. Stadig flere både statlige og andre aktører vil få tilgang til avanserte våpensystemer og produksjonskapasiteter. Det vil forsterke trenden mot et sektoroverskridende trusselbilde. I tillegg vil utviklingen føre til at aktører i stigende grad vil forsøke å skaffe sensitiv teknologi, også fra Norge. Dette er med på å gjøre oppfølgingen av rustningskontrollavtaler svært krevende i årene som kommer. Russlands brudd på INF-avtalen, som forbyr utvikling og utplassering av kort- og mellomdistansemissiler i Europa, er ett tydelig eksempel på hvordan rustningskontroll og samarbeidsavtaler blir prioritert ned. Med tiltakende stormaktsrivalisering, øker også sannsynligheten for at opprustning fører til nye former for våpenkappløp, både regionalt og globalt, i årene framover. Reguleringen av internasjonal politikk vil bli ytterligere svekket.



Forberedelser til oppskyting av Iskander-M ballistisk missil på det russiske testfeltet Kapustin Jar, 2. mars 2018.

Norske virksomheter med unik kompetanse og teknologi er aktuelle mål for spionasje. Utenlandske etterretningstjenester forsøker også å etablere kontakt med enkeltpersoner som sitter i innflytelsesrike stillinger eller som har tilgang til verdifull informasjon.

Trusselen fra etterretning og påvirkning

Etterretningstrusselen er den mest pågående og omfattende sikkerhetsutfordringen mot Norge og norske interesser. Russiske og kinesiske aktører står for hovedandelen av aktiviteten. Målene er politiske og militære, så vel som forskningsinstitusjoner og bedrifter med tilgang til høyteknologi.

SAMMENDRAG

■ Etterretningstrusselen er den mest pågående og omfattende sikkerhetsutfordringen mot Norge og norske interesser. Russiske og kinesiske aktører står for hovedandelen av aktiviteten, og operasjonene blir mer koordinerte. Målene er politiske og militære, så vel som forskningsinstitusjoner og bedrifter med tilgang til høyteknologi. Russiske og kinesiske etterretnings- og sikkerhetstjenester har ressurser til å utføre komplekse, offensive nettverksoperasjoner, og utvikler ferdighetene kontinuerlig. Samtidig har tilgangen til avansert skadelig programvare blitt enklere både for statlige og ikke-statlige aktører.

■ Statlige aktører har høstet verdifulle erfaringer gjennom en rekke informasjons- og påvirkningsaktiviteter de siste årene, og er også villige til å bære de politiske kostnadene med å gjennomføre operasjonene. De mest alvorlige, dokumenterte hendelsene er knyttet til valg. Russiske påvirkningsoperasjoner forsøker å undergrave politiske prosesser og øke polarisering i Europa og NATO.

Statlige aktører har høstet verdifulle erfaringer gjennom en rekke informasjons- og påvirkningsaktiviteter de siste årene, og er også villige til å bære de politiske kostnadene med å gjennomføre operasjonene.

Pendlere bruker smarttelefoner mens de venter på t-banen på en stasjon i Beijing, 5. desember 2018. Kina er et av verdens største markeder for mobiltelefoner.

Norge blir utsatt for etterretningsoperasjoner med mål om å få innsikt i blant annet norsk nordområdepolitikk, forsvarspolitik og innenrikspolitiske forhold. Utenlandsk statlig påvirkningsaktivitet er rettet mot både beslutningstakere og den offentlige opinionen.

[TRUSSELEN FRA ETTERRETNING OG PÅVIRKNING]

Russisk og kinesisk etterretningstrussel mot Norge vedvarer.

Russland og Kina står for de største etterretningstruslene mot Norge. Aktiviteten er rettet mot norske politiske, militære og økonomiske mål. Begge statene har omfattende etterretningskapasiteter til rådighet.

TRUSSELEN FRA ETTERRETNING OG PÅVIRKNING

Stater benytter i økende grad etterretning som utenrikspolitisk verktøy. Dette er en trend som vil fortsette i 2019. Etterretningsutfordringen fra de russiske og kinesiske etterretnings- og sikkerhetstjenestene er omfattende. Begge statene har gjennomført tiltak som har gjort etterretningsoperasjonene mer målrettede, koordinerte og effektive. Norges nærhet til Arktis og Nordområdene gjør at Norge er et ettertraktet etterretningsmål.

I 2019 er det sannsynlig at Norge vil bli utsatt for ulike former for etterretningsoperasjoner med mål om å få innsikt i norsk nordområdepolitikk og forsvarspolitik, militær infrastruktur og militære beredskapsplaner. Det er også interesse for innenrikspolitiske forhold i Norge, inkludert myndighetsorganer og politiske beslutningsprosesser, og ikke minst norske posisjoner i internasjonale forhandlinger.

«Norge oppfattes som mindre russlandsvennlig og som pådriver for økt alliert aktivitet i Nordområdene. Det resulterer i økt påvirkningsaktivitet.»

Norske kunnskaps- og forskningsinstitusjoner, og aktører innenfor industrisektoren, vil være aktuelle mål for spionasje også i 2019. Utenlandske aktører viser særlig interesse for bedrifter som har unik kompetanse og teknologi, blant annet innenfor våpenindustri, romforskning, maritim sektor og helsesektoren. Felles for en stor del av foretakene som tidligere har blitt utsatt for etterretningsaktivitet, er at de utvikler teknologi som kan brukes både til sivile og militære formål. Den kinesiske etterretningsloven av

2017 pålegger alle kinesiske selskaper og individer å bistå etterretningstjenestene.

På det digitale området kan statlige aktører benytte ulike etterretningsmetoder, støttet av tilpasningsvennlig og lett tilgjengelig programvare.

Fremmede stater gjennomfører også menneskebasert etterretning mot norske mål. Målet er å få tilgang til blant annet teknologibedrifter, forskningscentre og politiske institusjoner. Utenlandske etterretningstjenester forsøker å etablere kontakt med nordmenn som sitter i innflytelsesrike stillinger eller som har tilgang til skjermingsverdig informasjon. Tilnærmingen skjer i økende grad via sosiale medier.

Påvirkningsaktivitet rettet mot politiske prosesser og offentlig ordskifte vokser.

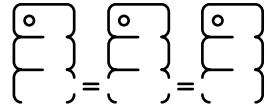
Russiske aktører utgjør en betydelig påvirkningstrussel mot norske interesser, mens kinesiske aktører blir mer aktive i bruken av virkemidler overfor vestlige samfunn. Informasjonsteknologien har blitt mer anvendelig og gjør det mulig å koordinere påvirkning i flere kanaler.

Russiske statlige og statsstøttede aktører utgjør den største påvirkningstrusselen mot norske og allierte interesser. Russland er knyttet til en rekke informasjons- og påvirkningsoperasjoner i vestlige land de siste årene, og aktiviteten har gitt landet verdifulle erfaringer. Kreml er også villige til å bære de politiske kostnadene av å drive informasjons- og påvirkningsoperasjoner mot vestlige politiske prosesser.

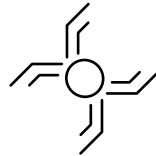
Innenrikspolitisk blir Kremles mediekontroll brukt til å bygge opp under stabiliteten til det politiske systemet. Å bygge støtte for landets politiske ambisjoner og forsterke eksisterende polariseringer og splittelser i NATO og Europa, er utenrikspolitiske mål.

Russisk retorikk mot Norge har blitt skarpere. Norge oppfattes som mindre russlandsvennlig og →

Utviklingstrekk innen nettverksoperasjoner:



Infrastrukturen hos norske virksomheter kompromitteres for å gjennomføre nettverksoperasjoner mot en tredjepart.



Statlige aktører tester og utvikler evnen til å gjennomføre alvorlig digital sabotasje.



Krypteringsvirus som benyttes til å holde informasjon som gissel har økt i omfang og blitt mer sofistikerte.

som pådriver for økt alliert aktivitet i Nordområdene. Det resulterer i økt påvirkningsaktivitet. Den russiske militærmakten har gjennom aktiviteten i regionen begynt å signalisere russisk misnøye tydeligere. Kinesiske myndigheter viser på sin side økende vilje til å bruke mer aktive virkemidler også mot vestlige land.

«Kreml er også villig til å bære de politiske kostnadene av å drive informasjons- og påvirkningsoperasjoner mot vestlige politiske prosesser.»

Påvirkningsaktiviteten er rettet mot både beslutningstakere og den offentlige opinionen. Valg og andre politiske prosesser er i stigende grad gjenstand for påvirkningsoperasjoner. Stater bruker et bredt spekter av virkemidler for å øke innflytelsen, fra alminnelig diplomati til strategisk kommunikasjon og finansering av politiske partier og saker. Opprettelse av vennskapsforeninger, kultivering av personlige relasjoner til politikere og forskere, kontroll av borgere i eksil og publisering av fordekt propaganda i vanlige aviser er andre eksempler på kjente virke-

midler. Aktørene inkluderer både etterretnings- og sikkerhetstjenester, private selskaper, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

Utviklingen innen informasjonsteknologi gir statene større rom for å fremme politiske synspunkter gjennom flere kanaler. Det kan være svært krevende å skille mellom ordinær kommunikasjonsvirksomhet og koordinert påvirkningsaktivitet. En ny utvikling er framveksten av ikke-redaksjonelle medieplattformer som systematisk henter fram nyheter og setter vestlige samfunn i et dårlig lys. Disse er utfordrende å møte med mottiltak.

Tredjepartsutnyttelse, sabotasje og krypteringsvirus er dimensjonerende for utviklingen innen nettverksoperasjoner.

Det er særlig tre utviklingstrekk som utmerker seg innen nettverksoperasjoner: utnyttelse av tredjeparts infrastruktur, nettverksoperasjoner med sabotasjeformål og bruk av krypteringsvirus til økonomisk utpressing.

Flere land opplever at digital infrastruktur blir kompromittert og utnyttet i operasjoner, også der ingen av sluttmålene befinner seg innenlands. Ved å bruke



Våren 2018 ble Cathay Pacific gjenstand for det hittil største kjente nettverksangrepet mot et flyselskap. Privat informasjon til flere enn 9,4 millioner kunder ble kompromittert.

etablert infrastruktur framstår aktiviten som legitim, samtidig som det er vanskelig å identifisere aktørens opphav. Norske virksomheters infrastruktur blir ofte benyttet som springbrett for operasjoner mot mål i Europa, Midtøsten og Afrika.

De siste årene er det observert flere tilfeller der digital sabotasje er testet i operasjoner mot europeiske land. Denne utprøvingen gjør metodene mer målrettede og anvendelige for framtidige operasjoner. Konsekvensene av denne typen angrep kan spenne fra mindre forstyrrelser til sammenbrudd av samfunnsviktige tjenester. Terskelen for å gjennomføre dyptgripende, digital sabotasje er høy, fordi en slik operasjon kan oppfattes som en krigshandling, men veien fra evne til faktisk bruk har blitt kortere.

Komplekse krypteringsvirus kan være en vesentlig sikkerhetsrisiko, i tillegg til å koste samfunnet store summer. De siste årene har løsepengekampanjer, der krypteringsvirus blir brukt til å holde informasjon som gissel, økt i volum og blitt mer sofistikerte.

«Terskelen for å gjennomføre dyptgripende, digital sabotasje er høy, fordi en slik operasjon kan oppfattes som en krigshandling, men veien fra evne til faktisk bruk har blitt kortere.»

Dersom en slik nettverksoperasjon koordineres med konvensjonelle virkemidler, kan konsekvensene bli svært alvorlige.

De siste årene er det oppdaget flere store operasjoner der ulike typer avansert skadelig programvare har blitt benyttet. Slik programvare har tidligere vært forbeholdt ressurssterke aktører, men er nå både mer tilgjengelig og langt rimeligere å anskaffe. Programvaren er i tillegg svært tilpasningsvennlig, og trusselaktører kan skreddersy den til ulike formål.





Et russisk Tupolev TU-142 rekognoseringsfly passerer det amerikanske marinefartøyet USS Mount Whitney utenfor Trondheim under den allierte øvelsen Trident Juncture, 2. november 2018. USS Mount Whitney var NATOs kommandofartøy under øvelsen.

Russland

«Russland er ikke så sterkt som det ønsker å være, men aldri så svakt som det er antatt å være», uttalte Vladimir Putin i 2002. Nå som Putin er inne i det han selv hevder er hans siste periode som president, står Russland overfor store muligheter, men også en rekke utfordringer.

SAMMENDRAG

■ I Arktis har Russland lyktes med å etablere tilstedeværelse, sikre kontroll og sette i verk store militære og sivile prosjekter for infrastruktur. Samtidig preges satsingen på Arktis av mangel på koordinering, mens de vestlige sanksjonene og fortsatt relativt lave oljepriser begrenser lønnsomheten.

■ Sammen med andre deler av statens maktinstrumenter fungerer dagens russiske militærmakt i større grad som et politisk verktøy for russiske myndigheter. Militærmakten er betydelig slanket og modernisert. En viktig effekt av moderniseringen er at den militære kapasiteten i nord ikke lenger kan ses isolert, fordi store deler av den russiske militærmakten potensielt kan settes inn i Nordområdene. Militærmakten har likevel fortsatt en rekke materielle svakheter, og satsingen på asymmetri og offensiv yteevne øker faren for misforståelser og militær eskalering.

■ Internt er Russland i dag både politisk og økonomisk stabilt. Like fullt vil det å sikre framtidig vekst i russisk økonomi og håndtere et eventuelt maktskifte i 2024, stå som sentrale utfordringer for det politiske lederskapet i årene som kommer. Begge problemstillingene gjør regimet sårbart for utfordringer internt og utenfra.

■ Russland fortsetter sine forsøk på å svekke vestlige institusjoner. Russland står i dag likevel overfor et mer samlet NATO og en vedvarende risiko for at det innføres nye sanksjoner. Moskva mener utviklingen i Ukraina kan håndteres, mens situasjonen i Syria er ustabil, uten utsikter til en langsiktig politisk løsning.

■ Den overordnede oppgaven framover, sett fra Moskva, blir å omsette taktiske fordeler til strategisk gevinst. Det innebærer å forene det som i russiske øyne er forholdsvis konservative målsettinger, strategisk, politisk og økonomisk stabilitet, med til dels offensive virkemidler, uten å risikere at regimet kollapse eller at kostnadene blir for store i konflikten med Vesten.

Ballistiske missiler skytes ut fra den strategiske ubåten Jurij Dolgorukij i neddykket stilling. Jurij Dolgorukij ble overtatt av den russiske marinen i 2012 som den første nye russiske strategiske ubåten etter Sovjet-tiden.

Sammen med andre deler av statens maktinstrumenter fungerer dagens russiske militærmakt i større grad som et politisk verktøy for russiske myndigheter. Militærmakten er betydelig slanket og modernisert.



Det russiske aktivitetsmønsteret i Arktis endrer seg.

Arktis er spesielt viktig for Russland både på grunn av regionens naturressurser og for utformingen av den russiske kjernefysiske avskrekkings-evnen. Selv om den militære utviklingen i regionen skjer innenfor rammen av et strategisk defensivt konsept, tilføres en rekke nye militære kapasiteter som gir Russland et større operativt handlingsrom. Russiske myndigheter vil opprettholde trykket mot Norge for å begrense NATOs aktiviteter i russiske nærområder, og vil fortsette å bruke militære virkemidler for å sende signaler.

Russlands nærvær i Arktis er betraktelig styrket de siste årene, og utviklingen er ventet å fortsette. Den sivile tilstedeværelsen har økt, men tydeligst er utviklingen av den russiske militærmakten, som er høyt prioritert i Kreml. Denne utviklingen, og militærmaktens mer aktive opptreden i Nordområdene, kan ikke ses atskilt fra russisk sikkerhetstenkning. Russland ser to overskyggende, langsiktige militære trusler: kampen om naturressurser og trusler mot strategisk stabilitet. Disse er av eksistensiell betydning fordi de rammer grunnpilarene i Russlands stormaktstatus: olje og gass og den kjernefysiske evnen til gjengjeldelse.

Den russiske sikkerhetsstrategien forutsetter at Arktis vil være et fokusområde i en konflikt om naturressurser. I dag står Arktis for rundt 15 prosent av russisk brutto nasjonalprodukt og rundt 20 prosent av all russisk eksport. Russiske myndigheter ser på energiressursene i Arktis som en bærebjelke i økonomien. Nasjonal kontroll er derfor en forutsetning.

«Russland ser to overskyggende, langsiktige militære trusler: kampen om naturressurser og trusler mot strategisk stabilitet.»

Når det gjelder trusler mot den kjernefysiske evnen til gjengjeldelse er det særlig to faktorer som trekkes fram i russiske doktriner og strategidokumenter. Det er først utviklingen av et vestlig missilforsvar, og så de amerikanske planene om et såkalt *Prompt Global Strike*-system (PGS), et presisjonsvåpensystem med global rekkevidde.

Tiltakene som skal redusere trusselen mot den russiske gjengjeldelsesevnen og samtidig øke nasjonal

kontroll og handlingsrom i Nordområdene kan i hovedsak sorteres i tre kategorier. Det er styrking av bastionforsvaret, maktprojeksjon med multirolleubåter og ikke-kjernefysisk avskrekking.

Den nukleære triaden og forsvaret av den er fortsatt høyest prioritert i det russiske forsvaret. Kola er et militært tyngdepunkt, og Barentshavet er det viktigste området for utplassering av Nordflåten og de strategiske ubåtene. For å sikre tidlig varslingsevne og kontroll av de nære havområdene, har Russland de senere årene styrket sitt nærvær med tilførsel av nye militære kapasiteter.

Ansvar for å forsvare området er tillagt den strategiske kommandoen OSK Nordflåten, som har i oppgave å beskytte de strategiske ubåtene og basekomplekset på Kolahalvøya. Russland har vist at de på svært kort tid kan samle militære styrker i et hvilket som helst område på russisk territorium. OSK Nordflåtens militære yteevne kan derfor ikke forstås isolert, fordi de raskt kan motta forsterkning fra andre militærdistrikter. På samme måte kan også Nordflåtens styrker løse oppgaver utenfor det primære ansvarsområdet sitt.

Nordflåtens ubåter har de senere årene økt aktiviteten sin i Barentshavet og Atlanterhavet, og denne trenden er ventet å fortsette. Nordflåten vil få flere ubåter av den nye, avanserte Severodvinsk-klassen fram mot 2030. Disse ubåtene er fjerde generasjon, og har moderne teknologi og våpen.

Russland gjenoppretter flere baser langs den arktiske kystlinjen, med tyngdepunkt i vest. Basene vil være viktige for hevdelse av suverenitet og redningsberedskap i Nordøstpassasjen. Noen av basene vil bli utstyrt med moderne bakkebaserte våpensystemer og kan støtte både land-, luft- og sjøenheter.

Sammen med den strategiske kommandoen har etableringen av basekomplekset ikke bare styrket den russiske forsvarsevnen, men også gjort militærmakten til et politisk instrument i nord. Offensive, russiske handlinger er et svar på det som blir oppfattet som økt alliert tilstedeværelse i området. De senere årene er det en rekke eksempler på russisk, →



Russisk GSM/GPS-jammestasjon i felt.

konvensjonell avskrekking rettet mot Norge og NATO, med flere tilfeller av simulert våpenbruk.

Under NATO-øvelsen Trident Juncture 18 utplasserte Russland overflatefartøy og patruljerte med overvåkingsfly i øvingsområdet. Samtidig demonstrerte de sin egen militære evne med strategiske flygninger i Norskehavet og skarpskyting utenfor Finnmarkskysten. «Jamming» gir særlig grunn til bekymring. Under øvelsen ble det registrert flere tilfeller av GPS-utfall som påvirket norsk og alliert luftfart. Slik jamming representerer også en trussel mot sivil luftfart så vel som helse- og polititjenester i fredstid.

«Under NATO-øvelsen Trident Juncture 18 utplasserte Russland overflatefartøy og patruljerte med overvåkingsfly i øvingsområdet. Samtidig demonstrerte de sin egen militære evne med strategiske flygninger i Norskehavet og skarpskyting utenfor Finnmarkskysten.»

Ti år med militærreform har gitt Russland en fleksibel og anvendelig militærmakt, som i større grad fungerer som et politisk verktøy for myndighetene. Moskva holder fast ved ambisjonen om global kjernefysisk balanse i forhold til USA. Samtidig utvikler landet sin evne til regional ikke-kjernefysisk avskrekking mot NATO-mål på begge sider av Atlanterhavet. Gjennom utvikling av nye militære og asymmetriske virkemidler, har Russland opparbeidet sammenliknbare fordeler og på den måten økt handlingsrommet sitt betydelig. Dette er en utvikling som vil vedvare.

Russlands nye våpenprogram, GPV 2027, trådte formelt i kraft 1. januar 2018. Våpenprogrammet for perioden 2018–2027 har en samlet budsjetttramme på

20 000 milliarder rubler. Av disse er 19 000 milliarder rubler tiltenkt investeringer i teknologi og materiell til landets væpnede styrker, mens resten av beløpet skal brukes til å utbedre støttestrukturene. De kjernefysiske styrkene forblir høyeste prioritet også i GPV 2027, men prioriteringen av anvendelighet fortsetter. Våpenprogrammet er innrettet for å styrke den russiske satsingen på langttrekkende presisjonsvåpen. Det skal også satse på nyanskaffelser av styrkemultiplikatorer som romkapasiteter og evner innenfor elektronisk krigføring og nettverksoperasjoner. Samtidig vil man forsøke å utbedre en rekke svakheter. I motsetning til tidligere skal midlene fordeles omtrent likt mellom forsvarsgrenene.

GPV 2027 bekrefter dreiningen i russisk trusselforståelse, og dermed forståelsen av formålet med den russiske militærmakten. Det innebærer å gå bort fra en ensidig vektlegging av direkte militær stor-konflikt, til mer asymmetrisk, indirekte og sammen-satt bruk av virkemidler.

Russisk militær aktivitet i nord vil i stigende grad måtte ses i lys av russisk militær aktivitet i andre områder, både i og utenfor Russland. På samme måte kan utviklingen og aktiviteten i andre områder få konsekvenser for situasjonen i norske nærområder.

Russland tar grep for bedre styring av Arktis-politikken.

I 2018 ble det lagt fram et lovforslag for å sikre mer helhetlig styring av russisk utvikling i Arktis. En rekke praktiske utfordringer kan imidlertid bety at koordineringsutfordringene vil fortsette også etter 2019. Utbyggingen i regionen hemmes av vestlige sanksjoner og den finansielle situasjonen i Russland, og Kreml vender seg i større grad mot Kina for økonomisk støtte.

Russiske myndigheter har store ambisjoner for utviklingen av russisk Arktis. De siste årene har myndighetene kommet et godt stykke på vei med å øke →

tilstedeværelsen og iverksette store infrastrukturprosjekter i regionen. I 2015 opprettet Russland en Arktis-kommisjon som et tiltak for å se russisk Arktis-politikk under ett. Likevel opererer russiske myndigheter fortsatt med parallelle politiske strukturer.

I 2018 ble det vedtatt nye lover for å sikre bedre styring. Det statlige kjernekraftselskapet Rosatom har fått utvidede fullmakter til å utvikle regionen. De nye lovene skal i første omgang sørge for en mer effektiv administrasjon av Nordøstpassasjen, og Rosatom har opprettet et eget direktorat for å administrere arbeidet. Samtidig gir lovene fullmakter til generell koordinering av statens Arktis-politikk, inkludert oppsyn med budsjetter og infrastrukturprosjekter i nord. Rosatom har også tette forbindelser til forsvarssektoren, blant annet gjennom sitt særlige ansvar for russisk kjernekraft. Det kan gi gode forutsetninger for å koordinere sivil og militær aktivitet i regionen.

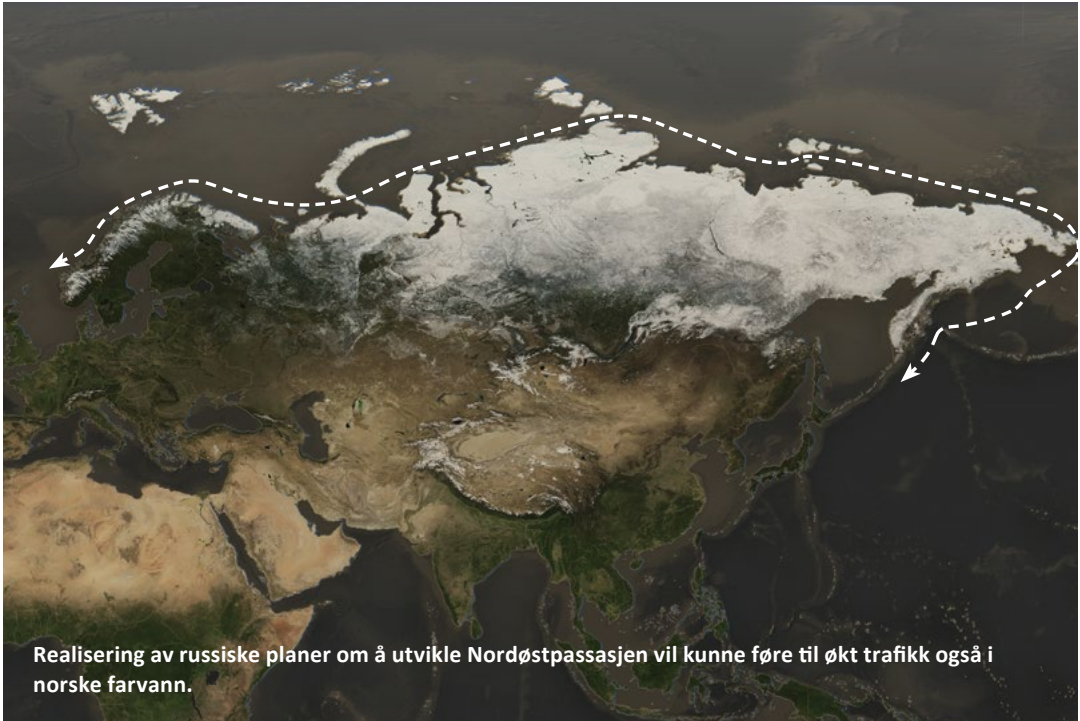
Tiltakene reiser en rekke praktiske problemstillinger. Det er usikkert om lovene vil føre til en tydeligere plassering av ansvar, eller om det vil overlappe med strukturene som allerede er der. For eksempel har tre visestatsministre på hver sin måte et lederansvar for utviklingen av russisk Arktis. I tillegg er det flere statlige prosjektkontorer og kommisjoner med delvis overlappende formål. Koordineringsutfordringene

som preger russisk Arktis-politikk vil derfor sannsynligvis fortsette også etter 2019.

De arktiske områdene representerer et betydelig vekstområde for russisk økonomi. Samtidig blir utviklingen hemmet av vestlige sanksjoner og den finansielle situasjonen i Russland. Utfordringen til russiske myndigheter er å utvikle nye prosjekter som kan sikre økonomien framover. For å lykkes med dette er Russland avhengig av private aktører og utenlandske investorer.

«Russlands ambisjoner for utvikling av Nordøstpassasjen vil kunne føre til økt trafikk også i norske farvann.»

Den sivile aktiviteten i Arktis i dag er i stor grad knyttet til oljefelt på land som allerede eksisterer. I tillegg kommer oppstarten av et LNG-prosjekt (*Liquefied Natural Gas*) på Jamalhalvøya, med eksport via Nordøstpassasjen. Å utvikle Nordøstpassasjen har lenge vært et klart mål for russiske myndigheter. Satsingen ble konkretisert gjennom Putins maledekreter i 2018, der han lanserte et svært ambisiøst



mål om å nå 80 millioner tonn langs ruten innen 2024, en åttedobling av de offisielle tallene fra 2017.

Ifølge tall fra Transportministeriet, har Russland økt den nasjonale transporten langs Nordøstpassasjen betydelig de siste årene. I 2018 vil tonnasje ifølge ministeriet være på om lag 18 millioner tonn, i underkant av en dobling av tallene fra året før. Den økte godsmengden skyldes i stor grad oppstart av gass-eksport fra Jamal. Når det gjelder internasjonal trafikk gjennom Nordøstpassasjen, viser offisielle tall at man i 2018 vil nå over 500 000 tonn, det høyeste tallet registrert siden 2013. Samtidig utgjør tonnasje gjennom Nordøstpassasjen fortsatt en liten del av totalen mellom Europa og Asia, og trafikken er fortsatt svært lav sammenlignet med for eksempel Suezkanalen.

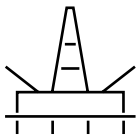
Jamal LNG er ett eksempel på hvordan Russland har klart å ferdigstille store Arktis-prosjekter ved hjelp av utenlandske investeringer. I de kommende årene vil russiske myndigheter bli nødt til å balansere behovet

for investeringer mot at andre stater får sterkere fotfeste i regionen. En potensielt viktig aktør er Kina, som har vist interesse for å investere i arktiske energiprosjekter og i Nordøstpassasjen. I starten av 2018 publiserte Kina sin Arktis-strategi, der de beskriver satsingsområdene sine i regionen. Satsingene har utgangspunkt i et klart ønske om å utvide tilgangen til naturressurser og transportruter. Kina var en stor økonomisk bidragsyter til Jamal LNG. Investeringen kan til dels ses som en politisk investering med mål om å sikre videre deltakelse i flere arktiske prosjekter.

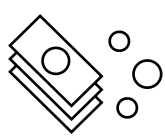
Russiske myndigheter er ambivalente i sitt syn på økt nærvær fra andre stater i Arktis, fordi det oppfattes som en mulig trussel mot nasjonal kontroll over ressursene. Til tross for økonomiske utfordringer vil Russland også fortsette å satse på egenfinansierte prosjekter i Arktis og økt aktivitet langs sjøruten. Russlands ambisjoner for utvikling av Nordøstpassasjen vil kunne føre til økt trafikk også i norske farvann.

Arktis representerer et betydelig vekstområde

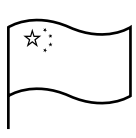
Russland er avhengig av private aktører og utenlandske investorer:



Den sivile aktiviteten i Arktis i dag er i stor grad knyttet til eksisterende oljefelt på land.



Utviklingen hemmes av vestlige sanksjoner og den finansielle situasjonen i Russland.



Kina har vist interesse for å investere i arktiske prosjekter.



RUSSLAND

Demonstrasjon i Omsk, organisert
av Det russiske kommunistpartiet,
mot den foreslåtte pensjonsreformen
22. september 2018

[INNENRIKS]

Usikkerhet om Putins framtidige rolle.

I tiden framover er det særlig to utfordringer som kan rukke ved Russlands politiske stabilitet: å sikre økonomisk vekst og håndtere et maktskifte når Putins presidentperiode går ut i 2024.

INNENRIKS

Med en solid seier i presidentvalget i 2018 styrket Vladimir Putin mandatet sitt i den russiske befolkningen. Sammensetningen av den nye regjeringen signaliserte politisk kontinuitet, med få utskiftninger i de sentrale posisjonene. Russland i dag er politisk og økonomisk stabilt. Den politiske opposisjonen fortsetter å ha marginal betydning, og budsjettbalansen er igjen positiv etter flere år med underskudd. Likevel står landet overfor to sentrale utfordringer. Den ene er den langsiktige utviklingen i russisk økonomi, som forblir sterkt oljeavhengig. Russland er rikt på både naturressurser og menneskelig kapital, men klarer ikke å utnytte potensialet fullt ut. Med mindre oljeprisen faller betydelig, vil Russland oppleve en svak til moderat økonomisk vekst de nærmeste årene.

Russland ville sannsynligvis hatt langt sterkere økonomisk vekst om staten hadde gjennomført dyptgripende strukturelle endringer, som skattereform, etablering av et uavhengig rettsvesen og styrket privat eiendomsrett. Myndighetene vil neppe gjennomføre slike omfattende reformer, fordi dette kan gå på bekostning av politisk kontroll. De prioriterer isteden å holde budsjettene i balanse og inflasjonen lav. I mangel på strukturelle reformer, har myndighetene valget mellom å kutte utgifter, øke skattene eller heve gjeldsgraden for å sikre budsjettbalansen, selv om slike tiltak kan skape uro både i eliten og resten av befolkningen. Et eksempel på dette var den svært upopulære pensjonsreformen i 2018. Utviklingen av de vestlige sanksjonene mot Russland er også et usikkerhetsmoment for økonomien.

Den andre utfordringen Russland står overfor knytter seg til Putins politiske framtid. Etter nærmere 20 år ved makten har Putin uttalt at han er inne i sin siste periode som president. Det er også i tråd med den russiske grunnloven. Spørsmålet om hvem som eventuelt tar over preger allerede det offentlige ordskiftet i Russland. Mye av den politiske makten til presidenten er knyttet til Putin som person. I tiden framover må han legge grunnlaget som både skal sikre hans egen framtid og bygge legitimitet for en

etterfølger. Et mulig scenario er at etterfølgeren blir en svak president, mens Putin fortsetter i en ny og sentral rolle i maktapparatet. I tillegg til usikkerhet i befolkningen skaper fraværet av en åpenbar arvtaker spenninger i eliten, som ønsker å sikre sine egne interesser og posisjoner for framtiden. Det gjør den politiske stabiliteten sårbar.

«Mye av den politiske makten til presidenten er knyttet til Putin som person. I tiden framover må han legge grunnlaget som både skal sikre hans egen framtid og bygge legitimitet for en etterfølger.»

Den tydeligste politiske opposisjonsfiguren i dagens Russland, Aleksej Navalnyj, blir systematisk motarbeidet og avskåret fra partipolitikken. Navalnyj har gjort seg bemerket ved å avdekke korrupsjon i den russiske eliten, og han har lyktes med å bygge opp en synlig og robust organisasjon med tilstedeværelse i flere byer. Samtidig er ikke Navalnyj-apparatet en vesentlig maktfaktor i dag. Mye av dette skyldes Putins suverene posisjon og et politisk system som er bygget for å holde motstandere utenfor. Når Putin ikke lenger sitter ved makten, vil aktører som Navalnyj kunne bli en større utfordring for det etablerte.

Selv om situasjonen i dag er stabil, vil myndighetenes reduserte, økonomiske handlingsrom og usikkerheten knyttet til Putins framtid kunne føre til økt politisk ustabilitet. De russiske myndighetenes forsøk på å møte utfordringene vil være gjenkjennelige, med stadig nye initiativ for å styrke statens kontroll over utviklingen. Russiske myndigheter kommer til å følge nøye med på folkeopinionen, og fortsette tiltak for å holde den reelle opposisjonen fragmentert og svak.

USAs president Donald Trump og Russlands president Vladimir Putin møttes i Helsingfors, Finland, 16. juli 2018.

RUSSLAND

[UTENRIKS]

Ingen utsikter til avspenning med Vesten.

Det er ingen utsikter til en normalisering av forholdet mellom Russland og Vesten det neste året. Russland fortsetter å opptre offensivt både i Europa og overfor USA, ved mer aktiv bruk av militærmakt og vilje og evne til å gripe inn i andre lands interne politiske prosesser.

UTENRIKS

Forholdet mellom Russland og Vesten forblir anspent. Russland vil ikke gi opp annekteringen av Krim, og mener landet blir utsatt for en vestlig oppdemningspolitikk. Russiske myndigheter er sterkt kritiske til vestlige institusjoner som NATO og EU, og holder fast ved ambisjonen om å svekke organisasjonene ved å spille medlemsland opp mot hverandre. Virkemidlene er sammensatte, og omfatter bruk av militærmakt, tradisjonelt diplomati, feilinformasjon og utnyttelse av det digitale rommet.

De vestlige sanksjonene skaper utfordringer for utviklingen av den russiske økonomien på sikt. De russiske olje- og gasselskapene har riktignok tjent godt på høyere oljepris og lav rubelkurs, mens russiske motsanksjoner har stimulert eksportrettet virksomhet som landbruk. Det neste året vil det fra russisk side likevel være stor spenning knyttet til eventuelle nye sanksjoner. Sanksjoner mot russiske statseide banker, eller et potensielt forbud mot handel i russiske statsobligasjoner, vil kunne få store økonomiske og politiske konsekvenser.

Myndighetene har tatt ulike grep for å redusere effekten av sanksjonene, og fører en aktiv politikk for å redusere avhengigheten av importerte produkter og komponenter. Russland har også intensivert arbeidet med å styrke eksporten til ikke-vestlige markeder. Spesielt viktig er Kina, som både er et stort marked og framstår som en strategisk alliert i kampen mot det begge anser som et amerikansk hegemoni. Men til tross for et stadig tettere samarbeid, er Russland forsiktig med å havne i et avhengighetsforhold til Kina. Tilsvarende ønsker Moskva å unngå en for

sterk kinesisk tilstedeværelse i Sentral-Asia og Arktis, fordi det vil utfordre russisk kontroll.

«Samtidig tar Russland ulike grep for å oppnå avspenning i forholdet til Vesten. Landet vil unngå militær konflikt med NATO, og ønsker fortsatt økonomisk og politisk samarbeid med vestlige land generelt, og Europa spesielt.»

Samtidig tar Russland ulike grep for å oppnå avspenning i forholdet til Vesten. Landet vil unngå militær konflikt med NATO, og ønsker fortsatt økonomisk og politisk samarbeid med vestlige land generelt, og Europa spesielt. Utviklingen av gassrørledningene Nord Stream 2 og Turk Stream er tydelige eksempler på hvordan Russland fortsetter å prioritere det europeiske markedet. Hyppig møtevirksomhet med europeiske og amerikanske myndighetspersoner viser at Russland fortsatt forsøker å oppnå legitimitet for politikken sin hos vestlige beslutningstakere.

Alt i alt er det små sjanser for en normalisering av forholdet mellom Russland og Vesten det neste året. Russland viser ingen vilje til kompromiss i strategisk viktige spørsmål som annekteringen av Krim, eller →



Russland fortsetter å prioritere det europeiske markedet. Hyppig møtevirksomhet med europeiske og amerikanske myndighetspersoner viser at Russland fortsatt forsøker å oppnå legitimitet for politikken sin hos vestlige beslutningstakere.

støtten til president Bashar al-Assads regime i Syria. Russlands evne og vilje til å gripe inn i andre lands interne, politiske prosesser vil vedvare.

Russland balanserer ulike interesser i Midtøsten.

Russlands evne til å påvirke utviklingen i Syria blir utfordret av Assad-regimets mangel på vilje til å forhandle. I tillegg har Midtøstens regionale stormakter motstridende interesser i konflikten. Moskva fortsetter å styrke sine politiske og økonomiske forbindelser til flere land i regionen, og vil forsøke å unngå å ta side i konfliktene mellom dem.

I Syria har Russland bidratt til å sikre Assad-regimets territorielle kontroll, og Russlands rolle i Astana-samarbeidet med Tyrkia og Iran gir Moskva stor innflytelse over en potensiell politisk løsning. Samtidig blir Moskvas evne til å forme konfliktens utfall utfordret av en rekke faktorer, som Assad-regimets manglende vilje til å inngå kompromisser, Astana-partenes motstridende interesser og det forverrede forholdet mellom Israel og Iran. For å unngå at konflikten i Syria eskalerer til en storkonflikt i Midtøsten, må Moskva begrense Irans fotavtrykk i Syria. På samme tid forblir Iran en nødvendig diplomatisk støttespiller for Russland, og dialogen med Teheran er viktig fordi Russland ønsker å redusere amerikansk innflytelse i regionen.

Russlands militære støtte til regimet gjør at landet kan presse alle de involverte partene i Syria, men dette virkemiddelet vil få mindre effekt når situasjonen på bakken roer seg. Russland har behov for at

flere stater bidrar økonomisk til gjenoppbyggingen av Syria når borgerkrigen tar slutt. For å få til det, er Moskva avhengig av internasjonalt samarbeid, blant annet med USA og EU. Det er vanskelig å få til så lenge Assad sitter ved makten. Moskvas forsøk på å sikre internasjonalt samarbeid om gjenoppbyggingen av Syria er avhengig av at partene blir enige om utformingen av en ny grunnlov og et FN-observert valg.

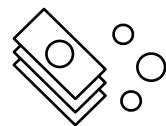
Russlands tilnærming til Midtøsten blir delvis formet av målet om å omgå vestlige sanksjoner og utvikle nye eksportmarkeder, og til dels av ønsket om å etablere et alternativt sikkerhetspolitisk samarbeid. Moskva har det siste året styrket de politiske og økonomiske forbindelsene sine til enkeltland i regionen, og økt mulighetene for å bruke andre virkemidler enn militærmakt for å sikre egne interesser. Samtidig blir Russlands innflytelse i Midtøsten utfordret av at Moskva ikke ønsker å velge side i de polariserte konfliktene i regionen.

«For å unngå at konflikten i Syria eskalerer til en storkonflikt i Midtøsten, må Moskva begrense Irans fotavtrykk i Syria.»

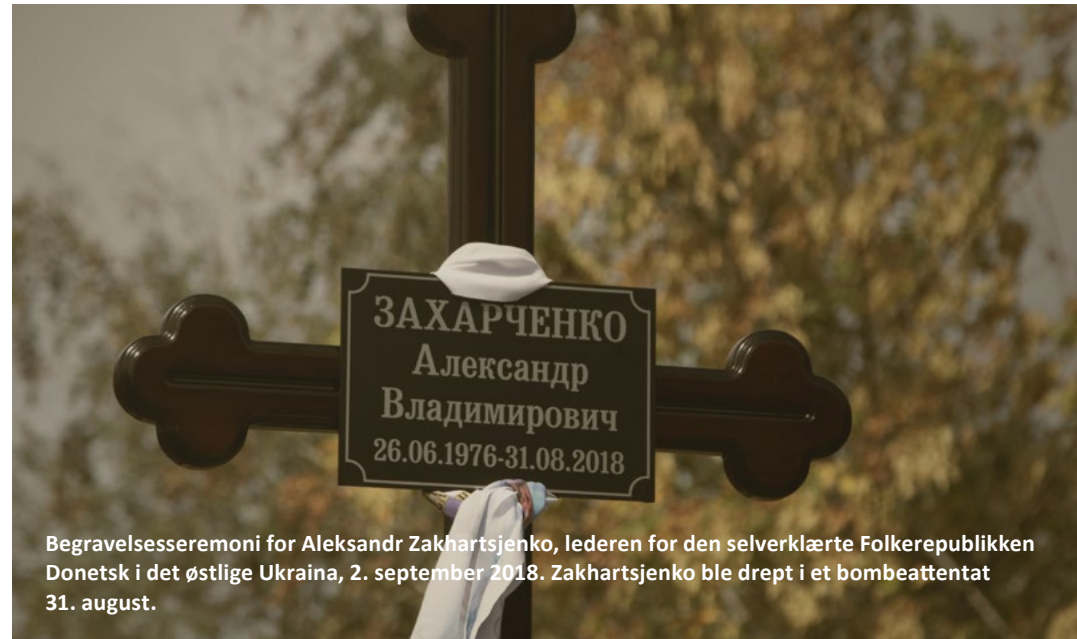
I 2019 vil Russland trolig fortsette arbeidet med å styrke de bilaterale forbindelsene til regionale stormakter. Flere av disse har sterke interesse- og motsetninger seg imellom, deriblant Iran, Israel, Saudi-Arabia, Tyrkia og Egypt. Styrkingen inkluderer videreutvikling av økonomisk og militærteknisk samarbeid →



Russiske og syriske styrker holder vakt ved provins-grenseovergangen Abu al-Duhur i østre Idlib, Syria, 20. august 2018.



Moskva må sikre økonomisk støtte gjennom internasjonalt samarbeid for at Syria skal kunne gjenoppbygges. Dette er utfordrende å få til så lenge Assad sitter ved makten, da det vil kreve at partene blir enige om utformingen av en ny grunnlov og et FN-observert valg.



med alle stormakter i regionen, særlig innenfor våpenhandel og energi. Samtidig må Russland balansere forholdet til Iran med forholdet til Israel på den ene siden og de sunnidominerte statene på den andre, først og fremst Saudi-Arabia.

Konflikten mellom Ukraina og Russland vil fortsette.

Russland kommer til å fortsette integreringen av Krimhalvøya, opprettholde støtten til utbryterrepublikkene i Øst-Ukraina og videreføre destabiliseringen av den ukrainske staten. Russland vil forsøke å påvirke de kommende valgene i Ukraina, men intensiteten i konflikten i øst vil trolig forbli lav.

Det er ingen ting som tyder på at russiske myndigheter kommer til å vise økt kompromissvilje i spørsmålet om Krim status. Fastlandsforbindelsen til Russland over Kertsjstredet øst for Krim, som ble ferdigstilt i 2018, viser tydelig at Moskva fortsetter arbeidet med å integrere halvøya i Den russiske føderasjonen. Til tross for innvirkningen de Krim-relaterte sanksjonene har på russisk økonomi og forholdet til Vesten, gjør den strategiske betydningen av halvøya at en endring i russisk politikk er svært lite sannsynlig. Hendelsen i Kertsjstredet i november, da Russland tok tre ukrainske fartøyer i arrest og siktet mannskapet for grensekrenkelse, viser at situasjonen er labil. Slike episoder vil fort kunne gjenta seg.

«Russland kommer til å fokusere på det ukrainske presidentvalget til våren og parlamentsvalget til høsten.»

Kreml vil opprettholde presset mot ukrainske myndigheter. Kontroll over utbryterrepublikkene i Don-

bass er et effektivt pressmiddel mot Kiev, og Russland viderefører innsatsen for å destabilisere nabolandet. I tillegg sikrer Minsk-avtalen Russland en plass ved bordet i forhandlingene med Ukraina og Vesten. Kontroll over Donbass, med press både i forhandlingene og på slagmarken, er et viktig virkemiddel overfor ukrainske myndigheter. Russland kommer til å fokusere på det ukrainske presidentvalget til våren og parlamentsvalget til høsten. Det er svært lite sannsynlig at Ukraina vil få en åpent pro-russisk president. Målet for den russiske påvirkningen vil heller være å få på plass en mer medgjørkelig forhandlingsmotpart. Tilsvarende vil Moskva fram mot parlamentsvalget sannsynligvis støtte de politiske kreftene som tar til orde for en mykere linje i Ukrainas forhold til Russland.

«Det er små utsikter til framskritt i Minsk-forhandlingene. Partene står like langt fra hverandre i sin tolkning av avtalepunktene, og i hvilken rekkefølge de skal gjennomføres, som da avtalen ble inngått.»

Det er små utsikter til framskritt i Minsk-forhandlingene. Partene står like langt fra hverandre i sin tolkning av avtalepunktene, og i hvilken rekkefølge de skal gjennomføres, som da avtalen ble inngått. Ukraina har omdefinert krigen i øst fra en antiterroroperasjon til en konflikt med Russland, men dette vil i liten grad påvirke situasjonen på bakken. Russland vil ikke gå med på noen varig løsning som gjenoppretter ukrainsk kontroll over områdene separatistene i dag kontrollerer.

Konflikten ser derfor ikke ut til å få en snarlig løsning. Begge parter bruker tiden til å styrke seg militært og befeste posisjonene sine langs kontaktlinjen. Kostnaden ved en eventuell opptopping blir stadig høyere for begge sider, noe som tilsier at intensiteten trolig vil fortsette å være lav.



Russland

AVSPENNING
Det er ingen nære utsikter til normalisering av forholdet til Vesten, men Russland tar ulike grep for avspenning.

MILITÆRMAKTEN
Ti års militærreform har gitt Russland en fleksibel og anvendelig militærmakt, som i større grad fungerer som et politisk verktøy for myndighetene.

ARKTIS
Myndighetene har store ambisjoner for utbygging av russisk Arktis, men utviklingen hemmes av vestlige sanksjoner og den finansielle situasjonen.

UKRAINA
Russiske myndigheter kommer til å fortsette integreringen av Krim-halvøya og opprettholde støtten til utbryter-republikkene i Øst-Ukraina, samtidig som de viderefører destabiliseringen av den ukrainske staten.

POLITISK FRAMTID
Kreml må både sikre økonomisk vekst og håndtere det kommende maktskiftet kløktig for å bevare politisk stabilitet.

ASYMMETRISK OG SAMMENSATT
Den nye militærreformen GPV 2027 bekrefter at Russland vil fortsette å utvikle evnen til å bruke virkemidler mer asymmetrisk, sammensatt og indirekte.

MIDTØSTEN
Russlands evne til å påvirke utviklingen i Syria blir utfordret av Assad-regimets manglende forhandlingsvilje og de regionale stormaktenes mostridende interesser.

Midtøsten og Afrika

Stormaktenes engasjement i Midtøsten og Afrika forandrer seg. Rivaliseringen øker og påvirker handlingsrommet til statene i regionen. Sterke regionale stater utnytter stormaktene for å øke sitt eget handlingsrom. Svake stater blir utsatt for maktspill og utnyttelse.

Et syrisk flyktningbarn venter på å bli fraktet hjem med buss i Tripoli, Libanon, 15. november 2018.

SAMMENDRAG

- Stormaktsrivaliseringen blir spesielt tydelig i krigens sluttspill i Syria og i krigsherjede land som Irak. I Syria tiltar drakampen mellom eksterne støttespillere. I Irak har statsmakten sterkere kontroll enn på 15 år, men et korrupt og ineffektivt statsapparat, og nærhet til Iran, vil gjøre både gjenoppbygging og kontroll med militser vanskelig.
- Presset mot Iran øker. Landets økonomi svekkes kraftig som følge av nye amerikanske sanksjoner, og den interne uroen fortsetter. Likevel vil regimet sannsynligvis velge å overholde atomavtalen. Kina og Russland blir viktigere for Iran, og iranske myndigheter må vurdere behovet for gode relasjoner til Europa opp mot behovet for å vise avskrekkings-evne overfor USA og regionale rivaler.
- Midtøstens tre sunnimuslimske stormakter beveger seg i mer autoritær retning. Samtidig vokser det utenrikspolitiske engasjementet deres. Motsetningene statene imellom øker, og den regionale konflikt-dynamikken sprer seg også til Afrikas horn og Nil-landene.
- Bruken av militser tiltar i Midtøsten og Afrika. I krigsherjede land og i land hvor myndighetene ikke evner å kontrollere eget territorium, øker statenes bruk av militser for å kompensere for maktvakuemet. Militsene påvirker dynamikken i lokale konflikter. De kan lett utnyttes av andre aktører, og det gjør det vanskeligere å finne fredsløsninger.
- I Libya ligger den reelle makten hos landets militser. Ingen er sterke nok til å presse igjennom en nasjonal løsning alene, men mange kan undergrave andres forsøk. Det eksterne engasjementet er for svakt til å løse situasjonen nasjonalt. Europeiske og regionale initiativ vil sannsynligvis føre til økt politisk og militær konflikt i landet i 2019.
- Jihadist-grupper har vokst betydelig i Mali og omkringliggende land i Sahel i 2018. Denne utviklingen vil vedvare i 2019. Mali blir fattigere og farligere til tross for den pågående fredsprosessen og betydelig støtte fra det internasjonale samfunnet. Myndighetene har liten kontroll i Nord-Mali, og mister stadig terreng i sentrale regioner.

I Irak har kampen mot ISIL gjort at sentralmakten står sterkere enn noen gang etter Baath-regimets fall i 2003. Voldsnivået i Irak er også på sitt laveste på 15 år.

Adil Abdul-Mahdi taler til den irakiske nasjonalforsamlingen 24. oktober 2018. Dagen etter tiltrådte han som statsminister.

[MIDTØSTEN OG AFRIKA]

Rivalisering mellom globale stormakter tiltar i Midtøsten og Afrika.

Stormaktenes engasjement i Midtøsten og Afrika øker. Rivaliseringen blir spesielt tydelig i sluttspillet om krigen i Syria og i krigsherjede land som Irak. I Syria tiltar drakampen mellom støttespillere, og krigens sluttspill vil trolig dra ut i tid. I Irak har statsmaktens kontroll blitt sterkere, men gjenoppbygging vil bli vanskelig.

De globale stormaktenes engasjement i Midtøsten og Afrika endrer seg. Kina får økt innflytelse, det russiske engasjementet tiltar, og amerikansk bruk av virkemidler endrer seg. Stormaktene konkurrerer om samarbeid med lokale krefter, som igjen driver opp takten i rivaliseringen. For statene i regionen innebærer økt stormaktsrivalisering både redusert forutsigbarhet og skiftende handlingsrom. Store regionale statsmakter, som Tyrkia, Saudi-Arabia, Egypt, Iran og Etiopia, forsøker å styrke sine bånd til de globale maktene. Samtidig prøver de å begrense egne interne sårbarheter, og griper i økende grad inn hos nabostater for å kontrollere utviklingen der. Svakere stater opplever dermed økende press både fra globale stormakter og store naboland.

Syria er stedet der rivaliseringen mellom stormaktene er mest tydelig. Med støtte fra Russland, Iran og Hizbollah har Assad-regimet i Syria avgjort borgerkrigen militært, og sannsynligvis sikret overlevelse en periode framover. Kontroll over større deler av Syria gjør regimet mer selvsikkert og mindre villig til å inngå kompromisser som blir forsøkt presset på Damaskus. Gjenerobring av hele det syriske territoriet, normalisering, stabilisering og rekonstruksjon vil stå høyt på regimets agenda i 2019. For å lykkes med dette, trenger Damaskus fortsatt eksterne støttespillere. I Idlib, i den siste deeskaleringssonen som garanteres av trekløveret Russland, Tyrkia og Iran, holder en svekket opposisjon fortsatt stand sammen med jihadist-grupper. Tyrkia har også styrker stående i de vestlige kurdiske områdene Afrin og Manbij. Lenger øst står den kurdiskdominerte anti-ISIL-paraplyen SDF med støtte fra koalisjonsstyrkene og USA. Kampen mellom eksterne støttespillere tar seg nå opp igjen.

De eksterne aktørene i Syria har motstridende interesser. Tyrkia forsøker å begrense kurdernes grad av autonomi i et framtidig Syria. USA har støttet kurdiske posisjoner, men har signalisert at den amerikanske militære innsatsen i Syria skal avsluttes i 2019.

Russland og Iran ønsker begge å vinne politisk på militær innsats i krigen, og sikre seg langsiktig innflytelse. Men Syria ligger i ruiner, og for å gjenoppbygge og normalisere landet er Assad-regimet avhengig av kapital utenfra. Det kan verken Russland eller Iran levere. Vestlige land har signalisert at tilgang til gjenoppbyggingsmidler vil være avhengig av en reell politisk prosess i landet.

«Med støtte fra Russland, Iran og Hezbollah har Assad-regimet i Syria avgjort borgerkrigen militært, og sannsynligvis sikret overlevelse en periode framover.»

For USA er Irans rolle i Syria viktig. Europeiske land ønsker en stabilitet som kan gi en akseptabel løsning på flyktningproblemet. Assad-regimet er under sterkt press for å komme de ulike eksterne aktørene i møte. Antallet deres og de motstridende agendaene gir imidlertid Damaskus mulighet til å spille dem opp mot hverandre og dermed øke eget handlingsrom. Regimet kan også vende seg til araberstatene eller Kina og India for å redusere det økonomiske presset fra vestlige land.

Dette betyr at selv om Assad i 2018 har avgjort borgerkrigen til sin fordel, vil stormaktenes interesser gjøre fredsprosessen komplisert. Krigens sluttspill står for døren, men vil trolig dra ut i tid.

I Irak har kampen mot ISIL gjort at sentralmakten står sterkere enn noen gang etter Baath-regimets fall i 2003. Voldsnivået i Irak er også på sitt laveste på 15 år. Kurdiske selvstendighetsambisjoner er satt mange →

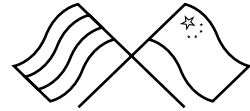
Iran er under press:



Teheran oppnår fordeler ved å bli i atomavtalen, i form av normaliserte diplomatiske forhold, lav risiko for militære angrep og utsikter til opphevede restriksjoner på våpenhandel.



Amerikanske sanksjoner svekker Irans økonomi betydelig, og intern uro drives fram av gapet mellom befolkningens forventninger til økonomisk utvikling og Teherans leveringsevne.



Presset på Iran gjør landet økonomisk mer avhengig av Kina, mens Russland blir en viktigere politisk partner, ikke minst fordi regimet har behov for å vise sin avskrekkingsevne overfor USA, Israel og Saudi-Arabia.

år tilbake, og kurderne er mer avhengige av Bagdad. Valget i 2018 brakte en konsensusregjering til makten, som vil bevare dagens politiske system. Samtidig består dyptgripende sosioøkonomiske, politiske og sikkerhetsrelaterte utfordringer. Utviklingen i 2019 vil i stor grad avgjøre om Bagdad bevarer det nyvunne grepet på sikt.

Iraks nye statsminister, Adil Abdul-Mahdi må ta hensyn til to viktige politiske blokker. Den ene står Iran nær, og består av partier med utspring i sjiamilitsene. Den andre er mer nasjonalistisk og populistisk, og krever at Abdul-Mahdi innfører politiske reformer det neste året. Samtidig som Irak har betydelige oljeinntekter fører korrupsjon og et ineffektivt statsapparat til at Bagdad ikke er i stand til å håndtere gjenoppbyggingsbehovet. Irak er derfor avhengig av midler utenfra. Golf-landene har lovet betydelige bidrag, men disse er betinget av at Irak velger en linje som begrenser Irans dominans. Milit-sene som er nært knyttet til Iran, har posisjonert seg på innsiden av statsapparatet og har innflytelse over budsjettmidler og politisk retning for landet. Irak har tidligere vært en viktig arena for iransk omgåelse av sanksjonene, og et sentralt spørsmål i 2019 vil være hvilke effekter amerikanske sanksjoner mot Iran vil ha

for Irak. Et annet vesentlig forhold i 2019 vil bli hvilke effekter den annonserte amerikanske uttrekken fra Syria vil få for situasjonen i Irak.

Presset mot Iran øker.

Irans økonomi svekkes kraftig som følge av nye amerikanske sanksjoner, og den interne uroen fortsetter. Likevel vil regimet sannsynligvis velge å stå i atomavtalen. Kina og Russland blir viktigere støttespillere, og iranske myndigheter må vurdere behovet for å vise avskrekkingsevne opp mot behovet for gode relasjoner til Europa.

Iran står overfor en usikker situasjon i 2019. Amerikanske sanksjoner svekker Irans økonomi betydelig, og intern uro fortsetter. Demonstrasjoner drives fram av gapet mellom folks forventninger til økonomisk utvikling og hva iranske myndigheter kan levere. Inflasjon, stagnert lønnsvekst og valutakrise gjør at gapet øker. Demonstrasjonene har så langt vært landsdekkende men sporadiske, med lav deltakelse fra den urbane middelklassen og med fravær av tydelig ledelse og samlende fanesaker. Dette kan endre



Demonstranter i Teheran tar avstand fra FATF (*Financial Action Task Force*) 4. november 2018, 39-årsdagen for den iranske gisselkrisen.

seg, og presset mot iranske myndigheter vil i så fall øke ytterligere.

Den iranske makteliten har forsøkt å stå samlet mot presset utenfra. President Rouhanis legitimitet er knyttet til den økonomiske gevinsten Iran forventet fra atomavtalen. Etter at USA forlot avtalen, er Rohani mer avhengig av Europa. For å sikre økonomisk samarbeid med Europa må Rouhani sørge for økonomiske reformer og en viss kompromissvilje i utenrikspolitikken. Konservativt krefter ser imidlertid på slike innrømmelser som en trussel mot regimets sikkerhet og egne maktposisjoner. Gjennom 2019 vil det bli stadig mer utfordrende å stå i atomavtalen dersom den ikke gir positive effekter i landet.

Atomavtalen har imidlertid fortsatt positive effekter for regimet i Teheran. Den holder Iran diplomatisk inne i varmen, og holder faren for militære angrep

mot landet relativt lav, selv om muligheten er der etter at USA trådte ut. I oktober 2020 vil restriksjonene på Irans våpenimport og -eksport oppheves under atomavtalen og FN-resolusjon 2231. Det er derfor sannsynligvis at regimet vil forsøke å avvente den amerikanske administrasjonens Iran-politikk.

Presset mot Iran gjør at landet blir mer økonomisk avhengig av Kina, samtidig som Russland blir en viktigere politisk partner. Regimet har behov for å vise sin avskrekkingsevne overfor USA, Israel og Saudi-Arabia. Samtidig må Iran vurdere behovet for avskrekking opp mot behovet for gode relasjoner til Europa, nabostater og andre stormakter.

I 2019 vil Iran fortsette satsingen på ballistiske missilsystemer. Dersom regimet skulle trekke seg fra atomavtalen, vil landet raskt kunne bygge opp atomprogrammet til samme nivå som i 2015.

Saudi-Arabias kronprins
Mohammad bin Salman al-Saud
og Tyrkias president Recep Tayyip
Erdogan på åpningsdagen for
G20-topp-møtet i Buenos Aires,
Argentina, 30. november 2018.

MIDTØSTEN OG AFRIKA

[MIDTØSTEN OG AFRIKA]

Motsetningene mellom Tyrkia, Saudi-Arabia og Egypt øker.

Det utenrikspolitiske engasjementet til Midtøstens tre sunnimuslimske stormakter vokser. Politisk beveger de seg alle i mer autoritær retning. Motsetningene statene imellom øker, og den regionale konfliktdynamikken sprer seg til Afrikas horn og Nil-landene.

MIDTØSTEN OG AFRIKA

Da den arabiske våren brøt ut i 2011 hadde Midtøstens tre store sunnimuslimske stater, Egypt, Saudi-Arabia og Tyrkia, varierende regjeringsformer. Åtte år senere har alle tre beveget seg markant i mer autoritær retning. Makten har blitt konsentrert hos en avgrenset elite som slår hardt ned på opposisjon. Alle tre land har tilløp til intern uro som de møter med militær innsats: Tyrkia med kurdiske PKK i øst, Egypt med beduiner og ISIL på Sinai og Saudi-Arabia med sjiamuslimske grupperinger i Østprovinsen.

I Egypt har president Sisi sikret sin posisjon for fire nye år ved å oppnå over 90 prosent oppslutning i det regimekontrollerte valget i 2018. Sisi har det siste året skiftet ut deler av det militære lederskapet med lojale krefter, og har gitt militæret livslang immunitet mot alle handlinger begått etter juni 2013. En rekke av demonstrantene mot Sisis maktovertakelse i 2013 har derimot fått dødsstraff. Myndighetskontroll med presse og internett øker kraftig, og rommet for politisk meningsbrytning er redusert til nær null. Samtidig er den egyptiske økonomien under sterkt press. Den autoritære trenden, og prioritering av stabilitet foran vekst, vil fortsette i 2019.

I Tyrkia har president Recep Tayyip Erdogan konsolidert sin makt. Valget i 2018 ga Erdogan fem nye år ved makten, med utvidede konstitusjonelle fullmakter. Utrengskingene i militæret etter kuppforsøket har avtatt, men statsinstitusjonene er stadig gjenstand for politisering. Samtidig er den tyrkiske økonomien sterkt presset, som følge av både interne forhold og eksternt press. Sannsynligvis vil Erdogan feste grepet om sentrale institusjoner ytterligere i 2019.

Saudi-Arabia står midt i et kongelig generasjonskifte. Den unge kronprinsen Muhammad bin Salman (MBS) har siden november 2017 utmanøvrert rivaler i kongefamilien og konsolidert sitt grep om makten. Han har etablert nye avhengighetsbånd mellom seg og en liten, håndplukket krets fra kongefamilien, overklassen og embetsverket. Reformen blir gjennomført for å bygge bred folkelig støtte og skape lojalitet til MBS, men går hånd i hånd med økt overvåking, feng-

sling og strenge straffer, også rettet mot pådrivere for de samme reformene. En vesentlig forutsetning for kronprinsens plan er en ambisiøs økonomisk snuoperasjon, som det siste året har støtt på utfordringer. Samtidig har krigen i Jemen, Qatar-krisen, forholdet til Israel og Khashoggi-drapet tæret på tilliten til MBS, både hjemme og ute. Krefter som har vært tilsidesatt ønsker å hindre ham i å overta makten. Dersom posisjonen til MBS svekkes ytterligere, øker sannsynligheten for et motkupp.

«Alle tre land har tilløp til intern uro som de møter med militær innsats: Tyrkia med kurdiske PKK i øst, Egypt med beduiner og ISIL på Sinai og Saudi-Arabia med sjiamuslimske grupperinger i Østprovinsen.»

Egypt, Tyrkia og Saudi-Arabia deltar alle i væpnede konflikter i sine naboland: Tyrkia i Syria, Egypt i Libya og Saudi-Arabia i Jemen. Innsatsen skal styrke nasjonal sikkerhet gjennom et fastere grep om nærområdene, og vil fortsette i 2019. Styrket stabilitet for regimet hjemme gjør at Tyrkia og Egypt nå vender oppmerksomheten sin videre utover. En annen årsak er at vestlig press mot Irans rolle i regionen skaper rom for sunni-statene. Irans innflytelse i naboland framstår som en modell som andre kan kopiere. Her støter de på Golf-statene Saudi-Arabia, Emiratene og Qatar, som de siste årene har styrket sine posisjoner i regionen, særlig gjennom sjekkheftediplomati. Spenningen mellom Tyrkia og Egypt, og internt mellom →

Golf-statene, blir dermed tydeligere. Motsetningene har både økonomiske, politiske, militære og ideologiske sider. Mens rivaliseringen er kjent fra konflikt-områder som Libya, Syria og Jemen, påvirker den i økende grad også dynamikken på Afrikas horn og i Nil-landene.

I Libya sitter landets militser med den reelle makten.

I Libya ligger den reelle makten hos landets militser. Ingen er sterke nok til å presse igjennom en nasjonal løsning alene, men mange kan undergrave andres forsøk. Faren for politisk og militær konflikt vil øke i 2019.

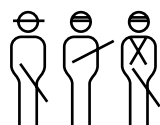
Fram til 2011 var den politiske situasjonen i Midtøsten og Nord-Afrika preget av relativt sterke sentraliserte statsapparater. I 2019 ser bildet annerledes ut. Maktkamp, borgerkrig og radikalisering har svekket mange av statsmaktenes evne til å kontrollere eget territorium. I vakuumet som oppstår forsøker statene gjerne å etablere eller knytte til seg militsgrupper. Militser kan benyttes i stridigheter mot andre væpnede grupper, som i Syria, hvor regjeringsvennlige militser har vært fotsoldater for det syriske regimet under krigen. Militser kan gjenerobre territorium for staten, som sjiamilitsene i Irak under ISIL-offensiven, eller hindre jihadist-grupper i å operere fritt. I Mali har regjeringen støttet militser

for å bøte på lav tilstedeværelse i landets nordlige områder. Militser som blir integrert i statsapparatet vil ofte fortsette å eksistere som parallelle strukturer.

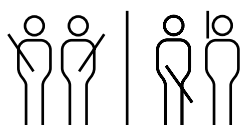
Utviklingen har kommet lengst i Libya. Aktørbildet i landet er fragmentert, med få faste allianser og få aktører med både politisk og militær innflytelse. Den libyske maktfordelingsavtalen fra 2015, som brakte sammen landets viktigste politiske aktører for å avholde nyvalg, har feilet. Tre år etter er Libya like polarisert, og den militære og politiske kampen om landet er langt fra avgjort. En rekke nye eksterne initiativer, som Frankrikes ønske om snarlig presidentvalg og Egypts forsøk på å samle restene av den libyske hæren, puster nytt liv i Libyas konflikter. Libyske aktører posisjonerer seg politisk og militært i forkant av nye runder med forhandlinger.

I Tripoli har sikkerhetssituasjonen gradvis forverret seg i 2018. Samlingsregjeringen (GNA) har vært en arena der politikere og militsledere kjemper om å røve til seg inntekter og innflytelse. Forsøket på å etablere en nøytral, regjeringslojal sikkerhetsstyrke har feilet. Regjeringen har riktignok militære ledere med stående styrker, men generalene bruker i hovedsak soldatene sine til å fremme egne interesser. Regjeringen har derfor kjøpt seg militær kraft ved å anerkjenne noen militser som legitime sikkerhetsstyrker. Militsene har ikke blitt mer statslojale med de nye uniformene, men har istedet utnyttet sin nyvunne legitimitet og dannet et militskartell. Fire store Tripoli-militser har plassert sine egne menn i alle statsinstitusjoner, kontrollerer viktig infrastruktur

Faren for politisk og militær konflikt i Libya vil øke i 2019:



Militser som blir integrert i statsapparatet fortsetter å øve innflytelse i parallelle strukturer.



Ingen kan presse gjennom en nasjonal løsning alene, men mange kan undergrave andres forsøk.



Sør-Libya er i praksis et lovløst område, med tilstedeværelse av både ISIL og al-Qaida.



og driver utpressing av banker. Resultatet er at militsene kan diktere politikk og tilrane seg inntekter over statsbudsjettet samtidig som de fortsetter med sin tidligere kriminelle virksomhet.

«Maktkamp, borgerkrig og radikalisering har svekket mange av statsmaktenes evne til å kontrollere eget territorium.»

Situasjonen oppleves uholdbar for mange vestlibyske militser utenfor hovedstaden. Høsten 2018 angrep to av dem Tripoli i et forsøk på å bryte opp

kartellet. Nye og større forsøk vil komme, og militære kamper forventes i hovedstaden i 2019.

Den fastlåste politiske situasjonen i Libya skyldes i stor grad den østlibyske militslederen Khalifa Haftar. Haftars militskoalisjon, Libyan National Army (LNA), er én av få enhetlige aktører i Libya, og den eneste aktøren som jevnlig mottar ekstern politisk, økonomisk og militær støtte. Støtte fra Egypt, Emiratene, Jordan og Russland har gitt Haftar mulighet til å trenere alle framlagte forhandlingsinitiativ. I 2018 har støtten gitt Haftar mulighet til å ta nytt territorium. Han ligger an til å få kontroll over hele Øst-Libya i 2019. Militære seire i øst fører imidlertid ikke Haftar nærmere sitt erklærte mål om å kontrollere Tripoli. Til det trenger han en form for militær støtte som de eksterne støttespillerne ikke er villige til å gi ham. Å la militsene hvile er likevel ikke et alternativ for Haftar, som trenger å vise til militær framgang hvis han skal kunne lokke vestlibyske militser over på sin side. I 2019 er →

det derfor sannsynlig at han vil forsøke å flytte styrke inn i Sør- og Sentral-Libya, noe som kan føre til ny konflikt med militser fra Misrata.

Sør-Libya er i praksis et lovløst område. Gamle etniske konflikter og konkurranse over hvem som skal kontrollere smuglerruter og oljefelt, fører jevnlig til lokale kamper mellom tuareger, tebuer og arabiske stammer. Verken myndighetene i Tripoli, Haftar eller andre nordlibyske aktører har vesentlig innflytelse eller tilstedeværelse i landsdelen. Situasjonen gjør at utenlandske aktører og terrorgrupper kan operere relativt fritt i området. I 2018 har det vært økt aktivitet fra tsjadiske opprørsgrupper som bruker Libya til å gjennomføre angrep mot myndighetene i Tsjad. ISIL og al-Qaida har også tilstedeværelse flere steder i Sør-Libya. Restene av ISIL bruker landsdelen til å reorganisere seg og trene nye soldater. Al-Qaida på sin side bruker området til å understøtte aktiviteten sin i Sahel. Sør-Libya vil forbli et lovløst område i 2019, men kan også bli en arena for intervensjon fra stormakter eller naboland som ønsker å håndtere terror- og opprørsgruppene som opererer i området.

Jihadistgrupper har økende vekstpotensial i Mali og Sahel-regionen.

Jihadist-grupper har vokst betydelig i Mali og omkringliggende land i Sahel i 2018. Denne utviklingen vil fortsette i 2019. Mali blir farligere til tross for betydelig støtte fra det internasjonale samfunnet. Vestafrikanske land er bekymret for spredningen av vold, og har påtatt seg større ansvar i regionale sikkerhetsspørsmål.

Mali blir fattigere og farligere på tross av den pågående fredsprosessen og massiv internasjonal støtte. Konflikt dynamikken er sammensatt, og består av militante islamister, konflikter mellom etniske grupper og kamp om lokale ressurser. Myndighetene har liten kontroll i Nord-Mali og mister stadig kontroll i regionene sentralt i landet. Maliske myndigheter

samarbeider med lokale militser med sammenfallende interesser for å påvirke maktforhold i utkantene.

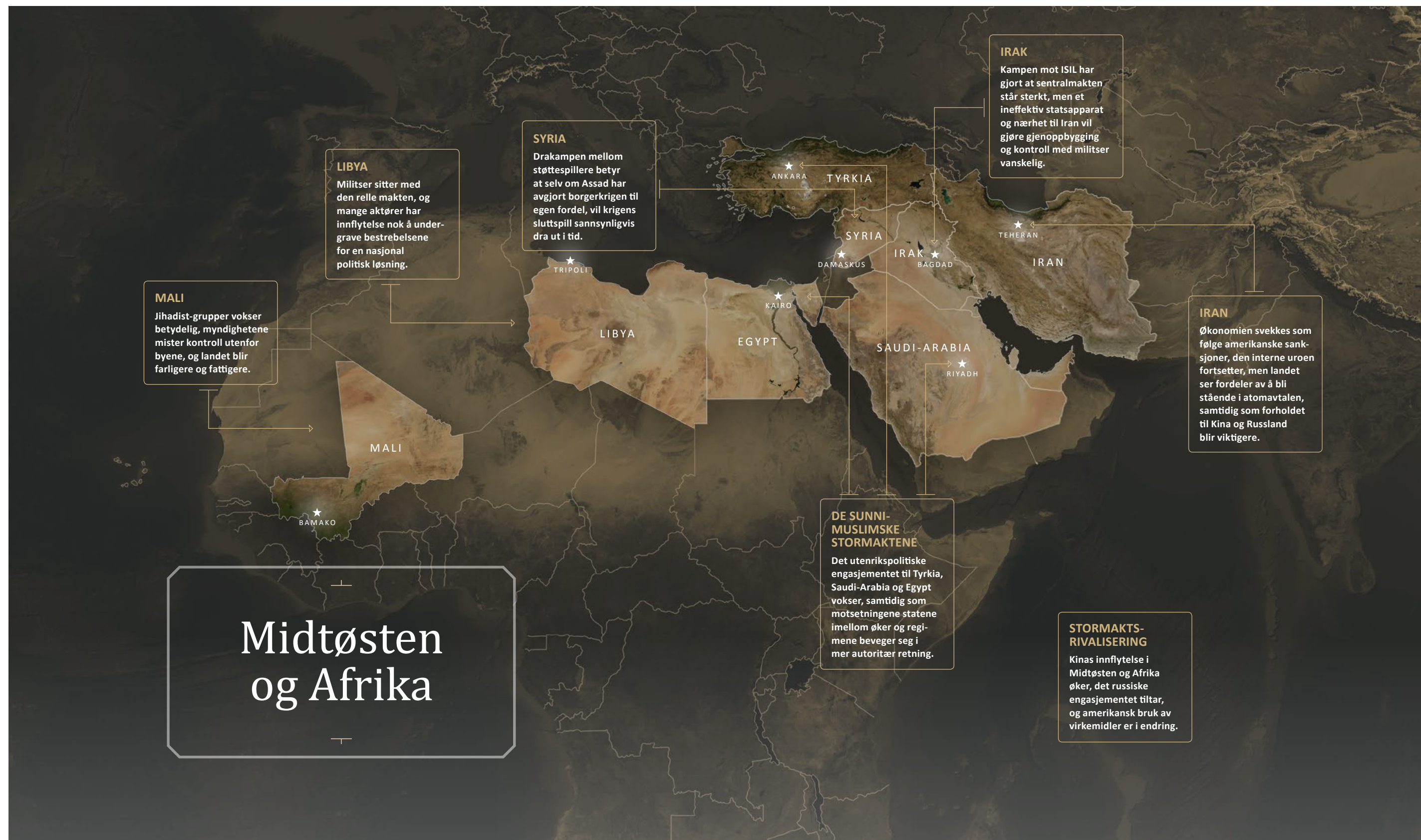
«Vestafrikanske land er bekymret for spredningen av vold fra Mali til regionen for øvrig, og har påtatt seg større ansvar i regionale sikkerhetsspørsmål.»

Myndighetene mister kontroll på landsbygda, og militante islamister får derfor mulighet til å utøve innflytelse over nye områder. De maliske jihadistgruppene er små men ressurssterke, og har sterke bånd til lokalmiljøer. Dette gir dem stor bevegelsesfrihet og operasjonsevne. I 2017 dannet de største militante islamistgruppene i Mali paraplyorganisasjonen JNIM, og erklærte troskap til al-Qaida i det islamske Maghreb (AQIM). Sammenslutningen i JNIM har ført til at kapasiteter sprer seg fra veletablerte grupper i Nord-Mali til nyere grupper lenger sør i Sahel. I tillegg til å være blant de mest aktive arenaene for militant islamisme i Afrika, regnes Mali som en plattform for spredning av militant islamisme i Sahel og Vest-Afrika.

I 2018 har Mali vært åsted for konflikter mellom etniske grupper som også involverer Niger og Burkina Faso. I likhet med Mali, har myndighetene her få kapasiteter og ineffektive sikkerhetsstyrker. De er ikke i stand til å kontrollere store og tynt befolkede regioner, og evner ikke å skape en buffer mot utviklingen i Mali. Vestafrikanske land er bekymret for spredningen av vold fra Mali til regionen for øvrig, og har påtatt seg større ansvar i regionale sikkerhetsspørsmål. De har blant annet opprettet en regional sikkerhetsstyrke kalt G5 Sahel, som skal bidra til økt grensesikkerhet, bekjempe illegal aktivitet og redusere trusselen fra militante islamister. Land med autoritære regjeringsformer, som Tsjad og Mauritania, har foreløpig relativt god kontroll på sin interne sikkerhet, men år med undertrykkende styre kan føre til politisk ustabilitet på lengre sikt.



Maliere søker ly nær hovedstaden Bamako, 3. mai 2018, etter et jihadist-angrep i Nord-Mali dagen før.



Et medlem av Syrias demokratiske styrker (SDF) fjerner et flagg tilhørende en ISIL-gruppering i Tabqa, 55 kilometer vest for Raqqa.

Internasjonal terrorisme

Selv om utviklingen indikerer at antallet terrorangrep i Europa vil fortsette å være lavt i 2019, er det samtidig flere forhold som peker mot et mer utvidet og sammensatt trusselbilde innen internasjonal terrorisme i årene framover.

ISIL-krigere overgir seg til myndighetene i Sheberghan, Nord-Afghanistan, for å unngå å bli tatt til fange av Taliban, 1. august 2018.

Fremmedkrigere i konfliktsoner vil kunne veilede og oppfordre til angrep i sine respektive hjemland. Slike oppfordringer vil sannsynligvis utgjøre en større trussel enn fremmedkrigere som returnerer til Europa og Norge.

SAMMENDRAG

■ Antallet terrorangrep utført av islamistiske ekstremister i Europa er halvert siden 2017 og vil trolig holde seg på samme nivå i inneværende år. ISILs kapasitet til å gjennomføre sentralstyrte terrorangrep i Vesten forblir svekket, men organisasjonen har fortsatt mulighet til å inspirere, veilede og bidra med operasjonell støtte til angrep. Trusselen fra sympatisører i Europa vil derfor ikke endre seg i 2019.

■ Fremmedkrigere i konfliktsoner vil kunne veilede og oppfordre til angrep i sine respektive hjemland. Slike oppfordringer vil sannsynligvis utgjøre en større trussel enn fremmedkrigere som returnerer til Europa og Norge. Fremmedkrigere som allerede er tilbake vil bidra negativt til trusselbildet. Flere av disse vil løslates fra europeiske fengsler i 2019. De siste årene har dessuten radikalisering i europeiske fengsler økt. Dette gir et større rekrutteringsgrunnlag og bidrar til et mer komplekst trusselbilde.

■ Etter tapet av landområder opererer ISIL med skjulte celler og nettverk i Irak og vil i løpet av 2019 gjøre det samme i Syria. Organisasjonen kommer til å spille på lokale konfliktlinjer for å bygge sin innflytelse opp igjen. Samtidig opprettholder ISIL kontakten med sitt globale nettverk av filialer, som hovedsakelig fokuserer på lokale konflikter.

■ Svekkelsen av ISIL åpner for en endring i trusselbildet på sikt. Al-Qaida vil forsøke å utnytte situasjonen til å gjenoppta lederrollen innen global jihadisme. Det er imidlertid lite sannsynlig at al-Qaida vil kunne oppnå samme posisjon som den ISIL hadde. Voldelige ekstremistiske grupper har fortsatt gode vekstvilkår i mange områder og vil lokalt eller regionalt utgjøre en trussel i lang tid framover. I tillegg vil nye angrepsmetoder kunne føre til endringer i trusselbildet, og ulike nettverk av fremmedkrigere fra Syria og Irak kan danne grunnlag for nye terrorgrupper med en transnasjonal agenda. Dynamikken i europeiske nettverk kan få større betydning for trusselen mot Europa enn terrororganisasjoners utvikling i Midtøsten og Afrika.

Politistyrker står vakt etter knivangrepet i Rue Saint-Augustin og Rue Monsigny, Paris, 12. mai 2018. ISIL hevdet i etterkant at en av deres «soldater» utførte angrepet.

[INTERNASJONAL TERRORISME]

ISIL har fremdeles intensjon om og en viss kapasitet til å angripe Europa.

Til tross for militære og territorielle tilbakeslag utgjør ISIL fortsatt en terrortrussel i flere regioner, også i Europa. Organisasjonen har evne til å inspirere, veilede og bidra med operasjonell støtte til Europa-baserte celler og sympatisører.

Det er registrert ni gjennomførte og ti av-
vergede terrorangrep i Vesten mellom januar
og september 2018, alle såkalte inspirerte
angrep. I 2017 var tallene henholdsvis 25 og 28. Det
er få indikasjoner på at ISIL vil klare å gjenoppta en
omfattende kampanje med sentralstyrte angrep mot
Europa i løpet av 2019.

På sikt har organisasjonen like fullt forutsetninger
for å styrke kapasiteten til å gjennomføre eksterne
operasjoner, fordi fasiliteringsnettverkene utenfor
Syria og Irak i mindre grad er berørt. I tiden framover
vil deler av ISILs infrastruktur for terrorangrep i
Europa være lokalisert utenfor kjerneområdet.

ISILs filialer utenfor Syria og Irak har kapasitet til
å gjennomføre sentralstyrte angrep mot vestlige
interesser i sine respektive operasjonsområder.
Filialene har sannsynligvis ikke kapasitet til å gjen-
nomføre store, komplekse angrep i Europa. Trusselen
fra enkelte filialer vil kunne øke som følge av tilsig av
vestlige fremmedkrigere og strategiske føringer fra
ISILs ledelse. Det er imidlertid få kjente tilfeller der
vestlige fremmedkrigere har sluttet seg til ISILs filialer.

**Kontakt mellom fremmedkrigere og
hjemlige nettverk vil sannsynligvis
utgjøre en større trussel enn retur av
fremmedkrigere til Europa og Norge.**

**Fremmedkrigere vil påvirke trusselbildet i
2019, særlig gjennom sin tilknytning til etablerte
miljøer i hjemlandet, hvor de vil kunne veilede
og oppfordre til angrep. Sikkerhetstiltak har gjort
det vanskelig for fremmedkrigere å returnere til
Europa. Allerede returnerte fremmedkrigere vil
fortsatt kunne utgjøre en trussel, og radikalisering
i europeiske fengsler har økt. Dette gir et større
rekrutteringsgrunnlag og bidrar til et mer
komplekst trusselbilde.**

ISILs transformasjon til et undergrunnsnettverk har
gitt ikke-arabiske fremmedkrigere mindre handlings-

rom. Det er vanskelig for dem å skjule seg i befolknin-
gen, og de vil dermed være mindre nyttige i en under-
grunnsorganisasjon. Derimot brukes flere fremdeles
som soldater i Syria. Et stort antall er tatt til fange av
lokale sikkerhetsstyrker. Flere ønsker å forlate kon-
fliktområdet. Mange av de gjenlevende fremmed-
krigerne tilknyttet ISIL oppholder seg i de ISIL-
kontrollerte områdene rundt Abu Kamal i provinsen
Deir ez-Zur øst i Syria.

**«Et nytt element i 2019 vil
være løslatelsen av et stort
antall ekstremister fra euro-
peiske fengsler. Mange av
disse vil ha blitt radikalisert
først bak fengselsmurene.»**

Få nye vestlige fremmedkrigere kommer til å reise
til Syria og Irak det neste året. Siden 2016 har anti-
terrortiltak og ISILs tap av grenseområdene mot
Tyrkia gjort det vanskelig å reise til og fra gruppens
kjerneområder. Det er heller ikke sannsynlig med
omfattende utreise fra Vesten til andre områder der
ISIL er til stede. Fra Norge er det registrert få tilfeller
av utreisende siden 2016, og denne trenden for-
ventes å fortsette.

Det er lite sannsynlig, men ikke umulig, at de
norgestilknyttede fremmedkrigerne vil komme seg ut
av konfliktområdet uoppdaget. Returer av fremmed-
krigere til Europa vil sannsynligvis skje gjennom
utleveringer fra Syria og Irak.

Et nytt element i 2019 vil være løslatelsen av et stort
antall ekstremister fra europeiske fengsler. Mange av
disse vil ha blitt radikalisert først bak fengselsmurene.
Sammen med allerede returnerte fremmedkrigere vil
disse bidra negativt til trusselbildet.

ISIL opererer som en undergrunns-organisasjon med globalt nettverk.

Etter tapet av landområdene ISIL kontrollerte i Irak og Syria, opererer gruppen med skjulte celler og nettverk i Irak, og vil i løpet av 2019 gjøre det samme i Syria. Organisasjonen vil spille på lokale konfliktlinjer for å gjenoppbygge sin innflytelse. Samtidig opprettholder ISIL kontakten med sitt globale nettverk av filialer, som hovedsakelig fokuserer på lokale konflikter.

ISIL har blitt kraftig svekket i Irak og Syria siden organisasjonen var på sitt sterkeste i 2015. Siden da har organisasjonen tapt størsteparten av sine landområder og har dermed også fått svekket sin tiltrekningskraft. ISIL forventet imidlertid å miste kontrollen over «kalifatet», inkludert Mosul og Raqqa, og begynte tidlig å forberede seg på det territoriale tapet ved å etablere skjulte strukturer.

ISIL returnerer nå til sin tidligere operasjonsmodus som undergrunnsbevegelse og iverksetter en strategi for å fortsette å destabilisere Irak og Syria. ISILs leder Abu-Bakr al-Baghdadi framhevet kampen mot regimer i regionen og oppfordret til samhold i en tale i august 2018. Baghdadi pekte også tilbake på ISILs fortid som al-Qaida i Irak og Den islamske staten i Irak. ISIL vil utnytte metoder og nettverk kjent fra denne perioden, samtidig som gruppen nå har større kapasitet enn dens forløpere hadde. Bevegelsens mål er å undergrave nasjonale og lokale myndigheter i disse landene for å sikre fortsatt operasjonelt handlingsrom og muligheter for framtidig vekst.

I Irak vil ISIL fortsatt være til stede i rurale sunni-områder hvor de tradisjonelt har hatt et sterkt fotfeste. I Irak er ISIL organisert som en undergrunnsorganisasjon med skjulte nettverk og angrepsceller. De vil utnytte den ustabile politiske situasjonen og bidra til å forsterke sekteriske skillerlinjer. Mange av de sosiale, økonomiske, og politiske faktorene som lå til grunn for ISILs vekst i 2013–2014 er fortsatt til stede. På lengre sikt vil ISILs oppslutning blant den sunni-

muslimske befolkningen øke dersom sjiamilitsene befester sin posisjon og ytterligere marginaliserer denne befolkningsgruppen.

Også i Syria har ISIL flyttet ressurser for å kunne operere med skjulte celler og nettverk. Omstruktureringen og det generelle presset på ISIL øker muligheten for interne splittelser og avskalling av mindre grupper. Spørsmålet om fremmedkriegers framtid i organisasjonen vil stå sentralt i 2019. Det vil være vanskelig for fremmedkrigere uten etnisk eller språklig tilknytning til Syria å operere som en del av en undergrunnsbevegelse.

«Tross tapene av territorium vil ISIL kunne trekke på eksisterende finansielle og materielle midler i lang tid og dermed kunne dekke ressursbehovet til en undergrunnsorganisasjon.»

Tross tapene av territorium vil ISIL kunne trekke på eksisterende finansielle og materielle midler i lang tid og dermed kunne dekke ressursbehovet til en undergrunnsorganisasjon. ISIL står fortsatt langt sterkere i dag enn det gruppen gjorde på sitt svakeste i 2008.

ISILs globale nettverk vil være viktig for å opprettholde statusen som transnasjonal organisasjon med territoriale ambisjoner. Kapasiteten til ISILs filialer utenfor Syria og Irak er i liten grad svekket som følge av det militære nederlaget i kjerneområdene. I propagandaen har filialene fått større oppmerksomhet enn tidligere, parallelt med redusert omtale av Syria og Irak. Filialenes utvikling er betinget av lokal og regional konflikt-dynamikk, og deres operasjonelle prioriteringer vil fortsatt knyttes til disse konfliktlinjene. ISILs filialer i Afghanistan og Sinai i Egypt har vært de mest framtrepende siden 2016. I Afghanistan →



Anjem Choudary, talsmann for den britiske islamistiske gruppen Islam4UK, løslates fra Belmarsh-fengselet i London, 19. oktober 2018. Choudary ble fengslet i 2016 for å ha oppfordret til støtte for ISIL.



En soldat i den kurdiske organisasjonen Kvinnernes forsvarsheter (YPJ) deltar under en begravelse i Tal Tamr i nordøstre Syria 21. desember 2018, for et medlem av Syrias Demokratiske Styrker (SDF), som døde i kamper mot ISIL.

har ISIL en etablert tilstedeværelse og et høyt aktivitetsnivå, mens filialen på Sinai-halvøya er svekket som følge av egyptiske sikkerhetsoperasjoner. Denne utviklingen fortsetter trolig gjennom 2019. ISIL betegnet i 2018 for første gang filialene i Sørøst-Asia og Somalia som provinser, uten at dette vil innebære en overføring av kapasitet av betydning. Tidligere har ISILs operasjoner i disse områdene bare blitt omtalt som utført av «kalifatets soldater», på linje med andre operasjoner utenfor ISILs territorier.

ISILs svekkelse åpner for en endring i trusselbildet.

Svekkelsen av ISIL kan utløse en maktkamp som al-Qaida vil forsøke å utnytte. Voldelige ekstremistiske grupper har fortsatt gode vekstvilkår i mange områder og vil utgjøre en regional trussel i lang tid framover. Samtidig kan mulig bruk av nye angrepsmetoder føre til endringer i trusselbildet.

ISILs svekkelse åpner for at andre kan overta hegemoniet innenfor global jihadisme. Gruppen som har best forutsetninger for å komme i samme posisjon er al-Qaida.

Al-Qaida vil søke å utnytte ISILs fall til å styrke sin posisjon og tiltrekke seg flere sympatisører gjennom økt propagandaproduksjon. Organisasjonen har styrket sin evne til å produsere propaganda de siste to årene, og har i økende grad lagt vekt på at filialer åpent skal erkjenne sin tilknytning. Sentrale elementer i budskapet er fortsatt samhold og tålmodighet. Det er sannsynlig at al-Qaida er motivert av ISILs tilbakegang i Syria og Irak. ISILs fall gir al-Qaida

«ISILs fall gir al-Qaida en mulighet til å peke ut en retning for det de omtaler som den globale islamske motstandskampen.»

en mulighet til å peke ut en retning for det de omtaler som den globale islamske motstandskampen.

Al-Qaida vil prioritere angrep i geografiske områder der de har filialer framfor angrep i Vesten det neste året. Gruppen fastholder det langsiktige hovedmålet om å etablere et kalifat og samle den globale militante jihad-bevegelsen, og vil følgelig prioritere å bygge allianser.

Paraplyorganisasjonen Jamiat Nusrat ul-Islam wal-Muslemin (JNIM) består av lokale opprørsgrupper, inkludert al-Qaida i Det islamske Maghreb (AQIM). Også denne gruppen vil utgjøre en regional trussel mot lokale myndigheter og vestlige interesser i Sahel i lang tid framover. Andre områder hvor slike grupper vil kunne styrkes inkluderer Filippinene, Afrikas horn og Den arabiske halvøy.

Al-Qaida vil imidlertid fortsatt prioritere Syria. Al-Qaida-affilierte Hayat Tahrir al-Sham (HTS) har opplevd store interne uroligheter og har fjernet seg stadig mer fra al-Qaidas lederskap. Samtidig har veteraner med tette bånd til organisasjonens sentrale lederskapsskikkelser brutt ut fra HTS og etablert Hurras al-Deen, som siden februar 2018 har evnet å skape flere lokale allianser. Det er ikke indikasjoner på at Hurras al-Deen vil prioritere angrep i Vesten i 2019.

Det er lite sannsynlig at en annen gruppe vil evne å konsolidere jihadistmiljøet i samme grad som ISIL gjorde. Lokale forhold kan prioriteres i en debatt om



Journalister og sivile ved stedet der den islamistiske gruppen Al-Shabaab detonerte en bilbombe foran en restaurant i Mogadishu, Somalia, 15. juni 2017.

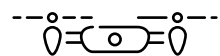
«Et angrep med ricin ble avverget i Köln, Tyskland, i juni 2018.»

prioriteringer og strategi, og andre konfliktlinjer enn «Islam mot Vesten» vil kunne virke mobiliserende. Fremmedkrigernettsverk fra Syria og Irak vil kunne danne grunnlag for nye terrorgrupper med en transnasjonal agenda.

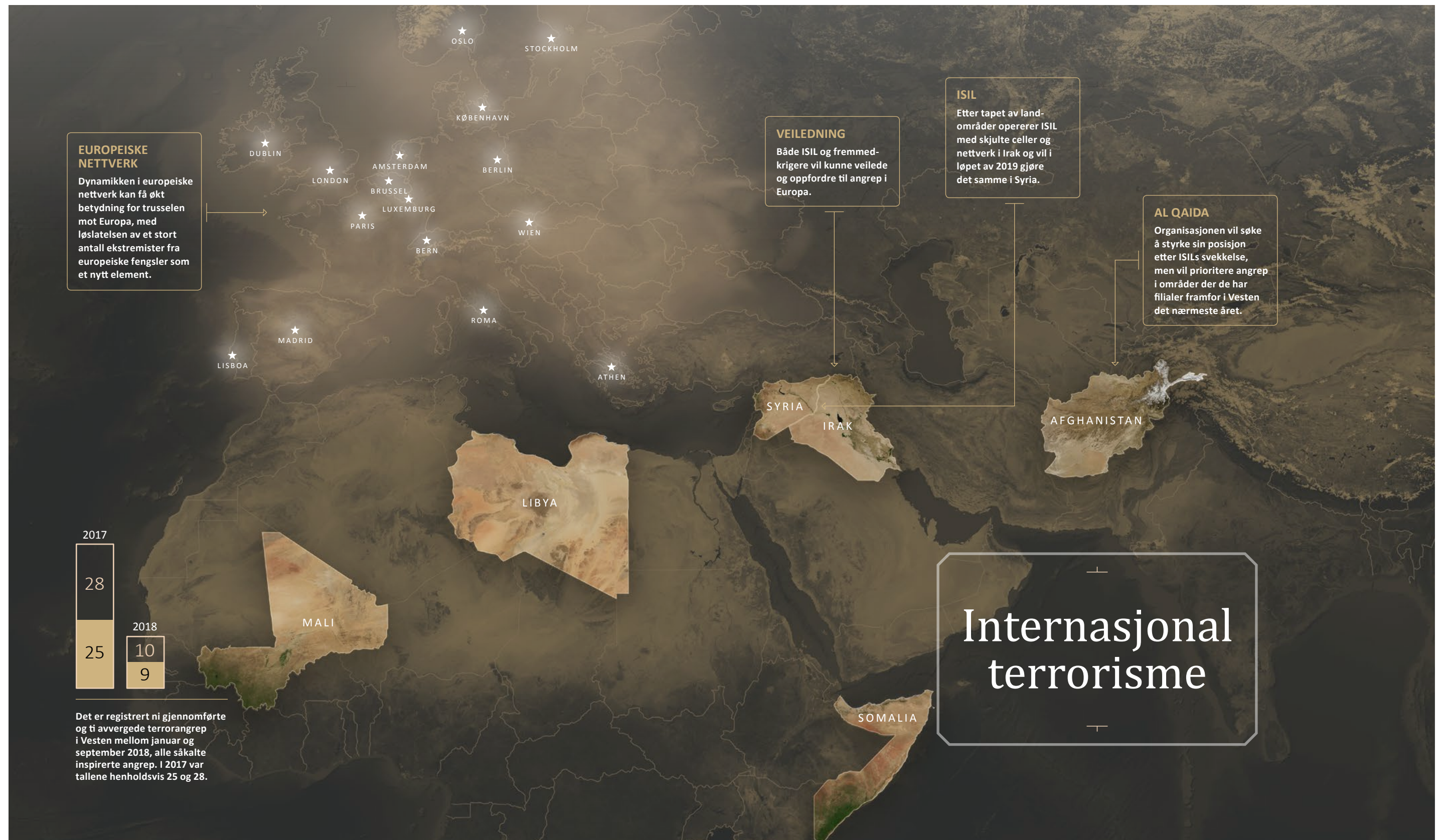
Dynamikken i europeiske nettverk kan komme til å bety mer for trusselen mot Europa enn terrororganisasjonenes utvikling i Midtøsten. Nettverkene vil føre de ulike miljøene i Europa nærmere hverandre, noe som vil skape grobunn for radikaliserings og organisering. Fengselsradikalisering utgjør et ytterligere usikkerhetsmoment. Denne utviklingen gjør terrortrusselen mer sammensatt og uoversiktlig.

Kjemiske våpen og UAV-systemer har blitt brukt av terrorister i Syria og Irak, men angrep av denne

typen har foreløpig ikke blitt gjennomført i Vesten. Spredningen av manualer for å framstille ulike giftstoffer har pågått over lengre tid, og ulike terrororganisasjoner har lenge hatt intensjon om å gjennomføre slike angrep. Produksjonen av kjemiske og biologiske stoffer er imidlertid utfordrende, tidkrevende og risikabelt, noe som trolig har begrenset forsøkene på å framstille slike stoffer. Et angrep med ricin ble avverget i Köln, Tyskland, i juni 2018. Det er lite sannsynlig at dette representerer starten på en ny trend, men et vellykket terrorangrep med slike midler vil kunne motivere andre til å utføre liknende angrep. I Syria og Irak har ISIL hatt tilgang til radiologiske kilder, men har ikke brukt dem til våpenformål. Det er dessuten få eksempler på oppfordring til bruk av radiologiske våpen i terrororganisasjoners propaganda. UAV-systemer har vært hyppig brukt av ISIL som innhentings- og våpenplattform i Syria og Irak. Kommersielt tilgjengelige UAV-er kan relativt enkelt modifiseres til å kunne levere eksplosiver. Bruk av UAV i et terrorangrep i Vesten det kommende året blir ansett som mulig.



Kommersielt tilgjengelige UAV-er kan relativt enkelt bygges om for å levere eksplosiver, og ISIL har hyppig benyttet UAV-systemer både til innhenting av informasjon og levering av våpen i Syria og Irak. Bruk av UAV i et terrorangrep i Vesten det kommende året blir sett på som mulig.



Asia

Kina har gått bort fra å holde en lav internasjonal profil og etablerer seg som en tradisjonell stormakt. Som et ledd i den politiske dreiningen øker Beijings vilje til å bruke økonomiske maktmidler for å fremme sine interesser og utfordre USAs hegemoni. Økonomiske avhengighetsforhold, hovedsakelig gjennom kapitaleksport og handel, har blitt en sentral kilde til utenrikspolitisk innflytelse.

Kinesiske rekrutter stasjonert i Mohe, folkerepublikkens nordligste fylke.



SAMMENDRAG

- Kina har gått bort fra å holde en lav internasjonal profil og etablerer seg som en tradisjonell stormakt. Som et ledd i den politiske dreiningen øker Beijings vilje til å bruke økonomiske maktmidler for å fremme sine interesser og utfordre USAs hegemoni. Økonomiske avhengighetsforhold, hovedsakelig gjennom kapitaleksport og handel, har blitt en sentral kilde til utenrikspolitisk innflytelse.
- I takt med at Kina vokser, har landets militære fått i oppdrag å beskytte Kinas interesser i utlandet, og PLA styrker kapasiteten til operasjoner utenlands i alle forsvarsgrener. Kina søker også et økt nærvær i Arktis.
- Beijing satser stort på å gjøre Kina også til en teknologisk stormakt. Ny teknologi gjør det mulig å ha styrket sosial kontroll og forsterke den autoritære utviklingen i landet. Overvåkings- og kontrollteknologi innføres i testprovinser og vil eksporteres til andre land.
- Nord-Korea har lyktes med å starte samtaler med USA og forbedre sitt forhold til flere naboland. Landet vil forsøke å kjøpe tid og sikre sanksjonslettelse særlig fra Kina. Mens samtalene pågår, vil regimet fortsette å utvikle kjernevåpenkapasitetene.
- 2018 ble preget av en militær opptrapping i Afghanistan, og konflikten virker fastlåst. Ny dialog mellom USA og Taliban høsten 2018 gir likevel betinget håp om en diplomatisk løsning. Samtidig er situasjonen mer uforutsigbar enn tidligere.



Beijing satser stort på å gjøre Kina også til en teknologisk stormakt. Ny teknologi gjør det mulig å ha styrket sosial kontroll og forsterke den autoritære utviklingen i landet. Overvåkings- og kontrollteknologi innføres i testprovinser og vil eksporteres til andre land.

En robot henter og klargjør et nedfrosset måltid i tråd med kundens bestilling ved en hotpot-restaurant i Beijing, Kina, 14. november 2018.

Kinas voksende globale, økonomiske rolle og store kapitalreserver, gjør det enklere for landet ikke bare å motstå press, men også å øve press på andre. Selv om økonomiske motiver i seg selv fortsatt ligger bak mye av Kinas økonomiske utenlandsvirksomhet, blir myndighetene mer villige til å bruke økonomiske avhengighetsforhold som pressmiddel også for å fremme politiske interesser.

Det er to typer økonomiske virkemidler som kan styrke Kinas utenrikspolitiske innflytelse i tiden framover. Det første og viktigste er kapitaleksport, som i hovedsak innebærer utlånsvirksomhet og direkte-investeringer. Kina er blitt en betydelig kreditor, og vil bruke lån, eller tilsagn om lån, som et virkemiddel for å vinne godvilje og belønne mottakerland som fremmer kinesiske interesser. I ytterste konsekvens kan Beijing kreve at land med tilbakebetalingsproblemer gir tilgang til strategiske ressurser og infrastruktur som gjenytelse for betalingsutsettelse eller sletting av gjeld. Det kan for eksempel dreie seg om råvaretilgang eller kontroll over flybaser og havner. Direkte investeringer kan gi innflytelse ved at kinesiske makt-havere bruker løfter om investeringer, eller trusler om å trekke dem tilbake, som et pressmiddel. Investeringer i utenlandske medier kan dessuten gi innflytelse over medieomtalen av Kina.

«Investeringer i utenlandske medier kan dessuten gi innflytelse over medieomtalen av Kina.»

Det andre økonomiske maktmiddelet Beijing benytter er handel. Selv om Kina vil fortsette å framstille seg som en forsvarer av frihandel, kan partistaten anvende uformelle og fornektbare handelssanksjoner overfor land som utfordrer kinesiske interesser. Overfor land som initierer åpne og formelle handelspolitiske straffetiltak mot Kina, vil styresmaktene innføre gjengjeldstiltak. Beijing vil fortsette å behandle

USA som en uforutsigbar økonomisk konkurrent og handelspartner.

I tillegg til å fremme konkrete interesser bilateralt, vil Kina i økende grad bruke sin økonomiske makt til å utfordre USAs hegemoni. Beijing vil intensivere infrastrukturprosjektene i Asia, Afrika og Europa gjennom Silkeveiinitiativet, og på den måten generere økt økonomisk samkvem på bekostning av USA. Gjennom Silkeveiinitiativet vil Kina tilby tilsluttede land lån til infrastrukturprosjekter, der kinesiske selskaper i hovedsak vil stå for utbygging og drift. Samtidig vil Beijing utfordre USAs dominans ved å trappe opp arbeidet med å internasjonalisere den kinesiske valutaen, arbeide for å gjøre oljebørsen i Shanghai til en viktig handelsplass for petroleum og gradvis utfase landets dollarreserver. Ikke minst vil myndighetene forsøke å demme opp for amerikansk makt og redusere sin avhengighet av USA ved å styrke innsatsen for å bli en selvforsynt, høyteknologisk nasjon. Som ledd i denne innsatsen vil Beijing fortsette å skaffe til veie teknologi fra blant annet OECD-land, ikke minst gjennom oppkjøp av selskaper og forskningssamarbeid.

Selv om økonomisk maktbruk vil øke Kinas globale innflytelse, er det finansiell risiko forbundet med omfattende utlåns- og investeringsvirksomhet. Det er sannsynlig at Kina de neste årene vil lide økonomiske tap på grunn av ulønnsom utbygging av infrastruktur og misligholdte lån. Dette er tap Beijing er villig til å tåle så lenge de kan omsettes i strategisk gevinst.

PLA styrker sin evne til å utføre operasjoner i utlandet.

Kina er på vei bort fra prinsippene om ikke å blande seg i andre lands interne anliggender. PLA innfører kapasitet til utenlandsoperasjoner i alle forsvarsgrener.

I takt med at Kinas interesser ekspanderer har Folkets frigjøringshær (PLA) fått i oppdrag av styres- →

Kina bruker økonomi som virkemiddel for å fremme utenrikspolitiske mål.

Kina er i ferd med å etablere seg som en tradisjonell stormakt. Styresmaktene har gått bort fra å holde en lav internasjonal profil. Som et ledd i dreiningen viser landet større vilje til å bruke økonomi som maktmiddel for å fremme sine interesser. Økonomiske avhengighetsforhold har blitt en sentral kilde til utenrikspolitisk innflytelse.



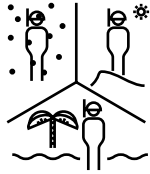
PLA-styrker ved åpningsseremonien for Kinas nye militærbase i Djibouti, 1. august 2017.

Kinas voksende globale interesser

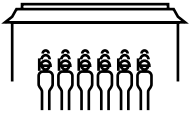
Kina prioriterer å beskytte egen sikkerhet og interesser også utenfor landegrensene:



Om få år vil Kina i en krisesituasjon kunne sende en hangarskipsgruppe på oppdrag utenlands.



Kina trener en ny styrke med marineinfanterister for operasjoner i alle typer terreng og klima.



Landet etablerte sin første oversjøiske marinebase i 2017, i Djibouti.

maktene å beskytte landets interesser i utlandet. Oppdraget ble offisielt formulert i 2004 som en del av de fire såkalte «Nye historiske oppdrag» for PLA. I Kinas militære strategi fra 2015 gjentas det at oppdraget om å beskytte Kinas sikkerhet og interesser utenfor landegrensene er viktig.

Kina har siden tidlig på 2000-tallet først og fremst satset på marinen (PLAN) for å oppfylle styresmakt- enes oppdrag. PLAN har mottatt flere nye typer fartøy som kan håndtere både lokale og globale oppdrag, blant annet amfibiske landgangsfartøy i 20 000-tonns- klassen, store forsyningsfartøy og en ny klasse kryssere med stor våpenlast og evne til å beskytte fartøysgrupper mot luft- og overflatefartøy.

Kinas to hangarskip skal drive flåtebeskyttelse lokalt, det vil si i «nærhavene» Gulehavet, Øst-Kina- havet og Sør-Kinahavet. Om få år vil Kina i en krise- situasjon kunne sende en hangarskipsgruppe på oppdrag utenlands, men gruppen vil trolig mangle evne til å opprette kontroll over luftrom i en presset situasjon. Først etter at Kina innfører hangarskip med katapulter, kjernefysisk framdrift og evnen til å sende opp flere typer fly, vil denne situasjonen endre seg. Det forventes å skje tidligst om fem år.

Landets luftforsvar (PLAAF) har hatt problemer med motorer til både jagerfly og bombefly. Kina bruker fortsatt en rekke sovjetiske flytyper, men produserer på den andre siden et større antall moderne transport-

fly, en ny type strategisk bombefly og dronefly. Opprettelse av oversjøiske baser og flystriper vil øke rekkevidden for operasjoner.

«Om få år vil Kina i en krise- situasjon kunne sende en hangarskipsgruppe på oppdrag utenlands, men gruppen vil trolig mangle evne til å opp- rette kontroll over luftrom i en presset situasjon.»

Kina trener en helt ny styrke med marineinfante- raster for operasjoner i alle typer terreng og situa- sjoner. I forbindelse med militærreformen har hæren blitt redusert med 300 000 personer, mens marine- infanteriet styrkes fra omtrent 10 000 til over 60 000. Styrken trener på tradisjonelle oppgaver som land- gangsoperasjoner, men også i økende grad på kontra- terror og urban krigføring. De trener også på vinter- føre og i spesialterreng som fjell, ørken og jungel. Øving i forskjellige områder, med ulik transport og logistikk, peker mot en rolle i operasjoner utenlands →

ETTERRETNINGSTJENESTEN

75

for denne styrken. Marineinfanterister er allerede utplassert ved Kinas militærbase i Djibouti.

Kina vil fortsette å styrke evnen til å beskytte sine globale økonomiske og politiske interesser i tiden framover. Det vil skje gjennom både nytt materiell og oppøving av personell for innsats utenfor Kinas umiddelbare nærområder. Parallelt med at de globale interessene vokser, øker presset for å gjenforene Taiwan med fastlandet. Satsingen på å kunne gjennomføre operasjoner i utlandet vil sette PLA bedre i stand til å løse også denne oppgaven.

Kina er i ferd med å bli en teknologisk stormakt, og den nye teknologien understøtter den autoritære utviklingen.

Beijing satser stort på å gjøre Kina til en teknologisk stormakt. Dette gjelder spesielt nye teknologier som kunstig intelligens, bruk av stordata og autonome kjøretøy. Teknologien brukes av styresmaktene til å styrke kontrollen over samfunnet, og eksporteres til andre land.

Ifølge Kinas eget strategidokument om utvikling av kunstig intelligens (AI) fra juli 2017, regner kinesiske ledere med at Kina er verdensledende på enkelte AI-områder innen 2025, og på alle områder innen 2030. AI-teknologien tas i bruk i testsoner så snart den er funksjonell, og finnes allerede i det offentlige rom flere steder i Kina.

Den nye teknologien gjør det mulig å styrke sosial kontroll og bidrar til en autoritær utvikling i forholdet mellom kinesiske myndigheter og befolkningen. I kinesiske testprovinser lagres stordatapfiler på innbyggerne. Profilene inneholder blant annet biometriske data, informasjon om bevegelser fra ansiktsgjenkennende kamera og data fra digitale betalingsplattformer og sosiale medier. Innen 2020 lanseres

et nasjonalt system for «sosial kreditt». Både enkeltpersoner og ikke-statlige organisasjoner, inkludert kinesiske virksomheter og utenlandske bedrifter som opererer i Kina, er innlemmet i det sosiale kredittsystemet. Selskaper som handler i strid med lovverket, risikerer tap av sosial kreditt og straffereaksjoner.

«Innen 2020 lanseres et nasjonalt system for «sosial kreditt». Både enkeltpersoner og ikke-statlige organisasjoner, inkludert kinesiske virksomheter og utenlandske bedrifter som opererer i Kina, er innlemmet i det sosiale kredittsystemet.»

Myndighetene har to hovedmotiver for digital samfunnskontroll i Kina. For det første vil et system for sosial kreditt bistå økonomisk vekst, ved å veie opp for et underskudd på tillit mellom fremmede i det kinesiske samfunnet. Det andre hovedmotivet er å opprettholde orden og stabilitet, og å forhindre motstand mot landets styresmakter.

Den autoritære utviklingen i Kina har gått lengst i Xinjiang. Statskontroll i provinsen er høyt prioritert på grunn av dens strategiske betydning. Xinjiang grenser til åtte land, og er et knutepunkt i den landbaserte Silkeveien. Området er dessuten rikt på ressurser og utgjør en sjettedel av Kinas landareal.

Kinesisk teknologi for sosial kontroll forventes å bli en ettertraktet eksportvare. Slik eksport vil fra kinesisk side også være en kilde til ikke-kinesiske datasett: Beijing forhandler om en avtale om kunstig intelligens med Zimbabwe som blant annet omfatter en nasjonal zimbabwisk database for ansiktsavbildninger.



Politikvinne bærer smartbriller med innebygget ansiktsgjenkjenningssystem på en togstasjon i Zhengzhou, Kina, 5. februar 2018.



Plakater av «eksemplariske borgere» står oppstilt utenfor Folkets hus i Rongcheng på Kinas østkyst, 17. januar 2018.



ASIA

[NORD-KOREA]

Nord-Korea kjøper tid og sanksjonslette gjennom forhandlinger.

Gjennom en diplomatisk sjarmoffensiv har Nord-Korea lyktes med å få i gang samtaler med USA og forbedre forholdet til naboland. Pyongyang vil forsøke å holde samtalene gående for å kjøpe tid og sikre sanksjonslettelse særlig fra Kina. Mens samtalene pågår, vil regimet fortsette å utvikle kjernevåpenkapasitetene.

Sør-Koreas president Moon Jae-in og Nord-Koreas leder Kim Jong-un skåler under en velkomstmiddag i Pyongyang, 18. september 2018.

NORD-KOREA

Etter et halvår preget av spenning og frykt for krigsutbrudd, innledet Nord-Korea i begynnelsen av 2018 en diplomatisk sjarmoffensiv overfor flere av naboene sine. Kim Jong-un har etter flere år med isolasjon møtt både sørkoreanske og kinesiske ledere en rekke ganger, og avholdt et toppmøte med USAs president. Sett fra Pyongyang har sjarmoffensiven allerede gitt betydelige resultater. Nord-Korea vil derfor trolig videreføre denne politikken og forsøke å opprettholde samtalene i 2019.

Det er flere grunner til at Nord-Korea kan se på sjarmoffensiven som vellykket. For det første har regimet lyktes med å spille USA og Kina opp mot hverandre, og på den måten forbedret det anstrengte forholdet til Kina. Kina ønsker å være en sentral aktør på halvøya, og frykter – selv om det trolig ikke er realistisk – at Nord-Korea skal inngå en avtale med USA som undergraver Kinas interesser. Handelskonflikt, og den tiltakende rivaliseringen mellom de to stormaktene, har forsterket Kinas uro for å bli marginalisert og dermed styrket Beijings vilje til å forbedre forholdet til Nord-Korea.

«Samtalene har så langt kostet Nord-Korea lite, og Kim Jong-un har ikke kommet med konkrete løfter om nedrustning.»

For det andre har Nord-Korea fått belønning for sin forhandlingsvilje i form av sanksjonslettelse, særlig fra Kina. Kinesiske ledere gikk i 2017 langt i å komme

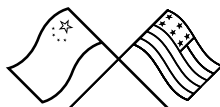
USAs ønsker om harde sanksjoner i møte, og dette rammet Nord-Koreas inntektsgivende eksport til Kina. Nå har Beijing løsnet på grepet, og selv om det vil være krevende å gå helt bort fra vedtatte FN-sanksjoner, kan kinesiske myndigheter påvirke hvordan sanksjonene blir satt ut i livet. Dersom samtalene kolliderer, er det lite sannsynlig at Kina vil støtte amerikanske krav om gjeninnføring av såkalt «maksimalt press». 90 prosent av Nord-Koreas handel er med Kina. En presskampanje uten kinesisk støtte vil derfor ha begrenset effekt på Nord-Koreas økonomi.

For det tredje har regimet redusert sannsynligheten for et væpnet angrep fra USA. Under toppmøtet i Singapore uttalte USAs president at han vil innstille felles militærøvelser med Sør-Korea, øvelser som er provoserende for Nord-Korea.

Samtalene har så langt kostet Nord-Korea lite, og Kim Jong-un har ikke kommet med konkrete løfter om nedrustning. Det er usikkert hva han mener med at landet vil «jobbe mot full nedrustning på den koreanske halvøya»: Kim kan for eksempel insistere på at dette betyr at USA må avvike sin atomparaply over Sør-Korea. Mens samtaler pågår kan Pyongyang styrke sin kjernefysiske avskrekkingsevne.

Nord-Korea vil fortsette å gi enkelte begrensede og symbolske innrømmelser, som å tilbakeføre levninger etter amerikanske soldater som falt under Korea-krigen, eller stenge enkelte anlegg knyttet til atomprogrammet. På sikt er det mulig at regimet vil ønske en avtale, og være villig til å legge begrensninger på våpenprogrammet sitt. Men det er lite sannsynlig at regimet vil gi opp kjernevåpnene.

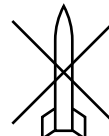
Kims vellykkede sjarmoffensiv:



Pyongyang har i sin sjarmoffensiv lyktes med å spille USA og Kina opp mot hverandre.



Regimet har oppnådd sanksjonslettelse, særlig fra Kina.



Styresmaktene har redusert sannsynligheten for et væpnet angrep fra USA.

Afghanske sikkerhetsstyrker lider store tap, men ny dialog gir håp om fredsforhandlinger.

I 2019 vil USA, Taliban og afghanske myndigheter sannsynligvis intensivere dialogen. Parallelt vil partene opprettholde den militære kampanjen, og det vil komplisere de diplomatiske bestrebelsene.

Den afghanske konflikten har lenge vært fastlåst, uten utsikter til en militær seier for noen av partene. Den amerikanske Sør-Asia-strategien har ført til en begrenset militær opptrapping mot så vel Taliban som ISILs afghanske filial ISKP. Luftangrep og spesialoperasjoner påfører Taliban større tap, men rokker ikke ved kampviljen deres og evnen til rekruttering. I 2018 sikret Taliban kontroll over nye områder på den afghanske landsbygda, og påførte afghanske sikkerhetsstyrker (ANSF) rekordstore tap. I tillegg lyktes Taliban med å eliminere flere sentrale lederskikkelser i ANSF, deriblant Kandahars politisjef, general Raziq, som i mange år effektivt demmet opp for Taliban i deler av Sør-Afghanistan. Talibans framgang bidrar til lav kampvilje og høyt frafall blant sikkerhetsstyrkene. Utviklingen er ikke bærekraftig og utarmer et ANSF som er prisgitt støtte fra koalisjonsstyrkene. Taliban trosser motstand også fra rivaliserende opprørsgrupper og utbrytergrupperinger.

«Mangel på framgang i 2019 vil svekke forsoningsvillige krefter på alle sider i konflikten.»

Hovedpartene i den afghanske konflikten har siden 2001 i begrenset grad utforsket det diplomatiske sporet. Våpenstillstanden mellom Taliban og afghanske myndigheter i juni 2018 ga ny fredsoptimisme, men Taliban besvarte tilbudet fra president Ghani om en påfølgende våpenhvile i august med avslag og et forsøk på å erobre provinshovedstaden i Ghazni. USAs utnevning av Zalmay Khalilzad som spesialutsending for Afghanistan-konflikten i september, med etterfølgende bilaterale møter mellom Taliban og USA i oktober og november, har igjen skapt optimisme. I 2019 vil USA og Taliban, med afghanske myndigheter i en birolle, sannsynligvis intensivere dialogen. Parallelt vil Taliban, afghanske sikkerhetsstyrker og koalisjonsstyrkene videreføre den militære kampanjen med uformin-

sket styrke, og det vil komplisere de diplomatiske bestrebelsene. Mangel på framgang i 2019 vil svekke forsoningsvillige krefter på alle sider i konflikten.

Tidligere har ikke USA vært villig til å diskutere en militær tilbaketrekking fra Afghanistan, som er det absolutte kravet fra Taliban for å inngå en fredsavtale med afghanske myndigheter. Økt fleksibilitet rundt dette, og andre innrømmelser i form av fangeutlevering, fjerning av Taliban-medlemmer fra sanksjonslister og tillatelse til åpning av et formelt politisk kontor for Taliban, kan bidra til et gjennombrudd i dialogen i 2019. Amerikanerne må vurdere økt fleksibilitet overfor Taliban opp mot det å ivareta afghanske myndigheters integritet og eierskap over politiske prosesser.

Taliban vil holde fast på kravet om bilaterale forhandlinger med USA om en militær tilbaketrekking før bevegelsen innleder fredsforhandlinger med den afghanske regjeringen. Afghanske myndigheter vil på sin side motsette seg forhandlinger der de selv ikke er premissleverandør. Taliban har sannsynligvis i liten grad reflektert over hvordan en fredsavtale vil se ut.

Ved inngangen til 2019 erklærte den afghanske valgkommisjonen en tre måneders utsettelse av det kommende presidentvalget. Valget er nå planlagt avholdt i juli, men kan bli ytterligere forsinket. De viktigste aktørene i landet vil jobbe for å komme i best mulig posisjon før valget, noe som ytterligere kompliserer veien mot en eventuell fredsprosess.

De regionale aktørene har sterke og til tider motstridende interesser i Afghanistan. Nabolandene etablerer i økende grad kontakt med Taliban fordi bevegelsen i uoverskuelig framtid vil forbli en sentral maktaktør. Mange av nabolandene har også som ambisjon å fremme fred og forsoning mellom afghanske myndigheter og Taliban, og benytter alt fra tilbake trukket diplomati til høyprofilerte fredskonferanser. Slike initiativ gir Taliban en arena for å styrke sin politiske legitimitet, men kan også føre til en realitetsorientering, fordi ingen av de regionale aktørene ønsker et Taliban med maktmonopol. Uten amerikansk involvering vil ingen regionale fredsinitiativ resultere i noe konkret, siden de viktigste stridsspørsmålene forblir uadressert.



Masseødeleggelsesvåpen og eksportkontroll

Bruk av ny teknologi driver fram nye offensive og defensive våpenkategorier der skillelinjer og roller blir mer uklare. Flere land vil på sikt få tilgang til avanserte våpensystemer, og de vil også tilegne seg evnen til å framstille slike systemer selv. I et langtidsperspektiv vil dette utfordre den tradisjonelle sikkerhetspolitiske tenkningen, og gjøre det vanskeligere å lage avtaler om rustningskontroll.

USAs og Sovjetunionens statsledere Ronald Reagan og Mikhail Gorbatsjov signerer INF-avtalen i Det hvite hus, Washington, D.C., 8. desember 1987.

SAMMENDRAG

- Russland svarer på framveksten av et globalt missilforsvar med nye, offensive systemer. Flere av systemene blir både konvensjonelle og kjernefysiske, og dette øker faren for misforståelser. Kjernevåpen forblir en sentral komponent i den russiske militærmakten, og nye typer skal sørge for å opprettholde den kjernefysiske balansen med USA.
- Kina utvikler en rekke avanserte regionale og interkontinentale missiler med både konvensjonelle og kjernefysiske stridshoder som får større rekkevidde og bedre presisjon. Landet fortsetter å fase inn nye strategiske ubåter, og utvikler hypersoniske glidefarkoster og manøvrerbare stridshoder som motsvar til missiler.
- Nord-Korea er å regne som en kjernevåpenmakt, og har gjort framskritt innen utvikling av interkontinentale ballistiske missiler (ICBM). Landet har avstått fra testing av missiler i 2018, og tilsynelatende stengt ned det kjernefysiske testfeltet. Regimet kommer trolig til å beholde kapasitetene og programmene likevel.
- Det er usikkert om Iran vil holde seg til atomavtalen etter at USA har trukket seg og gjeninnført sanksjoner. Teheran har så langt overholdt forpliktelsene i avtalen, men har også signalisert at de raskt kan gjenoppta sensitive deler av atomprogrammet. Missilprogrammene vil fortsette, og dersom Iran trekker seg fra atomavtalen, forventes det at landet legger ytterligere innsats i missilprogrammene som pågår.
- Utenlandske aktører blir mer kreative i de fordekte forsøkene på å anskaffe sensitiv teknologi og kunnskap. Én trend er å anskaffe kapasitet til å framstille egne, listeførte varer. Kontroll med eksporten blir mer komplisert på grunn av uklarhet om hvem som er den reelle sluttbrukeren, og av etterspørsel etter materiell som ikke er underlagt eksportkontroll, men som like fullt øker kapasiteten.
- Bruk av ny teknologi driver fram nye offensive og defensive våpenkategorier der skillelinjer og roller blir mer uklare. Flere land vil på sikt få tilgang til avanserte våpensystemer, og de vil også tilegne seg evnen til å framstille slike systemer selv. I et langtidsperspektiv vil dette utfordre den tradisjonelle sikkerhetspolitiske tenkningen, og gjøre det vanskeligere å lage avtaler om rustningskontroll.



Kjernevåpen forblir en sentral komponent i den russiske militærmakten, og nye typer skal sørge for å opprettholde den kjernefysiske balansen med USA.

Dolgorukij-klassen er den nyeste klassen russiske strategiske ubåter. Tre fartøy er hittil i aktiv tjeneste.

Russisk interkontinentalt missil vises på utskytingskjøretøy under øving i forkant av Seiersdagparaden i Moskva, 6. mai 2018.

[MASSEØDELEGGELSESVÅPEN OG EKSPORTKONTROLL]

Russland utfordrer med nye våpensystemer.

Russland svarer på framveksten av et globalt missilforsvar med nye offensive systemer, som skal kunne utnytte sårbarheter i Vesten. Flere systemer blir både konvensjonelle og kjernefysiske, og det kan skape distinksjonsutfordringer og øke faren for misforståelser.

Våren 2018 presenterte den russiske presidenten flere nye, avanserte våpensystemer. President Putin begrunner satsingen med at USA i 2002 trakk seg ut av missilforsvarsavtalen ABM, og deretter utviklet og utplasserte et land- og sjøbasert missilforsvar i USA, Europa og Asia. Russiske myndigheter hevder at et voksende globalt, amerikansk missilforsvar truer den strategiske kjernefysiske balansen, og setter Russlands evne til gjengjeldelse i fare. Putin hevder også at missilforsvar underminerer strategiske kjernefysiske avtaler som Nye START.

De nye våpensystemene inkluderer det interkontinentale, ballistiske missilet (ICBM) Sarmat, den hypersoniske glidefarkosten (HGV) Avangard, det langtrekkende, luftleverte, ballistiske missilet Kinzhal, kryssermissilet Burevestnik og undervannsdronen Poseydon. Flere av disse vil bli operative iløpet av en tiårsperiode, og vil kunne bidra til å opprettholde kjernefysisk paritet med USA og redusere Russlands bekymring for missilforsvaret.

«Selv om om det er usikkert i hvilken grad et globalt missilforsvar påvirker Russlands kjernefysiske evne til gjengjeldelse, mener Moskva at systemet vil påvirke den strategiske balansen med USA.»

Historisk sett har langtrekkende, ballistiske missiler vært utrustet med kjernefysiske stridshoder. Som et motsvar til det amerikanske *Prompt Global Strike*-systemet (PGS), kan Russland velge å utruste slike systemer med konvensjonelle stridshoder. Russland har de siste årene utviklet flere langtrekkende missiler

med høy presisjon som kan bære både konvensjonelle og kjernefysiske stridshoder. En slik utvikling gjør det mer utfordrende å fastslå hva slags stridshoder missilene bærer, og det øker risikoen for misforståelser og utilsiktet bruk av kjernevåpen. Russland faser også inn andre våpensystemer som kan fylle både konvensjonelle og kjernefysiske roller.

Selv om om det er usikkert i hvilken grad et globalt missilforsvar påvirker Russlands kjernefysiske evne til gjengjeldelse, mener Moskva at systemet vil påvirke den strategiske balansen med USA. Kjernevåpen er en sentral komponent i den russiske militærmakten, og nye typer skal sørge for å opprettholde denne balansen. Russland vil fortsatt kreve at defensive systemer, inkludert missilforsvar, reguleres i strategiske avtaler. Noen av de nye, russiske våpensystemene kan benyttes som forhandlingskort i framtiden.

Kina moderniserer og utvikler avanserte missiler over et bredt spekter.

Kina utvikler en rekke avanserte regionale og interkontinental missiler, med både konvensjonelle og kjernefysiske stridshoder. Landet skal innføre en ny veimobil ICBM med flere stridshoder, og fortsetter å fase inn nye strategiske ubåter. Rekkevidden og presisjonen til de regionale missilsystemene forbedres, og landet utvikler også motsvar til missilforsvar, som hypersoniske glidefarkoster og manøvrerbare stridshoder.

Kina styrker sin posisjon som kjernevåpenmakt med nye strategiske kapasiteter. Beijing disponerer i dag en ICBM-styrke på rundt 100 missiler. De langtrekkende, kjernefysiske missilsystemene spiller en sentral rolle i Kinas evne til strategisk avskrekking. Kina legger vekt på overlevelsessevne, og faser inn både sjømobile og veimobile ICBM-systemer som skal kunne utrustes med flere stridshoder.

Kina bruker i tillegg store ressurser på å utvikle presise konvensjonelle og kjernefysiske, ballistiske mis- →

siler med regional rekkevidde. Folkets frigjøringshær (PLA) har mer enn 1000 konvensjonelle missiler som kan nå Taiwan, Sør-Korea og Japan. I tillegg har de et mindre antall mellomdistansemissiler for å kunne avskrekke India og Russland. De regionale systemene understøtter Beijings mål om å utvikle militærmakten til en tidsriktig styrke, som skal kunne utkjempe lokale og regionale kriger.

Kina prioriterer også utviklingen av et langt-rekkende, regionalt multirolle-presisjonsvåpen for levering av konvensjonelle og sannsynligvis også kjernefysiske stridshoder. Det finnes ulike varianter av dette missilet til bruk mot både land- og sjømål. Sjømålsvarianten skal avskrekke den amerikanske marinen fra å gripe inn i konflikter. En kjernefysisk variant av missilet vil kunne nå mål i Sørøst-Asia, inkludert amerikanske baser på Guam, og vil dermed styrke Kinas regionale avskrekkingsevne. Dersom konvensjonelle og kjernefysiske varianter blir utplassert i samme militære enheter, vil det kunne føre til distinksjonsproblemer.

«I likhet med Russland utvikler Kina avanserte glidefarkoster (HGV) for lettere å kunne trenge gjennom missilforsvar. Dersom Kina lykkes, vil dette gi landet en ny evne til å nå strategiske mål på lang avstand, med høy presisjon og kort flytid.»

I likhet med Russland utvikler Kina avanserte glidefarkoster (HGV) for lettere å kunne trenge gjennom missilforsvar. Dersom Kina lykkes, vil dette gi landet en ny evne til å nå strategiske mål på lang avstand,

med høy presisjon og kort flytid. HGV oppnår samme høye hastighet som et ballistisk missil, men flyvebanen er betydelig lavere, og farkosten kan manøvrere underveis. For et missilforsvar vil disse egenskapene gjøre det mer utfordrende både å oppdage og uskadeliggjøre våpenet. En HGV-kapasitet vil sannsynligvis dempe Kinas bekymring for at framtidige missilforsvar vil undergrave landets evne til avskrekking.

Nord-Korea fortsetter missil- og kjernevåpenprogrammene til tross for tøværsperiode.

Nord-Korea har erklært at det er en kjernevåpenmakt, og har gjort framskritt innen utvikling av ICBM. Landet har avstått fra testing av missiler i 2018 og tilsynelatende stengt ned det kjernefysiske testfeltet, men regimet vil trolig beholde kapasitetene og programmene.

Det nordkoreanske regimet har investert store ressurser i kjernevåpen- og missilprogrammene. Kjernevåpnene er Kim-regimets fremste garantist for overlevelse og stabilitet, og brukes i forsøk på å presse amerikanerne til å begrense sitt nærvær i regionen.

I 2017 demonstrerte Nord-Korea betydelige tekniske framskritt. Blant annet var den kjernefysiske testen av det som skal ha vært en termonukleær bombe en viktig milepæl for regimet, og et resultat av mer enn ti års planlegging. Den lange tidshorizonten understreker hvor viktig det er med en troverdig avskrekkingsevne. I tillegg gjennomførte Nord-Korea i 2017 flere tester av langtrevkende, ballistiske missiler. Framdriften har vært rask, og har utgjort viktige skritt mot målet om å bli en kjernevåpenmakt med ICBM-kapasitet.

I 2018 har Nord-Korea avstått fra testing av missiler og kjernevåpen, og det har vært nødvendig for å →





Iransk ballistisk mellomdistansemissil står klart til oppskyting på et kamuflert utskytingskjøretøy.

opprettholde et klima for nedrustningsforhandlinger. Utsettelsen av testing blir godt mottatt, men de positive symbolske handlingene i 2018 er ikke indikasjoner på at kjernevåpen og den øvrige militære atomteknologien vil forhandles bort. Samtidig vil en stans av missiltester ikke nødvendigvis begrense videreutvikling av de ulike missilsystemene, og produksjonsanleggene er ikke stengt ned. Det mest langtrekkende ICBM-systemet skal kunne nå store deler av USA.

Dersom Kim Jong-un skulle gå med på å ruste ned, vil det kreve omfattende kontroll og tilgang over tid. Flere anlegg vil måtte destrueres, og landet vil måtte underlegges det internasjonale atomenergibyråets (IAEA) inspeksjonsregime for kontroll av kjernefysisk materiale.

Iran opprettholder missilprogrammene, og er klare til å gjenoppta atomprogrammet på kort varsel.

Det er usikkert om Iran vil holde seg til atomavtalen etter at USA har trukket seg og gjeninnført sanksjoner. Teheran har så langt overholdt forpliktelsene i avtalen, men har også signalisert at de raskt kan gjenoppta sensitive deler av atomprogrammet. Missilprogrammene vil fortsette, og dersom Iran trekker seg fra atomavtalen er det sannsynlig at landet øker utviklingstakten for langtrekkende systemer.

I mai 2018 trakk USA seg fra atomavtalen (JCPOA), og gjeninnførte senere på året sanksjoner mot Iran. Iran har i avtaleperioden etterlevd kravene som begrenser landets kjernefysiske aktiviteter. Dersom regimet, som følge av amerikanske handlinger, skulle velge å omgå eller å trekke seg fra avtalen, vil det raskt kunne

«Teheran har så langt overholdt forpliktelsene i avtalen, men har også signalisert at de raskt kan gjenoppta sensitive deler av atomprogrammet.»

starte gjenoppbyggingen av atomprogrammet til samme nivå som før avtaleinngåelsen i 2015.

Formålet med restriksjonene er å øke tiden Iran behøver for å produsere nok spaltbart materiale til et kjernevåpen fra noen få måneder til minst ett år. Dersom Iran forkaster begrensningene, vil landet sannsynligvis igjen øke beholdningen av anriket uran og redusere omfanget av IAEAs inspeksjoner. Avtalen har tillatt testing av kjente, nye sentrifugemodeller for en mer effektiv anrikingsprosess som Iran har forsket på. Dersom avtalen faller, vil Iran sannsynligvis installere lagrede sentrifuger igjen, og etter hvert fase inn nye og mer effektive modeller.

Uavhengig av atomavtalen skal Revolusjongarden ha et utviklingsprogram for langtrekkende, ballistiske missiler. Hvis avtalen faller, er det sannsynlig at aktiviteten tiltar, og større tester vil kunne skje under dekke av landets romprogram. Iran besitter i dag et stort arsenal av operative ballistiske mellomdistansemissiler med rekkevidde inntil 2000 km. I tillegg har landet et stort antall korttrekkende ballistiske missiler som også har blitt brukt mot landmål i regionen.

Det er sannsynlig at Iran har bevart kritisk militær kompetanse som var knyttet til det tidligere atomprogrammet. Skulle Iran tre ut av atomavtalen og gjenoppta anrikning av spaltbart materiale, kan denne kompetansen brukes til framstilling av et kjernefysisk stridshode som kan monteres på et ballistisk missil.

Besøkende og potensielle kunder betrakter våpensystemer ved *Arms and Security 2018*-messen i Kiev, Ukraina, 9. oktober 2018.

KAPITTEL 6

[EKSPORTKONTROLL]

Større gråsoner skaper utfordringer for eksportkontroll av teknologi.

Flere utenlandske aktører forsøker å anskaffe sensitiv teknologi og kunnskap i skjul, og aktørene blir mer kreative. Én trend er anskaffelse av produksjonskapasitet for egen framstilling av listeførte varer. Uklarhet rundt hvem sluttbrukerne er, og etterspørsel etter kapasitetsøkende – men ikke listeført – materiell og teknologi, gjør eksportkontrollen vanskeligere.

MASSEØDELEGGELSESVÅPEN OG EKSPORTKONTROLL

Stater med ambisjoner om å disponere kjernefysiske, kjemiske, og biologiske kapasiteter med leveringsmidler, har som regel behov for spesiell kompetanse og tilgang til relevant teknologi – enten gjennom anskaffelser eller ved egen produksjon. Ny teknologi og kunnskap kan også forbedre et lands militære evne i bred forstand. Kunnskap om reelle sluttbrukere og hvordan varen skal brukes blir viktigere.

Økt teknologisk kompetanse og tilgang til teknologier, råvarer og produksjonskapasiteter, sett i sammenheng med større handels- og kommunikasjonsmuligheter, gjør det utfordrende for eksporterende land å holde oversikt. Skillet mellom legitim sivil bruk og anvendelser innenfor program for masseødeleggelsevåpen og leveringsmidler, kan bli uklart. Utviklingen går også i retning av tettere integrering av sivil og militær teknologi, og det øker kompleksiteten av kontrollarbeidet. Til spredning brukes i mange tilfeller frontselskaper, og transport og transitt av varer foregår via tredjepartsland.

Stater underlagt internasjonale sanksjoner ønsker også å tilegne seg teknologi og kunnskap for å kunne bygge egen produksjonskapasitet og unngå eksportkontroll. Nord-Korea er et eksempel på dette. Produksjonsteknologien befinner seg ofte lavere på den teknologiske næringskjeden enn et sluttprodukt og er i mindre grad underlagt eksportkontroll. Det er en kompliserende faktor at nest siste generasjon vestlige teknologier dekker behovene til flere aktører, og denne teknologien er ikke lenger omfattet av kontroll.

Norsk undervannsteknologi er sterkt etterspurt av Russland. Slik teknologi kan benyttes til undervannsnavigering, kartlegging og overvåkning, og kan derfor brukes militært. Russiske myndigheter har fremmet et lovforslag som vil hindre offentliggjøring av kontrakter som er knyttet opp mot det russiske forsvarsdepartementet. Hensikten er å beskytte russiske bedrifter mot vestlige sanksjoner. Sluttbruker vil kunne framstå som sivil selv når anskaffelsen gjelder teknologi til militære formål.

Kina er en stor og voksende aktør når det gjelder anskaffelse av vestlig teknologi. Også her er det ofte

vanskelig å vite hvem aktøren faktisk er, på grunn av uklare skillelinjer mellom sivil og militær bruk. Kinas nasjonale strategi for sivil-militær fusjon har blant annet som formål å utnytte sivil teknologi bedre militært. Større statlige aktører kan dessuten forsøke å sikre tilgang til teknologi som er underlagt eksportkontroll gjennom strategisk oppkjøp av utenlandske firmaer.

«Utviklingen går også i retning av tettere integrering av sivil og militær teknologi, og det øker kompleksiteten av kontrollarbeidet.»

Rollen til academia og forskningsinstitusjoner er sentral i kompetanseheving og kunnskapsformidling. Dette gjelder også for industrier som kan ha koblinger til ulike lands militære institusjoner. Kina implementerte i 2017 en ny lov om etterretning. Den pålegger alle kinesiske aktører, inkludert private selskaper, forskere og studenter som oppholder seg i utlandet, å samarbeide med de kinesiske sikkerhetstjenestene når de blir bedt om det. Også kunnskapsoverføring er regulert av eksportkontroll, og denne loven er et eksempel på tiltak som utfordrer kontrollen ytterligere.

Teknologisk utvikling skaper utfordringer for framtidige rustningskontrollregimer.

Bruk av ny teknologi gir nye offensive og defensive våpentyper, der skillelinjer og roller blir mer uklare. Flere land vil på sikt få tilgang til avanserte våpensystemer og produksjonskapasiteter. Disse faktorene vil gjøre det vanskeligere å utforme avtaler om rustningskontroll.

I 2018 er det to rustningskontrollavtaler, Nye START og INF, som regulerer kjernevåpen med leveringsmidler, →

begge med USA og Russland som avtalepartnere. INF-avtalen regulerer landbaserte mellomdistansemisiler, og er fra en tid der USA og daværende Sovjetunionen var de store våpenmaktene. Denne avtalen er i spill etter russisk utplassering av kryssermissiler i brudd med avtalen. Russland mener INF-avtalen er irrelevant i en strategisk virkelighet der en rekke land i Asia og Midtøsten har mellomdistansemisiler som faller inn under INF-kategorien. Nye START omfatter strategiske kjernevåpen og regulerer antall utplasserte stridskoder og leveringsmidler. Denne avtalen er gyldig til 2021, og kan forlenges med inntil fem år.

«Vissheten om at systemer kan bære både konvensjonell og kjernefysisk våpenlast vil kunne føre til ulike trusseloppfatninger og øke risikoen for misforståelser.»

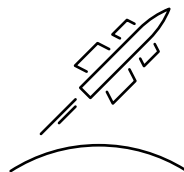
Det er flere faktorer som kompliserer muligheten for framtidige avtaler om rustningskontroll. Dette gjelder blant annet bruk av ny teknologi som driver

«Flere land utvikler mer avanserte våpensystemer med lang rekkevidde. Russland og Kina ligger i forkant.»

fram nye offensive og defensive våpentyper. Utvikling og utplassering av missilforsvar, nye kjernevåpensystemer og utvikling av konvensjonelle langtrekkende presisjonsvåpen, påvirker partenes trusselforståelse. I tillegg er det uklare skillelinjer mellom hva som defineres som henholdsvis ikke-strategiske og strategiske kjernevåpen.

Skillelinjer mellom ulike våpenklasser og plattformene som bærer dem blir mer diffuse. Langtrekkende konvensjonelle presisjonsvåpen vil kunne ha nye roller, og flere av systemene vil kunne bære kjernefysiske stridskoder. Vissheten om at systemer kan bære både konvensjonell og kjernefysisk våpenlast vil kunne føre til ulike trusseloppfatninger og øke risikoen for misforståelser. Flere land utvikler også ballistiske missiler som manøvrerer i større deler av flukten, på samme måte som kryssermissiler. Alle disse systemene gir nye kapasiteter og muligheter, og utfordrer definisjonene i eksisterende avtaler.

Flere land utvikler mer avanserte våpensystemer med lang rekkevidde. Russland og Kina ligger i forkant. →



Skillet mellom sivil og militær teknologi minker. Ikke listeført utstyr kan bidra til militær kapasitetsbygging. For eksempel kan sivil navigasjonsteknologi kunne gi mer presise missiler.

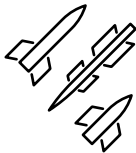


Stillbilde fra filmen *Countdown to Zero* fra 2010. Dokumentarfilmen tar for seg ulike scenarier, fra feilslått diplomati til terrorisme og misforståelser, som kan føre til at kjernevåpen blir benyttet.



Den strategiske ubåten Dmitrij Donskoj ligger fortoynd nær Kronstadt, vest for St. Petersburg, 29. juli 2017. Dmitrij Donskoj er det siste operative fartøyet i Typhoon-klassen, de største ubåtene som er bygget.

Utfordringer for framtidig rustningskontroll:



Skillelinjer mellom ulike våpentyper og plattformene som bærer dem blir mer diffuse.



Begrepene strategiske, ikke strategiske og taktiske er ikke entydige.



Flere land utvikler ikke-symmetriske virkemidler, som anti-satellittvåpen og digitale verktøy.

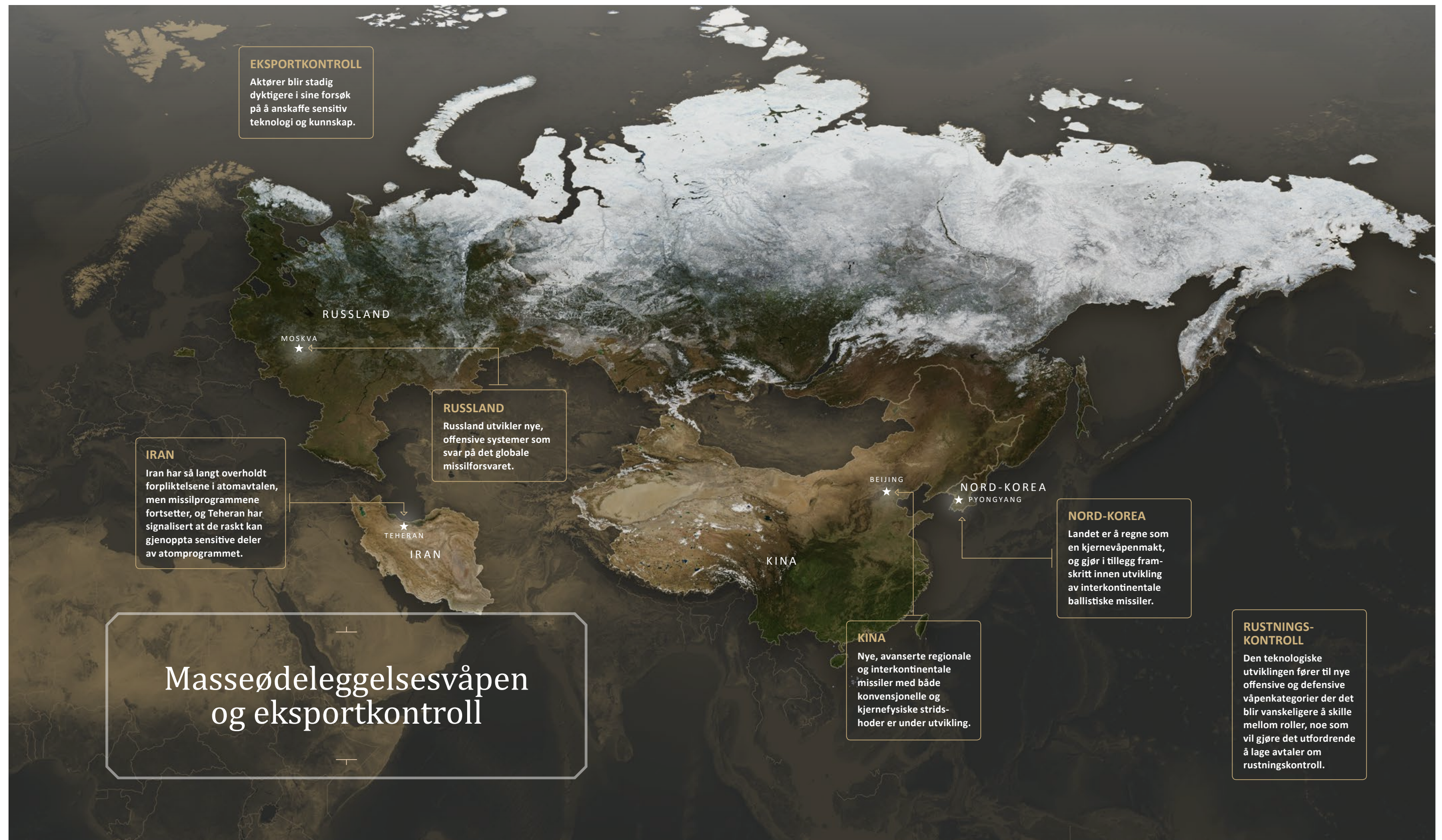
«Putins nye våpen» vil kunne føre til at andre stormakter ser seg tvunget til å svare med tilsvarende kapasiteter eller nye typer forsvarssystemer. For eksempel har debatten om våpen i verdensrommet blusset opp igjen. Siden Kina er i ferd med å bli en stor og avansert aktør, vil ikke Russland og USA inngå for store kompromisser i rustningskontrollen uavhengig av Kina. Beijing peker på sin side på at de to andre landene er kjernefysisk overlegne i antall.

«Flere land utvikler også ikke-symmetriske virkemidler for å redusere motstanderens utnyttelse av rombaserte sensorer.»

Begrepene strategiske, ikke-strategiske og taktiske kjernevåpen er ikke entydige. I Nye START regnes interkontinentale systemer og kryssermissiler levert

fra strategiske bombefly som strategiske. Avtalen dekker likevel ikke langtrekkende sjøbaserte kryssermissiler, selv om disse er like relevante. Videre vil en eventuell bruk av kjernevåpen, uansett type, få strategiske konsekvenser. Ikke-strategiske eller taktiske kjernevåpen utfordrer denne vurderingen siden slike kjernevåpen i utgangspunktet er tenkt brukt som slagmarksvåpen eller i selvforsvar. I tilfeller der en part er overlegen konvensjonelt, vil den svakere parten kunne kompensere med disse kjernevåpentypene.

Flere land utvikler også ikke-symmetriske virkemidler for å redusere motstanderens utnyttelse av rombaserte sensorer. Slike kapasiteter inkluderer antisatellittvåpen (ASAT), som vil kunne bidra til en troverdig evne til gjengjeldelse. ASAT kan også svekke en motstanders slagkraft betydelig. Forsvarsplanlegging har de senere årene også omfattet utnyttelse av det digitale rom som en ikke-symmetrisk kapasitet. Hvilke muligheter de store aktørene har til å slå ut vitale systemer i en eventuell konflikt, er vanskelig å avdekke. Slike nye kapasiteter vil også kunne påvirke maktbalansen og samtidig være krevende å innlemme i nedrustningsavtaler.



Nasjonal standard	Beskrivelse	NATO-standard
Meget sannsynlig	Vurderingen baserer seg på et entydig informasjonsgrunnlag	Highly likely (> 90%)
Sannsynlig	Vurderingen baserer seg på et forholdsvis entydig informasjonsgrunnlag	Likely (60-90%)
Mulig	Vurderingen baserer seg på et lite entydig informasjonsgrunnlag	Even chance (40-60%)
Lite sannsynlig	Vurderingen baserer seg på et forholdsvis entydig informasjonsgrunnlag	Unlikely (10-40%)
Meget lite sannsynlig	Vurderingen baserer seg på et entydig informasjonsgrunnlag	Highly unlikely (< 10%)

BRUK AV SANNSYNLIGHETSORD

Vurderingene som Etterretningstjenesten leverer til norske beslutningstakere kan være komplekse, og tematikken vil ofte omfatte et situasjonsbilde i rask endring. I graderte vurderinger benytter derfor Etterretningstjenesten et standardisert sett sannsynlighetsord, gjengitt i tabellen over, som skal sørge for at beslutningstakerne enklest mulig forstår hvor sikker tjenesten er i sin vurdering.

Fokus er på sin side et ugradert, publikumsrettet produkt, der Etterretningstjenesten prioriterer leservennlighet og språklig variasjon. I Fokus skal leseren ikke måtte ha et innøvd forhold til sannsynlighetsordene, og de benyttes heller ikke stringent av Etterretningstjenesten.

VIL DU JOBBE I ETTERRETNINGSTJENESTEN?

Vi jobber dag og natt for å holde Norge trygt, og trenger eksperter innen et bredt spekter av fagfelt.

Les mer på forsvaret.no/etjenesten





DIGITAL VERSJON:
[FORSVARET.NO/FOKUS](https://forsvaret.no/fokus)

VITEN OM VERDEN
FOR VERN AV NORGE