

Efterretningsmæssig Risikovurdering 2012

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

Forsideillustration:

Printkort med malware (robot bug), Istockphoto

Forord	5
Hovedkonklusion	7
Truslen i cyberspace og spionage	9
Arktis	11
Terrorisme	14
Spredning af masseødelæggelsesvåben	18
Pirateri	21
Afghanistan og Pakistan	23
Mellemøsten og Nordafrika	29
Afrikanske brændpunkter	40
Den globale udvikling	45
Sprog, metode og definitioner	55

FORORD

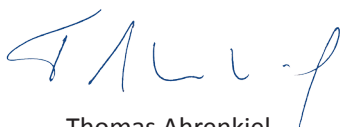
Velkommen til 2012-udgaven af Forsvarets Efterretningstjenestes risikovurdering. Rapporten indeholder en aktuel efterretningsmæssig vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed og henvender sig til en bred kreds af læsere.

Forsvarets Efterretningstjeneste udarbejder normalt rapporter, som er klassificerede af hensyn til beskyttelsen af vores kilder og samarbejdspartnere. Denne risikovurdering er imidlertid skrevet med henblik på offentliggørelse. Det betyder, at der i oplysningerne og vurderingerne er taget hensyn til dette. Det har betydning for formuleringerne i rapporten, for omfanget af detaljer og for skarpheden af visse analyser. Risikovurderingen udtrykker alligevel en efterretningsmæssig vurdering af strategiske og regionale forhold af betydning for Danmarks sikkerhed.

Det ligger i sagens natur, at fokus i en efterretningsmæssig risikovurdering er rettet mod truende eller potentielt negative udviklinger. Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet. Det gælder informationer om militære, politiske og økonomiske forhold samt informationer om transnationale forhold, især cybertruslen, international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. Vi fokuserer på områder med udsendte danske enheder, på terrornetværk i udlandet, som truer Danmark og danske interesser samt på konflikt- og kriseområder i verden.

Oplysninger om Forsvarets Efterretningstjeneste kan i øvrigt findes på vores hjemmeside www.fe-ddis.dk på internettet.

Redaktionen er afsluttet den 12. oktober 2012.



Thomas Ahrenkiel

Chef for Forsvarets Efterretningstjeneste

HOVEDKONKLUSION

Truslen fra stater, grupper og enkeltpersoner i cyberspace medfører generelt en sikkerhedsrisiko for det danske samfund og dansk forsvar, herunder udsendte enheder. Fremmede efterretningstjenester, terror- og oprørsgrupper samt kriminelle organisationer og grupper bruger i stigende grad internettet til at spionere mod Danmark eller til at anrette skade på danske hjemmesider og servere.

Det politiske spil om retten til at udvinde ressourcer i Det Nordlige Ishav bliver intensiveret i de kommende år. Rusland har de største militære styrker og de største økonomiske interesser i Arktis, men også Kina ser i stigende grad Arktis, herunder Grønland, som et interessant strategisk område på grund af Kinas energi- og råstofbehov. De sikkerhedsmæssige opgaver i Arktis vil primært dreje sig om suverænitetsåndhævelse og overvågning.

Den centrale politiske og operative ledelse af al-Qaida er markant svækket, men samtidig har de militante islamistiske bevægelser fået fodfæste i flere lande i 2012. Fristederne i Pakistan, Yemen og Somalia er under militært pres, men eksisterer fortsat. I 2012 er der desuden opstået nye fristeder på Sinai-halvøen i Ægypten og i det nordlige Mali. Samtidig er Syrien blevet en central kampplads for militante islamister, og al-Qaidas rolle i borgerkrigen er vokset kraftigt. Mens truslen fra selve al-Qaida er faldet, er det sandsynligt, at truslen fra de tilknyttede militante islamistiske grupper vil komme fra flere lande. Dette vil på kort sigt hovedsageligt have betydning for vestlige interesser i de områder, hvor disse bevægelser har hjemme.

Truslen fra spredning af masseødelæggel-

sesvåben er voksende. Denne tendens vil fortsætte, og på langt sigt vil flere stater kunne ramme NATO's territorium med kernevåben. Forhandlingerne om Irans atomprogram har indtil videre ikke båret frugt. Så længe sanktioner og forhandlinger ikke fører til iranske indrømmelser, vil risikoen for en militær konflikt på grund af Irans atomprogram være stigende.

Pirateri og sørøveri udgør fortsat en trussel mod den civile skibstrafik i farvandene omkring Afrikas Horn, den sydlige del af Rødehavet og Guineabugten. Der har i farvandene omkring Afrikas Horn været et betydeligt fald, men den ustabile situation i Somalia udgør fortsat en grobund for pirateri. I Guineabugten er der indtruffet en stigning. Her drejer det sig dog mere om sørøveri end om pirateri. Det er ikke sandsynligt, at terror- og oprørsgruppen al-Shabaab i Somalia har et formelt samarbejde med piraterne. Det er derimod sandsynligt, at enkeltpersoner med forbindelse til al-Shabaab er indblandet i pirateri.

De internationale og afghanske sikkerhedsstyrker har fastholdt et betydeligt militært pres på oprørerne i Afghanistan. Oprørsgrupperne er dog ikke nedkæmpet. Viljen til at fortsætte oprørskampen er intakt, oprørsgrupperne opretholder et højt angrebsniveau, og de rekrutterer løbende nye oprørere. Pakistan støtter Afghansk Taliban og andre afghanske oprørsgrupper ud fra et snævert hensyn til pakistanske interesser. Det er meget sandsynligt, at Pakistan vil fortsætte støtten til oprørerne efter 2014 og arbejde aktivt for at få optaget Afghansk Taliban i en kommende afghansk regering.

Det er sandsynligt, at det syriske styre falder på kort sigt, og at situationen vil forbli-

ve usikker og konfliktfyldt, uanset udfaldet af konflikten. Truslen mod vestlige mål vil stige, i takt med at militante islamister får bedre fodfæste i Syrien.

I Nordafrika vil Ægypten stå over for en periode med øget politisk stabilitet og færre civile uroligheder, men der kan fortsat komme tilbageslag. På kort og mellemlangt sigt vil Ægypten fastholde sit forhold til USA og fredsftalen med Israel. Trods vanskeligheder vil Libyen fortsætte den politiske overgangsproces, og de nye folkevalgte magthavere vil videreføre reformprocesserne. Lokale etniske spændinger samt politisk og militær positionering gør situationen ustabil på kort til mellemlangt sigt. Det er dog ikke sandsynligt, at Libyen bliver delt op i to

stater. Mali har i løbet af 2012 udviklet sig til et land i opløsning. Oprørsgrupper har udnyttet den politiske krise i hovedstaden og kontrollerer nu hele den nordlige del af landet. Her udbygger militante islamister deres fristed.

USA's globale dominans vil blive svækket på langt sigt. Udviklingen bærer på meget langt sigt i retning af en verden med en række stormagter, hvor USA vil forblive den stærkeste magt. Kina står over for at udskifte den øverste politiske ledelse, men det er sandsynligt, at den nuværende politiske og økonomiske kurs vil blive fastholdt, og at Kina i 2020 vil være den dominerende magt i Østasien og en af verdens førende stormagter.

Truslen fra stater, grupper og enkeltpersoner i cyberspace medfører generelt en sikkerhedsrisiko for det danske samfund og dansk forsvar, herunder udsendte enheder. Fremmede efterretningstjenester, terror- og oprørsgrupper samt kriminelle organisationer og grupper bruger i stigende grad internettet til at spionere mod Danmark eller til at anrette skade på danske hjemmesider og servere.

Danmark er regelmæssigt udsat for forsøg på indtrængen i den danske it- og teleinfrastruktur, men der er endnu ikke set cyberangreb, som i større omfang har gjort skade på eller hindret anvendelsen af it- og teleinfrastrukturen eller den tilknyttede fysiske infrastruktur, f.eks. energi- og vandforsyning eller kontrolsystemer i industrien. Imidlertid har danske offentlige myndigheder, virksomheder og privatpersoner været og er fortsat udsat for forstyrrende eller skadelige aktiviteter fra forskellige aktører i cyberspace.

Statslige aktører

De alvorligste trusler mod Danmark i cyberspace kommer fra statslige aktører, der udnytter internettet til at spionere og stjæle dansk intellektuel ejendom, f.eks. patenteret viden, forskningsresultater og forretningshemmeligheder. Truslen kommer navnlig fra stater, som bruger informationerne til at understøtte deres egen økonomiske, militære og samfundsmæssige udvikling, men det er ikke sandsynligt, at de på kort eller mellemlangt sigt har til hensigt at udføre et målrettet og ødelæggende cyberangreb mod dansk it- og teleinfrastruktur.

Der er tegn på, at nogle stater bruger private hackere til at udføre aktiviteter i cyberspace på statens vegne. En stat kan på denne måde unddrage sig et juridisk og politisk ansvar, da det ofte er vanskeligt at påvise, at den pågældende stat står bag.

Hackere

Truslen fra cyberspace kommer også fra såkaldte hacktivist, dvs. hackere, hvis aktivitet ofte er politisk motiveret. Derudover kan aktiviteterne i cyberspace have økonomiske motiver. Hackerne kan besidde store tekniske færdigheder og er i stand til at forstyrre eller anrette skade på danske hjemmesider og servere.

Terrorister

Militante islamister er i stigende grad begyndt at vise interesse for at anvende internettet til at udføre cyberangreb, og al-Qaida har i en video opfordret til såkaldt elektronisk jihad mod vestlige lande. De militante islamister anser imidlertid fortsat cyberangreb og hacking for sekundære angrebsmåder i forhold til traditionelle terrorangreb.

Insider-truslen

Insider-truslen kommer fra ansatte, der ubevidst eller bevidst bryder sikkerheden på deres arbejdsplads, og derved medvirker til tyveri af data eller overfører skadelig software. Dette kan ske ved manglende kendskab til eller forståelse for opstillede sikkerhedsbestemmelser eller bevidst for at røbe udvalgte informationer.

Risikoen for, at ansatte ubevidst bryder sikkerheden, stiger, efterhånden som kravene til åbenhed og kommunikation via internettet på mange områder vokser. Adgang til information er generelt blevet lettere for de ansatte, og det øger også risikoen for, at

de, der ønsker det, bevidst kan skade deres virksomhed.

Teknologisk udvikling

Teknologien i cyberspace vil i fremtiden blive mere kompleks. Antallet af maskiner og udstyr, der bliver opkoblet til internettet, stiger kraftigt hvert år. Ansatte i offentlige myndigheder, virksomheder og organisationer vil i stigende omfang kunne få adgang til informationer i firmaernes eller organisationernes netværk fra mobile enheder. Flere informationer vil ligge på internettet og ikke på lokale servere eller computere. Det medfører et ændret risikobillede og vil kræve nye sikkerhedsforanstaltninger.

Den såkaldte malware, som er programmer såsom virusser, trojaner og orme, er blevet mere sofistikeret og har fået indbygget flere angrebsmetoder. Komplexiteten i kodningen af visse former for malware tyder på, at de er udviklet af cyberaktører med en stor teknisk indsigt og mange ressourcer.

En alvorlig og stigende trussel er den såkaldte supply chain threat, hvor der allerede i produktionen af hard- og software bliver installeret malware eller teknisk styrbare komponenter, som en aktør kan aktivere over internettet. Supply chain threats

kan forekomme i flere led i produktionskæden, og hard- og software er ofte så kompleks eller utilgængelig, at selv store internationale virksomheder ikke opdager dem.

Spionage

Fremmede efterretningstjenester, terror- og oprørsgrupper samt kriminelle organisationer spionerer mod den danske stat, dansk forsvar og danske virksomheder. Spionagen sker gennem en bred vifte af metoder, der spænder fra brugen af massemedier, f.eks. internettet, til egentlig spionage, hvor menneskelige forhold bliver udnyttet gennem personlig kontakt og hvervning af meddelere.

Spionage i cyberspace udgør en stadig stigende andel i forhold til mere traditionel spionage. Det er billigt, og oplysninger kan indhentes over store afstande og via tredjelande. Det gør det meget svært at finde ud af, hvem der står bag spionagen. De fremmede efterretningstjenester interesserer sig for oplysninger om danske virksomheder og Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder forsvarets samarbejde med EU og NATO samt Danmarks strategi for Arktis.

Det politiske spil om retten til at udvinde ressourcer i Det Nordlige Ishav bliver intensiveret i de kommende år. Rusland har de største militære styrker og de største økonomiske interesser i Arktis, men også Kina ser i stigende grad Arktis, herunder Grønland, som et interessant strategisk område på grund af Kinas energi- og råstofbehov. De sikkerhedsmæssige opgaver i Arktis vil primært dreje sig om suverænitets håndhævelse og overvågning.

Alle de arktiske kyststater overvejer i forskelligt omfang at forstærke deres tilstedeværelse i området. De forbereder sig bl.a. på opgaver som farvandsovervågning og redningstjeneste. Det vil ikke mindst blive relevant, når større handels- og passagerskibe begynder at sejle gennem arktiske farvande. Den militære tilstedeværelse drejer sig om at styrke evnen til at hævde suveræniteten i de arktiske kystområder. Samtidig kan det underbygge staternes krav på retten til at udvinde naturressourcer. Disse hensyn betyder, at sø- og luftmilitære aktiviteter i det arktiske område vil blive øget i løbet af det næste årti.

Klimaændringerne har ført til en markant øget interesse for Arktis. De fleste klimaeksperter vurderer, at det vil øge mulighederne for at udvinde råstoffer, især olie og gas, fra et større område end hidtil og åbne for sejlads med handelsskibe gennem Nordøstpassagen nord om Rusland og Nordvestpassagen nord om Canada. Det betyder ikke mindst en væsentlig kortere rejse for skibstransporter fra Asien til Europa.

Stigende priser på energi og andre råstoffer har skærpet interessen yderligere for adgangen og retten til naturressourcer i Arktis. Langt størstedelen af undergrunden i Arktis er endnu uudforsket, men foreløbige geologiske undersøgelser har påvist forekomster af bl.a. olie og naturgas. Meget tyder dog på, at kun en mindre del af

de endnu ikke påviste olie- og naturgasreserver i Arktis ligger i omstridte områder på havbunden.

Kyststaternes og stormagternes interesser

De fem arktiske kyststater, USA, Rusland, Canada, Norge og Danmark, har alle øget deres opmærksomhed på Arktis og styrket deres indsats for at sikre sig rettigheder til at udnytte ressourcerne i Ishavet. Kyststaterne har med den såkaldte Ilulissat-erklæring fra 2008 erklæret sig rede til at løse fremtidige problemer i Arktis gennem forhandlinger. Det betyder, at kyststaterne i udgangspunktet vil følge anbefalingerne fra FN's såkaldte Sokkelkommission, der skal angive, hvilke områder de forskellige kyststater skal have ret til at inddrage i deres økonomiske zoner.

Stormagterne har samtidig globale militærstrategiske interesser i Arktis, der rækker ud over de øgede krav til suverænitets håndhævelse og overvågning, som forventningerne om øget adgang til det arktiske område fører med sig. Det skyldes, at der fra Det Nordlige Ishav er de korteste afstande til alle andre stormagter og størstedelen af Jordens befolkning. Det gør Arktis egnet som udgangspunkt for angreb med langtrækkende våbensystemer, f.eks. strategiske missilubåde, ligesom Arktis også fortsat vil være overflyvningsområde for USA's og Ruslands strategiske bombefly og de interkontinentale ballistiske missiler, som de

to lande betragter som afgørende for den gensidige afskrækkelse. For USA vil Thule-radaren være af stor betydning og et vigtigt element i det amerikanske missilforsvar.

Ruslands interesser

Rusland spiller en central rolle i det arktiske område og prioriterer sit engagement i Arktis højt, bl.a. ved at forstærke de militære styrker i området. Det er dog ikke sandsynligt, at Rusland ønsker at indlede en markant militær opbygning her, så længe andre arktiske kyststater eller udefrakommende stater, f.eks. Kina, ikke gør det.

Styrket kinesisk interesse – også i Grønland

Inden for de seneste år har Kina øget sin opmærksomhed på Arktis betydeligt. Det drejer sig i høj grad om Kinas grundlæggende økonomiske interesser i direkte eller indirekte at sikre sig fremtidig adgang til råstoffer. Det er endnu usikkert, hvordan Kina vil forfølge sine interesser i Arktis, ikke mindst i Grønland, hvor også USA har betydelige sikkerhedspolitiske interesser.

Kina udviser stor interesse for at investere i råstofudvinding i Grønland. Bl.a. interesserer Kina sig for adgang til kritiske mineraler og sjældne jordarter, der er væsentlige i udvikling og produktion af højteknologiske produkter, bl.a. inden for forsvarsindustrien. Både USA og Rusland er meget skeptiske over for kinesiske forsøg på at få kontrol med naturressourcer i det arktiske område.

For Kina åbner der sig nye muligheder, i takt med at søvejene gennem Nordøst- og Nordvestpassagen bliver farbare. Landet er derfor ved at bygge en isbryderflåde, som ikke er relevant i kinesisk farvand. Det er

i Kinas interesse, at søruterne bliver anerkendt som internationale stræder. Fra Kina er f.eks. ruten gennem Nordøstpassagen til Nordeuropa kortere end de traditionelle ruter gennem Det Indiske Ocean og Suezkanalen. Dermed rummer Nordøstpassagen potentialet til at kunne blive en billigere rute. Hvis Nordøstpassagen skal blive rentabel for kommerciel skibsfart, kræver det dog, at Rusland slækker på sine krav om betaling for transit gennem passagen. Tilsvarende skal ruten være isfri større dele af året, i det mindste hvis containerfragt skal kunne betale sig.

Politiske risici og konfliktpotentiale

Den strategiske udvikling omkring Arktis vil både afhænge af tempoet i den globale opvarmning og kyststaternes indbyrdes forhold, ikke mindst af om de mener, at deres krav om udvidelse af deres økonomiske zoner bliver tilgodeset. Dertil kommer, at prisen på råstoffer er afgørende for, om det kan betale sig at udvinde dem i de ekstreme arktiske omgivelser.

Det politisk-juridiske spil i regionen om retten til at udnytte ressourcer i Ishavet bliver intensiveret i de kommende år. Rusland er indstillet på at føre sin sag i Arktis ad folkerettens vej, men Ruslands interesse i at udvide sin økonomiske zone i det arktiske område kan blive et problem for de øvrige lande.

Hvis FN's Sokkelkommission ikke imødekommer Ruslands krav til udvidelsen af landets økonomiske zone i Ishavet, er det sandsynligt, at Rusland vil reagere ved at så tvivl om Sokkelkommissionens upartiskhed og kompetencer og Sokkelkommissionens anbefalinger i forhold til andre landes krav. Rusland vil også kunne reagere

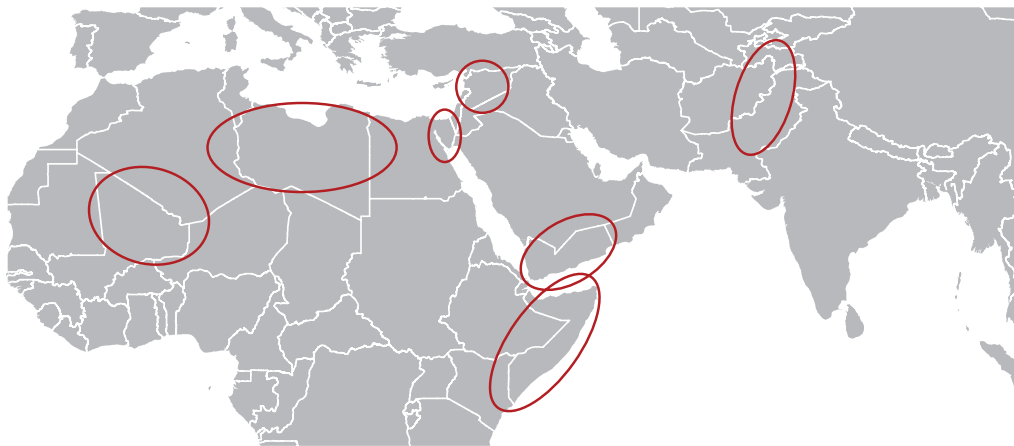
ved at anlægge alternative fortolkninger af de internationale regler og normer. Også Nordøstpassagens status som internationalt i stedet for russisk farvand kan blive et stridspunkt.

Risikoen for, at politiske uoverensstemmelser om fordelingen af de økonomiske zoner i Arktis bliver præget af konflikt, gensidig mistillid og militære spændinger mellem USA og Rusland, vil først og fremmest blive øget, hvis det generelle amerikansk-russi-

ske forhold bliver væsentligt og langvarigt forværret.

Samlet set vil den strategiske udvikling i Arktis, også mellem stormagterne, være mere præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og militær konflikt. De sikkerhedsmæssige opgaver vil primært dreje sig om suverænitetshåndhævelse og overvågning, ikke om militære kampopgaver.

Den centrale politiske og operative ledelse af al-Qaida er markant svækket, men samtidig har de militante islamistiske bevægelser fået fodfæste i flere lande i 2012. Fristederne i Pakistan, Yemen og Somalia er under militært pres, men eksisterer fortsat. I 2012 er der desuden opstået nye fristeder på Sinai-halvøen i Ægypten og i det nordlige Mali. Samtidig er Syrien blevet en central kampplads for militante islamister, og al-Qaidas rolle i borgerkrigen er vokset kraftigt. Mens truslen fra selve al-Qaida er faldet, er det sandsynligt, at truslen fra de tilknyttede militante islamistiske grupper vil komme fra flere lande. Dette vil på kort sigt hovedsageligt have betydning for vestlige interesser i de områder, hvor disse bevægelser har hjemme.



Al-Qaidas ledelse er markant svækket. Det skyldes tab af ledere og forøget militært pres, samt at ledelsen har fået sværere ved at kommunikere med de terrorgrupper, der ikke opholder sig i Pakistan. Samtidig har flere af de grupper, der er tilknyttet al-Qaida i bl.a. Pakistan, Yemen og Somalia, mistet en række af deres lokale politiske og operative ledere. Men al-Qaida og de tilknyttede grupper er ikke knækket. Omvæltningerne i de arabiske lande har desuden givet de militante islamistiske grupper et øget råderum, som de har udnyttet. Dermed vil truslen fra den militante islamisme komme fra flere lande.

De militante islamister har i flere år haft fristeder i især Pakistan, Yemen og Somalia,

dvs. områder, hvor de frit kan udfolde deres aktiviteter, uden at nogen myndigheder kontrollerer dem. Det seneste år har de militante grupper i disse områder været under pres fra bl.a. droneangreb og militære operationer. I løbet af 2012 er Sinai-halvøen i Ægypten og den nordlige del af Mali blevet føjet til listen over fristeder, hvor militante islamister kan træne og opbygge kapacitet. Desuden har borgerkrigen i Syrien i løbet af 2012 gjort landet til en central kampplads for tilrejsende islamister, og al-Qaidas rolle i borgerkrigen er vokset kraftigt. Samtidig er den interne sikkerhed i Libyen blevet markant svækket siden de politiske omvæltninger i 2011. Her har militante islamister om ikke fristed, så meget forbedrede muligheder for at rejse, samles og skaffe forsynin-

ger. Mens Vesten tidligere hovedsageligt var truet af netværk i Pakistan, Yemen og Somalia, er der nu netværk flere steder, der kan true Vesten og vestlige interesser. Dette vil på kort sigt hovedsageligt have betydning for vestlige interesser lokalt.

Syrien

Syrien har i løbet af 2012 udviklet sig til en central kampplads for militante islamister. Konflikten giver al-Qaida mulighed for at vise, at bevægelsen aktivt deltager i at bekæmpe korrupte og autoritære styrer i Mellemøsten. Den mulighed forpassede al-Qaida under omvæltningerne i Tunesien, Ægypten og Libyen. De militante islamister ser desuden en mulighed for at slippe af med præsident Bashar al-Asads styre, der har bekæmpet dem i en årrække.

Det er ikke sandsynligt, at al-Qaida vil få et fristed i Syrien, men efter Asads fald vil der være en stærk tilstedeværelse af militante islamister i Syrien. Der er intet, der tyder på, at de vil angribe Vesten eller vestlige interesser i Syrien, før Asad-styret er faldet. Den primære trussel mod Vesten fra al-Qaidas engagement i Syrien er vesterlændinge, der får våbentræning, kamperfaring og kontakt til militante netværk for derefter at rejse tilbage til Vesten for at gennemføre angreb.

Ægypten

Siden 2011 har et antal mindre, militante islamistiske grupper på Sinai-halvøen i Ægypten forsøgt at blive en del af al-Qaida. Dette er ikke sket, men Sinai har udviklet sig til et knudepunkt for militante islamister, der rejser til kamppladser, som f.eks. Yemen og Syrien. Det er ikke blot de militante, der skal videre til Yemen og Syrien for at kæmpe, der bliver trænet. Det er også personer, der

har til hensigt at udføre regulære terrorangreb, herunder mod Vesten og vestlige mål lokalt. Det er ikke sandsynligt, at de ægyptiske myndigheder, USA eller Israel vil tillade, at Sinai bliver konsolideret som fristed. Sinai vil dog fortsat have betydning som knudepunkt, fordi der er støttestrukturer, og fordi området er let at komme til og fra.

Mali

I Mali er Al-Qaida i Det Islamiske Maghreb (AQIM) gået fra i 2011 at have et vist råderum i den nordligste del af landet til reelt at have et ubegrænset fristed i hele den nordlige del, der er på størrelse med Frankrig. AQIM fortrængte i alliance med to lokale tuaregiske oprørsgrupper i april 2012 Malis regeringshær fra den nordlige del af landet. Siden har AQIM befæstet sin stilling i området, og dens kapacitet er væsentligt øget. Der foregår også træning af udenlandske militante islamister, der rejser til og fra området gennem Ægypten, Libyen og langs Nigers nordlige grænse. Det er sandsynligt, at AQIM's evne til at udføre komplekse terrorangreb i Vest- og Nordafrika vil vokse.

Pakistan

Pakistan har siden kampen mod den sovjetiske besættelse af Afghanistan i 1980'erne været den mest stabile base for de militante islamistiske bevægelser, men Pakistans rolle som centrum for de militante er kommet under pres. Det skyldes droneangreb, det pakistanske militærs operationer i Nordwaziristan, og at omvæltningerne i de arabiske lande tiltrækker penge og ekstremister. Ledelsen af al-Qaida har dog oplevet denne situation flere gange tidligere, hvor bl.a. Tjetjenien, Bosnien og Irak har tiltrukket ressourcer. Disse områder har haft stor betydning for al-Qaida, men de har ikke været stabile baser for militante is-

lamister. Al-Qaidas ledelse vil fortsat engagere bevægelsen i konflikter i andre lande, men det er sandsynligt, at de centrale ledere forbliver i Pakistan.

Somalia

I Somalia blev al-Shabaab i februar 2012 formelt en del af al-Qaida, men gruppens fristed er blevet væsentligt begrænset af Den Afrikanske Unions fredsskabende styrke samt Kenyas og Etiopiens invasioner i grænseområderne. Drabene på flere vigtige ikke-somaliske medlemmer af al-Shabaab har svækket bevægelsens evne til at gennemføre komplekse terrorangreb i Vesten. Terrortruslen fra al-Shabaab er dog øget i Somalia og dets nabolande, navnlig mod vestlige interesser i Kenya.

Al-Shabaab er præget af intern splid, og flere udenlandske ekstremister har forladt Somalia og søgt mod f.eks. Yemen. Alligevel tiltrækker al-Shabaab og Somalia udenlandske ekstremister. Det gælder også europæiske ekstremister, der ser sig selv som en del af al-Qaidas globale kamp og ønsker at gennemføre terrorangreb mod vestlige mål i både regionen og Europa.

Yemen

Selv om Al-Qaida på Den Arabiske Halvø (AQAP) siden sommeren 2012 har mistet adskillige af sine erobringer fra 2011, tiltrækker gruppen fortsat militante islamister, både fra de arabiske lande og Vesten. Trods AQAP's modgang udgør gruppen en alvorlig terrortrussel mod Vesten. AQAP har siden 2009 med sin propaganda appelleret direkte til vestlige ekstremister og har planlagt komplekse angreb på vestlige interesser, herunder flere angrebsplaner mod flytrafikken. Det er sandsynligt, at AQAP fortsat vil prioritere angreb mod Vesten.

AQAP forsøger dog i stigende grad at gennemføre simple angreb, bl.a. ved at opfordre enkeltpersoner bosat i Vesten til at gennemføre soloangreb.

Al-Qaidas centrale ledelse er svækket. Mens de regionale militante islamistiske grupper har fået fodfæste i flere lande, er den centrale ledelse af al-Qaida blevet svækket. Foruden flere af organisationens centrale ledere er en række terrorbagmænd blevet dræbt i både Pakistan, Yemen og Somalia i løbet af 2011 og 2012. Al-Qaidas nye leder, Ayman al-Zawahiri, har ikke Usama bin Ladins status som altoverskygende symbol på den globale hellige krig, og han er isoleret i Pakistans stammeområder. Alligevel er der ikke tegn på, at de militante islamistiske grupper har svært ved at tiltrække rekrutter. Det skyldes bl.a. terrorgruppernes evne til at radikalisere og rekruttere militante verden over gennem brug af propaganda og sociale netværk på internettet.

Mens grupper med tilknytning til al-Qaida kun spillede en marginal rolle i de politiske omvæltninger i Tunesien, Ægypten og Libyen, forsøger al-Qaidas ledelse i Pakistan nu at få de tilknyttede grupper til at være aktive i omvæltningerne i Nordafrika og Mellemøsten. Målet er at skabe stater, der lever op til al-Qaidas strenge fortolkning af islam. Ledelsen ønsker dog stadig, at de tilknyttede grupper holder lav profil og undlader at påkalde sig opmærksomhed, der kan udløse et militært indgreb over for deres tilstedeværelse, eller som kan gøre dem upopulære i lokalbefolkningen. De skal satse på at opbygge kapacitet og opnå popularitet.

Al-Qaidas ledelse er isoleret og har fået

sværere ved at kommunikere med de tilknyttede grupper, bl.a. fordi de må tage større hensyn til deres sikkerhed. Trods ledelsens isolation forsøger de al-Qaidatilknyttede grupper i vid udstrækning at efterleve al-Zawahiris strategiske retningslinjer, men mindre, militante islamistiske grupperinger handler også ud fra egne motiver og ude af trit med ledelsen.

Al-Qaidas robuste støttestrukturer modvirker i et vist omfang svækkelsen af den centrale ledelse. Iran og Tyrkiet har i flere år udgjort de vigtigste transitlande til træningslejrene og kamppladserne i Pakistan og Afghanistan. Støttestrukturene bliver løbende styrket, og rejseruterne bliver udvidet, ikke mindst støttestrukturene i Ægypten og rejseruterne til Syrien, Yemen og Mali. Militante islamister fra Skandinavien benytter disse støttestrukturer til at rejse til terrorgruppernes fristeder og konfliktområder for at få træning og kamperfaring. Det skaber en risiko for, at de senere bliver indsat mod deres hjemlande.

Irans betydning som knudepunkt for al-Qaida vil aftage i 2013, da de militante i højere grad rejser til Syrien og Yemen end til Irans nabolande Afghanistan og Pakistan. Desuden vil Iran ikke i samme grad tolerere, at de militante rejser til Syrien for at bekæmpe Asad-styret, der er allieret med Iran.

Truslen mod vestlige mål

Den globale indsats mod terror har svækket den kapacitet, som al-Qaidas ledelse havde til at planlægge og gennemføre store terroraktioner. I Vesten er den slags angreb med tilknytning til al-Qaida ikke forekommet siden 2005. Al-Qaida og de tilknyttede

grupper har dog fortsat til hensigt at angribe. Det er sandsynligt, at kapaciteten bliver genopbygget, hvis presset på al-Qaidas ledelse og de tilknyttede grupper aftager.

Svækkelsen af al-Qaidas ledelse betyder, at terrortruslen primært kommer fra de regioner, hvor al-Qaida har tilknyttede grupper, og retter sig også mod vestlige mål i disse regioner. Svækkelsen betyder også, at al-Qaida og de tilknyttede grupper satser mindre på komplekse angrebsformer. Desuden kommer truslen fra såkaldte soloterrorister, dvs. personer, som kun har haft perifer berøring med mere organiserede grupper og primært er blevet inspireret af disse. Et markant eksempel herpå er fransk-algerieren, der i marts 2012 skød og dræbte seks personer i Toulouse i Frankrig.

Det første større islamistiske bombeangreb i Europa siden 2005 fandt sted i den bulgarske by Burgas i juli 2012. Seks personer blev dræbt og mere end 30 såret. Det er sandsynligt, at angrebet i Burgas har forbindelse til Israels konfliktfyldte forhold til Iran og Libanesisk Hizbollah.

Den fremtidige terrortrussel mod Europa vil samtidig afhænge af, i hvilket omfang de enkelte lande i Afrika, Mellemøsten og Asien kan iværksætte effektive modforanstaltninger mod militante islamister. Der vil i hvert fald på mellemlangt sigt være lande, der fungerer som fristed, men hvis omvæltningerne i Mellemøsten resulterer i styreformers med større folkelig opbakning og modforanstaltningerne bliver opretholdt, kan det på langt sigt svække al-Qaidas tiltrækningskraft og dermed terrortruslen fra militante islamister.

Truslen fra spredning af masseødelæggelsesvåben er voksende. Denne tendens vil fortsætte, og på langt sigt vil flere stater kunne ramme NATO's territorium med kernevåben. Forhandlingerne om Irans atomprogram har indtil videre ikke båret frugt. Så længe sanktioner og forhandlinger ikke fører til iranske indrømmelser, vil risikoen for en militær konflikt på grund af Irans atomprogram være stigende.

I strid med internationale aftaler er flere lande i gang med at udvikle masseødelæggelsesvåben. Nogle af landene arbejder også på at udvikle ballistiske missiler, som især er velegnede til at fremføre kernevåben. Flere stater vil på langt sigt kunne ramme NATO's territorium med kernevåben.

Det er blevet stadig sværere for de internationale kontrolmekanismer som Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) at samarbejde med især Iran og Nordkorea, og derfor har agenturet vanskeligt ved at danne sig et overblik over omfanget af og hensigten med deres atomprogrammer.

Irans atomprogram

I november 2011 udsendte IAEA en meget kritisk rapport om det iranske atomprogram og sammenkædede direkte aktiviteter i Iran med udvikling af kernevåben. Samtidig opfordrede IAEA Iran til at indgå i et konstruktivt samarbejde. IAEA-rapporter i 2012 har også været meget kritiske over for det fortsat manglende iranske samarbejde. Iran har flere gange nægtet IAEA adgang til anlæg, som ifølge IAEA kan være relevante for udvikling af kernevåben.

På trods af den stigende internationale modstand fortsætter Iran med at udbygge sine atomanlæg. Anlæggene er relevante for fremstilling af kernevåben, og en række af dem giver økonomisk set ingen mening, hvis formålet alene var civil. Iran fortsætter med at fremstille uran beriget til knap 20 % med den begrundelse, at det er til

produktion af isotoper til medicinske formål, men samtidig vil det højere berigede uran sætte Iran i stand til hurtigere at fremstille kernevåben.

Som underskriver af aftalen om ikke-spredning af kernevåben har Iran ret til at opbygge et civilt atomprogram. Men Iran har gentagne gange hemmeligholdt aktiviteter, der er relevante for fremstilling af kernevåben. Det blev således i september 2009 afsløret, at Iran var ved at bygge et anlæg til berigning af uran, der kun vanskeligt passer ind i et civilt atomprogram. Dette anlæg er nu under overvågning af IAEA. Ydermere nægter Iran fortsat IAEA adgang til et anlæg ved byen Parchin, hvor Iran tilsyneladende har foretaget eksperimenter, som er meget relevante i forbindelse med udvikling af kernevåben.

Det iranske atomprogram er så fremskredent, at et angreb på de iranske atomanlæg ikke vil kunne stoppe programmet, men blot forsinke det.

Forhandlingerne om Irans atomprogram

Forhandlingerne mellem Iran og P5+1-landene, dvs. de fem faste medlemmer af FN's sikkerhedsråd samt Tyskland, om det iranske atomprogram har hidtil været resultatløse. Iran fastholder retten til et civilt atomprogram, mens Vesten kræver, at Iran indstiller sin berigning af uran.

Selv om Iran og P5+1-landene skulle blive

enige om at genoptage atomforhandlingerne, er det ikke sandsynligt, at nye forhandlinger vil føre til en diplomatisk løsning af atomspørgsmålet. Til trods for at USA og EU har indført en række sanktioner rettet mod især den iranske olieeksport og den iranske centralbank, er der ingen tegn på, at disse tiltag vil få den iranske ledelse til at imødekomme kravene fra P5+1-landene.

I tilfælde af nye forhandlinger er det sandsynligt, at Iran primært vil forhandle for at købe sig tid og søge at splitte sammenholdet i P5+1-gruppen.

Iran er parat til at betale en høj pris for at fortsætte sit atomprogram. De manglende forhandlingsresultater har allerede ført til nye trusler, navnlig fra israelsk side, om et militært angreb på Irans atomprogram. I fortsat fravær af forhandlingsresultater er det sandsynligt, at også Vesten vil øge presset på Iran, herunder med trusler om et militært angreb. For sin del har Iran ved flere lejligheder bl.a. truet med at lukke Hormuzstrædet, og alene truslen er nok til at få olieprisen til at stige og ramme verdensøkonomien.

Så længe sanktioner og forhandlinger ikke fører til iranske indrømmelser, vil risikoen for en militær konflikt på grund af Irans atomprogram være stigende.

Nordkoreas kernevåbenprogram

Nordkoreas testsprængninger af kernevåben i 2006 og 2009 vakte international fordømmelse. Det samme har landets ambitiøse program til udvikling af ballistiske missiler gjort. Senest forsøgte Nordkorea i april 2012 at opsende en rumraket, som kunne dække over udvikling af et interkontinentalt ballistisk missil.

Nordkoreas kernevåbenprogram er baseret på plutonium, men det er sandsynligt, at landet har bygget et anlæg til berigning af uran. Et uranbaseret kernevåbenprogram kan i højere grad end et plutoniumbaseret kernevåbenprogram holdes skjult, da anlæggene kan etableres under jorden.

Sekspartsforhandlingerne mellem Nordkorea, Sydkorea, USA, Kina, Rusland og Japan om Nordkoreas kernevåbenprogram ligger stille. I begyndelsen af 2012 signalerede Nordkorea kortvarigt vilje til forhandlinger, men dialogen brød sammen allerede efter få måneder. Alle parter er dog interesserede i at beholde sekspartsforummet som en formel ramme, der kan bruges til at genoptage dialogen. Kina har forsøgt at lægge et vist pres på Nordkorea for at genoptage forhandlingerne, men har kun begrænsede muligheder for at påvirke det nordkoreanske styres politik over for Sydkorea og USA.

Kemiske og biologiske våben

Selv om det især er evnen til at fremstille kernevåben, der giver anledning til international bekymring, er kemiske våbenprogrammer og i stigende grad biologiske våbenprogrammer også en trussel. Hvis styret i Syrien under den nuværende konflikt mister kontrollen med landets omfattende beholdning af kemiske våben, kunne det åbne muligheden for, at ikke-statslige organisationer og grupper i og omkring Syrien fik kontrol med kemiske våben.

Generelt har globaliseringen medført, at den teknologi og de produkter, som er nødvendige for at udvikle masseødelæggelsesvåben, i stigende grad er tilgængelige for stater, der har de nødvendige finansielle og organisatoriske midler. De pågældende lan-

de anskaffer ofte denne teknologi og disse produkter ved at omgå den nationale eks-

portkontrol. Det er sandsynligt, at denne trussel vil vokse i omfang.

PIRATERI

Pirateri og sørøveri udgør fortsat en trussel mod den civile skibstrafik i farvandene omkring Afrikas Horn, den sydlige del af Rødehavet og Guineabugten. Der har i farvandene omkring Afrikas Horn været et betydeligt fald, men den ustabile situation i Somalia udgør fortsat en grobund for pirateri. I Guineabugten er der indtruffet en stigning. Her drejer det sig dog mere om sørøveri end om pirateri. Det er ikke sandsynligt, at terror- og oprørsgruppen al-Shabaab har et formelt samarbejde med piraterne. Det er derimod sandsynligt, at enkeltpersoner med forbindelse til al-Shabaab er indblandet i pirateri.



Pirateri foregår ifølge FN i internationalt farvand, mens sørøveri foregår i et lands territorialfarvand. Pirateri er fortsat en trussel mod den civile skibstrafik i farvandene omkring Afrikas Horn og den sydlige del af Rødehavet.

Mens tilfældene af pirateri ud for Afrikas Horn i de første seks måneder af 2012 næsten er halveret, er der sket en stigning i pirateriet og sørøveriet i Guineabugten, navnlig i farvandene ud for Nigeria, Benin og Togo. Trods faldet ud for Afrikas Horn udgør den ustabile situation i Somalia dog fortsat en grobund for pirateri.

Afrikas Horn

Den positive udvikling ved Afrikas Horn skyldes både, at handelsskibene efterlever de anbefalede forholdsregler mod pirateri, herunder især brugen af bevæbnede sikkerhedsvagter, og at de internationale flå-

destyrker har iværksat mere offensive operationer mod pirateri.

De mere offensive operationer finder sted langs den somaliske kyst og er især rettet mod de somaliske piraters moderskibe. I takt med at moderskibene er blevet opbragt, er antallet af angreb og kapringer nedbragt betydeligt, og eventuelle tilfangetagne besætninger på moderskibene er blevet befriet.

For at omgå de internationale flådestyrker og handelsskibenes forholdsregler over for pirateriet har piraterne flere gange forsøgt at ændre deres fremgangsmåde, dog uden større succes.

I 2012 bortførte pirater og kriminelle grupper med forbindelser til somaliske pirater vesterlændinge på land i Kenya og Somalia. Bortførelserne kan ses som en tilpasning til

de vanskeligere vilkår til søs. For piraterne er fordelene ved bortførelser, at risikoen for at blive pågrebet er minimal, og omkostningerne er mindre end for operationer til søs. Der skal ikke betales for bevogtningen af et kapret handelsskib og dets besætning, men kun for et lille antal gidsler og vagter. Det er sandsynligt, at piraterne vil fortsætte med bortførelserne.

Somalias regioner

Den selvstyrende region Puntland i Somalias nordøstlige hjørne spiller en vigtig rolle for pirateriet, fordi mange angreb udgår derfra. Regionens institutioner er svage, og pirater er i stand til at bestikke myndigheder eller udnytte klanforbindelser til at undgå retsforfølgelse.

Puntland har i 2012 gjort fremskridt i kampen mod pirateriet. Myndighederne og lokale klanledere har gennemført flere ope-

rationer mod formodede pirater på land. Politiet har arresteret adskillige formodede pirater, men mange er blevet løsladt, uden at der har været ført retssag mod dem. Puntlands indsats vil gøre piraternes ophold på land vanskeligere, men det er ikke sandsynligt, at Puntland kan forhindre piraterne i at operere fra regionens kyst.

Myndighederne i det sydlige og centrale Somalia vil ikke på kort sigt blive i stand til at kontrollere området og forhindre pirateri. Det er dog sandsynligt, at regionen Somaliland i Somalias nordvestlige hjørne på kort sigt fortsat vil være i stand til at forhindre pirateri i at udgå fra regionens kyster.

Det er ikke sandsynligt, at terror- og oprørsgruppen al-Shabaab har et formelt samarbejde med piraterne. Det er derimod sandsynligt, at enkeltpersoner med forbindelse til al-Shabaab er indblandet i pirateri.

AFGHANISTAN OG PAKISTAN

Forholdet mellem Afghanistan og Pakistan er anspændt og præget af gensidig mistillid. Alligevel er der en fælles erkendelse af, at et vist samarbejde er nødvendigt. Pakistan støtter Afghansk Taliban og andre afghanske oprørsgrupper ud fra et snævert hensyn til pakistanske interesser. Det er meget sandsynligt, at Pakistan vil fortsætte støtten til oprørerne efter 2014 og arbejde aktivt for at få optaget Afghansk Taliban i en kommende afghansk regering.



I 2012 har forholdet mellem Afghanistan og Pakistan endnu engang været sat på en hård prøve som følge af længerevarende grænsestridigheder. Et centralt element i striden er anti-afghanske såvel som anti-pakistanske oprørsgruppers mulighed for at operere fra fristeder på begge sider af grænsen til Pakistan. Fristederne har ført til gensidige beskyldninger om, at den fælles grænse er blevet krænket i forbindelse med militære operationer og egentlige sammenstød mellem afghanske og pakistanske styrker i området.

Trods det kronisk anstrengte forhold mellem Afghanistan og Pakistan er der en fælles erkendelse af, at et vist samarbejde er nødvendigt. Specielt med hensyn til en mulig fredsforhandling mellem den afghanske regering og Taliban, hvor Pakistans aktive

støtte vil være afgørende for succes. Der er dog ikke noget, der tyder på, at der vil komme et gennembrud inden udgangen af 2014. Det er meget sandsynligt, at Pakistan vil fortsætte støtten til oprørerne efter 2014 og arbejde aktivt for at få optaget Afghansk Taliban i en kommende afghansk regering.

Al-Qaida er presset af droneangreb og pakistanske operationer. Desuden trækker omvæltningerne i Mellemøsten al-Qaidas ekstremister og ressourcer væk fra grænseområdet mellem Afghanistan og Pakistan. Grænseområdet har længe været den mest stabile base for al-Qaida, der tidligere har oplevet at få fodfæste i andre områder af verden for blot at miste det igen få år efter. Det er derfor sandsynligt, at grænseområdet vil forblive hjemsted for al-Qaidas øverste ledelse.

Afghanistan

De internationale og afghanske sikkerhedsstyrker har fastholdt et betydeligt militært pres på oprørerne i Afghanistan. Særligt i den sydlige og sydvestlige del af Afghanistan har indsatsen reduceret Talibans militære kapacitet, bevægelsesfrihed, lokale indflydelse og kontrol. Oprørsgrupperne er dog ikke nedkæmpet. Viljen til at fortsætte oprørskampen er intakt, oprørsgrupperne opretholder et højt angrebsniveau, og de rekrutterer løbende nye oprørere.

Oprørerne vil intensivere kampen og øge deres indflydelse, i takt med at de internationale sikkerhedsstyrker trækker sig ud af Afghanistan. Samtidig er der klare tegn på, at oprørskampen allerede har antaget en mere traditionel afghansk form. Lokale interesser og styrkeforhold afgør udfaldet af våbenhvileaftaler, skiftende alliancer og andre former for samarbejdsaftaler mellem lokale magthavere, regeringsrepræsentanter, oprørsgrupper og forskellige enheder fra de afghanske sikkerhedsstyrker. Det komplicerede spil om magten skaber et meget uklart billede af, hvilke alliancer der bliver indgået mellem de mange aktører.

Der er ikke tegn på, at situationen vil ændre sig nævneværdigt i årene umiddelbart efter 2014. Det er sandsynligt, at oprørskampen vil fortsætte, og at sikkerhedssituationen på dette tidspunkt vil kunne karakteriseres som ganske ustabil. De afghanske sikkerhedsstyrker vil være i stand til at kontrollere distriktscentrene, byerne og de vigtigste færdselsårer, men de vil være under konstant pres fra oprørernes side, særligt i den sydlige og østlige del af landet. Oprørerne vil i væsentlig udstrækning være i stand til at kontrollere landområderne.

Modstanden mod at engagere sig i substantielle fredsforhandlinger tegner fortsat linjen i Taliban. Taliban betragter grundlæggende præsident Hamid Karzai som USA's forlængede arm og anser ham ikke for at

være en retmæssig forhandlingspartner. Samtidig insisterer Karzai på, at tiltag til forsoning skal være afghansk ledede, men han har hidtil ikke fremlagt udspil, der reelt vil kunne drive processen fremad. Det er sandsynligt, at stærke modstridende interesser mellem de øvrige lande i regionen vil forhindre et fælles udspil til en international fredsløsning for Afghanistan. Det er således ikke sandsynligt, at der vil ske et afgørende gennembrud i fredsforhandlingerne i de kommende år.

Al-Qaidas tilstedeværelse i Afghanistan er begrænset til nogle få hundrede personer, og den gør sig hovedsageligt gældende i provinserne Kunar, Nuristan og Laghman i den østlige del af landet. Al-Qaida er i Afghanistan for at sikre sig baseområder, hvorfra organisationen kan træne og planlægge eksterne operationer, og som den eventuelt kan trække sig tilbage til, hvis den bliver presset i Pakistan. I takt med at presset på al-Qaida er steget i det nordlige Pakistan, har al-Qaida forsøgt at øge sin tilstedeværelse i Afghanistan. Det er meget sandsynligt, at al-Qaidas muligheder for at operere i Afghanistan vil blive bedre, i takt med at de afghanske sikkerhedsstyrker får ansvaret for sikkerheden i provinserne.

Den politiske udvikling

Frem mod præsidentvalget i 2014 er det meget sandsynligt, at de indenrigspolitiske spændinger i Afghanistan vil blive stærkere,

og at det vil blive vanskeligt at opnå enighed om en afløser for Karzai på præsidentposten. Endvidere er det sandsynligt, at de civile regeringsinstitutioner stadig vil være svage og præget af dårlig regeringsførelse, og at der i de kommende år vil ske en yderligere decentralisering af magten.

Karzais evne til at sikre sig nødvendig støtte fra etniske minoriteter, spille de forskellige oppositionskræfter ud mod hinanden og optage politiske modstandere i regeringen vil blive udhulet, efterhånden som præsidentvalget nærmer sig. Som betaling for at indgå alliancer med Karzai vil lokale magthavere kræve overførelse af rettigheder fra Kabul til provinser og distrikter.

Sammen med centralregeringens relativt svage lokale forankring mange steder i landet, vil dette betyde, at den reelle udøvelse af magt i stigende grad vil blive koncentreret hos lokale magthavere. Disse magthavere vil i høj grad være motiveret af at øge deres egen uafhængighed, sikre deres økonomiske interesser og styrke deres magtbaser.

De afghanske sikkerhedsstyrker

Siden 2009 har den afghanske hær deltaget i alle større militære operationer i landet, og de mål, som man fra international og afghansk side har sat for hærens og politiets størrelse, er nået forud for planen. Til trods for denne positive udvikling evner størstedelen af de afghanske hærenheder ikke at gennemføre komplekse og længevarende operationer på egen hånd, og det afghanske politi er præget af omfattende ineffektivitet og korrupsion. Politiet har haft større tab end hæren i forbindelse med oprørskampen, fordi det oftest er placeret på de mest udsatte steder og mangler den fornødne træning og udrustning.

Med iværksættelsen af tredje og de kommende fjerde og femte faser af overgangsprocessen vil de afghanske sikkerhedsstyrker blive betydeligt mere udfordret end i de to foregående faser, idet de nu får overdraget ansvaret for sikkerheden i langt mere ustabile områder. Presset fra oprørerne er allerede meget tydeligt.

Det stigende antal angreb på de internationale sikkerhedsstyrker udført af personer fra de afghanske sikkerhedsstyrker er en væsentlig udfordring for samarbejdet mellem de internationale og afghanske sikkerhedsstyrker frem mod den internationale tilbagetrækning i 2014. Årsagen til angrebene er primært interne uenigheder, krænkelser og misforståelser, samt at oprørerne aktivt søger at infiltrere de afghanske sikkerhedsstyrker.

I takt med at de internationale styrker deltager i uddannelse og fælles operationer med de afghanske sikkerhedsstyrker, har der været en stigning i antallet af denne type angreb. Det er soldater fra den afghanske hær, der står bag størstedelen af angrebene. De fleste angreb har fundet sted i de sydlige og østlige provinser.

Helmand-provinsen

De internationale og afghanske sikkerhedsstyrker har særligt i det første halvår af 2012 lagt et stærkt militært pres på oprørerne i Helmand-provinsen. De militære operationer har presset oprørerne længere væk fra provinsens befolkningscentre og påført dem betydelige tab. Det har dog ikke knækket oprørernes vilje til modstand, og samtidig har den afghanske regering kun i begrænset omfang udnyttet mulighederne for at levere sikkerhed samt lov og orden til lokalbefolkningen.

De afghanske regeringsinstitutioner i Helmand er svage, og deres aktivitet afspejler i højere grad enkeltpersoners indsats end institutionernes evne til at løse offentlige opgaver. Det er meget sandsynligt, at oprørerne i takt med overdragelsen af sikkerhedsansvaret frem mod 2014 vil vinde en del af det terræn tilbage, som de har tabt, siden antallet af de internationale styrker blev øget markant i 2009.

De afghanske sikkerhedsstyrker og den afghanske regerings evne til at forhindre oprørerne i at øge deres indflydelse i Helmand vil i stort omfang afhænge af deres

vilje og evne til at samarbejde med lokale uformelle magthavere samt omfanget af den økonomiske støtte fra det internationale samfund.

Tilbagetrækning af internationale styrker fra Helmand vil få oprørerne til i endnu højere grad at tilkæmpe sig indflydelse. Det vil dels ske ved at besætte områder i Nord- og Sydhelmand, dels ved at levere ydelser til de lokale indbyggere via oprørernes skygeregering som et effektivt alternativ til den officielle afghanske regerings administration.

Pakistan

Forholdet mellem Pakistan og USA er fortsat præget af stor gensidig mistillid, og der hersker en udpræget anti-amerikansk stemning i Pakistan. USA vil dog på kort til mellemlangt sigt forblive Pakistans væsentligste partner og bidrager.

Pakistan står over for store økonomiske og sikkerhedsmæssige udfordringer. På trods af dette er det ikke sandsynligt, at Pakistan på kort eller mellemlangt sigt vil falde fra hinanden. Dertil er landets bærende institutioner for stærke, især forsvaret. Selv om landets mange oprørsgrupper udgør en destabiliserende faktor, vil de ikke for alvor være i stand til at udfordre landets politiske og sociale grundpiller.

Pakistan ønsker et stabilt, men pro-pakistansk Afghanistan, der deler mistroen over for Indien. Det indebærer en væsentlig pakistansk indflydelse i afghansk politik. Indenrigspolitisk frygter Pakistan, at et ustabil Afghanistan kan udløse store flygtningestrømme, øget narkotikasmugling og forværring af sikkerhedssituationen. Udenrigspolitisk ønsker Pakistan at have en strategisk dybde over for Indien, således

at Pakistan bl.a. kan lade anti-indiske militante grupper bruge afghansk territorium til baser og træning. Selv om de to atommagter gennem det seneste år har udtrykt forhandlingsvillighed og ønske om forsoning, er det ikke sandsynligt, at Pakistan og Indien på kort til mellemlangt sigt vil kunne opnå enighed om deres største stridspunkt, Kashmir-dalen.

Det er meget sandsynligt, at Pakistans næste regering også bliver en koalitionsregering, ledet af enten det centrum-venstreorienterede parti Pakistan Peoples Party (PPP) eller af det konservative Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N). Ud over disse to partier vil en nyere aktør på den politiske scene, det reformistiske parti Pakistan Tehrik-e Insaaf, forsøge at indtage en magtfuld position i den næste koalitionsregering. Generelt har PPP-ledede regeringer

orienteret sig mod USA og Vesten, mens konservative regeringer har haft en mere markant islamisk profil. Det har således betydning for landets relationer til udlandet, især USA, om den næste koalitionsregering er centrum-venstre eller konservativ. Desuden påvirker regeringens orientering forholdet til landets stærkeste institution, det pakistanske forsvar.

USA har historisk været den største militære og økonomiske bidrager til Pakistan. De to landes forhold har imidlertid været præget af stor gensidig mistillid gennem hele 2011 og størstedelen af 2012. Forholdet nåede et nyt lavpunkt efter grænsehændelsen i november 2011, hvor utilsigtede kampe mellem pakistanske og amerikanske soldater kostede 24 pakistanske soldater livet. Pakistan lukkede derpå NATO's forsyningslinjer gennem landet fra november 2011 til juli 2012.

Der hersker en udpræget anti-amerikansk stemning i Pakistan. Dette afspejler sig både i den igangværende valgkamp og i det magtfulde pakistanske forsvars syn på USA. Pakistans politiske og militære ledelse er i stigende grad præget af skepsis over for USA's hensigter i forhold til Afghanistan og Pakistan. Det vækker specielt bekymring i Pakistan, om USA vil gennemføre operationer i de pakistanske stammeområder, og hvilke hensigter USA har med hensyn til Pakistans atomvåben. Pakistans skepsis er ikke blevet mindre af, at USA åbent har erklæret Indien for en af sine tætteste asiatiske samarbejdspartnere. Selv om Pakistan som strategisk modvægt til USA's indflydelse ofte fremhæver sit gode forhold til Kina og også understreger behovet for en tilnærmelse til Rusland, er der ikke umiddelbart andre lande end USA, der har mid-

lerne og den sikkerhedspolitiske interesse i at understøtte Pakistan i samme omfang. USA vil derfor på kort til mellemlangt sigt forblive Pakistans væsentligste partner og bidrager.

Militante islamister i Pakistan

Der var i løbet af 2011 og begyndelsen af 2012 tegn på en våbenhvile mellem flere interne islamistiske oprørsgrupper og den pakistanske stat. De interne oprørsgruppers angreb tog midlertidigt til i foråret 2012 over for både sikkerhedsstyrkerne og det shiitiske mindretal i grænseområderne op til Afghanistan. Det kulminerede i august 2012, da militante angreb den pakistanske flybase Minhas i Punjab-provinsen. Det pakistanske forsvar reagerede skarpt og optrappede sine operationer. Det er sandsynligt, at det vil fastholde presset mod de interne islamistiske oprørsgrupper.

Det nordlige grænseområde mellem Pakistan og Afghanistan har i en årrække været et af de vigtigste rejsemål for personer fra Vesten og Mellemøsten, der ønskede at komme i træningslejr eller at deltage i kamphandlinger. Al-Qaidas ledelse har brugt området som et fristed, og organisationen har fremstillet propaganda, planlagt operationer i udlandet og gennemført træning i området.

De militante islamister i Pakistan er blevet hårdt presset af droneangreb og pakistanske militære operationer. Derudover tiltrækker omvæltningerne i de arabiske lande hovedparten af de islamister, der tidligere ville være rejst til Pakistan. Pakistan rummer dog fortsat strukturer, der kan anvendes, hvis tilstrømningen til de arabiske lande aftager. Det er sandsynligt, at de centrale al-Qaida-ledere forbliver i området.

Ud over al-Qaida er der i Pakistan en række militante islamistiske grupper, hvis primære fokus ikke har været angreb på mål i Vesten, men kampen mod Indien på grund af den omstridte Kashmir-dal samt kampen mod regeringen og koalitionsstyrkerne i

Afghanistan. Disse grupper er dog også en trussel mod Vesten. Der har været flere eksempler på, at vesterlændinge, der har trænet sammen med disse grupper, har forsøgt at gennemføre angreb i Vesten.

MELLEMØSTEN OG NORDAFRIKA

Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat være præget af ustabilitet og uro. På grund af omvæltningerne i de arabiske lande vil situationen i Mellemøsten være spændt, både hvad angår sikkerheden og de fremtidige politiske ledelser. Det er dog sandsynligt, at omvæltningerne mindsker risikoen for krige mellem landene. Iran og dets atomprogram forbliver det dominerende sikkerhedspolitiske emne i regionen.



Omvæltningerne i den arabiske verden vil ikke ændre magtbalancen i regionen i en grad, så Israel mister sin dominerende position. Israels militære styrke vil være et forhold, som de øvrige stater i Mellemøsten er nødt til at tage i betragtning. Det kan enten ske gennem tilpasning, om end kritisk, eller gennem fortsat konflikt.

Iran vil forsøge at udnytte de anti-israelske og anti-vestlige stemninger, som er kommet yderligere til udtryk i kølvandet på flere af de arabiske omvæltninger. Selv om der sker en vis tilnærmelse mellem Iran og nogle arabiske lande som f.eks. Ægypten, vil deres forskellige interesser samt religiøse og ideologiske modsætningsforhold dog begrænse Irans indflydelse i regionen.

Af opstandene i den arabiske verden er den syriske den mest afgørende for magtbalancen i regionen. Opstanden i Syrien er

således afgørende for Saudi-Arabien i dets rivalisering med Iran, efter at situationen i Bahrain er kommet under kontrol med saudisk hjælp.

Præsident Bashar al-Asads styre i Syrien har traditionelt haft et godt forhold til Iran. Alliancen bygger på et pragmatisk samarbejde med udgangspunkt i sammenfaldende sikkerhedspolitiske interesser. Dertil kommer, at det shiitiske Iran og den religiøst beslægtede alawitiske ledelse i Syrien står i kontrast til regionens flertal af sunnimuslimske ledelser.

Syrien spiller en stor rolle som bindeled mellem Iran og Libanesisk Hizbollah. Et eventuelt magtskifte i Syrien vil derfor begrænse Irans muligheder for at øve indflydelse i regionen. Det er sandsynligt, at udfaldet af konflikten i Syrien vil svække Irans position i forhold til Israel samt i forhold til

Saudi-Arabien og andre provestlige arabiske lande i regionen. Selv om omvæltningerne i andre arabiske lande også rummer muligheder for Iran, vil de ikke kunne opveje et eventuelt tab af indflydelse i Syrien.

Syrien har hidtil været en del af modstandsfløjen over for Israel og Vesten sammen med Iran, Hizbollah, Hamas og andre mindre, palæstinensiske grupper. Alligevel ser Israel med bekymring på, at styret i Syrien falder. Under det nuværende styre er Israels grænse til Syrien stabil, selv om Syrien i modsætning til Jordan og Ægypten ikke har underskrevet en fredsaftale med Israel.

Derudover har Syrien været en forudsigelig modpart. Et nyt, svagt styre i Syrien kan være mindre interesseret i eller ude af stand til at opretholde ro langs grænsen til Israel. Større ustabilitet i Syrien eller et nyt styre kan også destabilisere situationen i både Libanon og Jordan. Det kan skabe uro langs Israels grænser. Endelig kan et regimeskifte i Syrien også give bedre betingelser for terror.

De mange sikkerhedsrisici, der er forbundet med situationen i Syrien, skaber bekymring i Israel for konsekvenserne af Asads fald, selv om det også vil føre til en svækkelse af Irans regionale position.

Israel ser dog stadig Irans udvikling af kernevåben som hovedtruslen i regionen, og Iran og dets atomprogram forbliver det dominerende sikkerhedspolitiske emne i regionen. Et atombevæbnet Iran vil ikke kun styrke Irans magt i regionen, men også Irans allierede.

Selv om Ægypten stadig vil være en vigtig aktør i regionen, herunder specielt i sit

nærområde og i forhold til palæstinerne, vil landet fokusere på økonomien og på at stabilisere den indenrigspolitiske situation. Ægypten har ikke på kort sigt den fornødne vægt til at udfordre Saudi-Arabien's førende position i den arabiske verden. Ægypten er dog begyndt at markere sig udenrigspolitisk, og på mellemlangt og langt sigt er det sandsynligt, at landet vil indtage en mere fremtrædende position i den arabiske verden.

Iran og Saudi-Arabien vil fortsætte deres magtkamp og arbejde på at begrænse modpartens indflydelse i regionen.

De islamistiske bevægelser fremgang

Selv om religion ikke har været en primær drivkraft i de folkelige opstande, er de islamistiske bevægelser i regionen generelt blevet styrket. Disse bevægelser har tidligere været en del af oppositionen i de respektive lande og i de fleste tilfælde uden reel politisk indflydelse. Bevægelserne får nu større mulighed for at præge udviklingen i deres lande og skal i den forbindelse vænne sig til rollen som magthavere.

Set i lyset af et bredt folkeligt ønske i mange arabiske befolkninger om en mere kritisk linje over for Israel og USA vil de islamistiske bevægelser komme under pres for at afspejle dette i deres udenrigspolitik. Et eksempel på dette er udviklingen i forbindelse med den amerikanske film om profeten Muhammed og de efterfølgende demonstrationer i en række muslimske lande i september 2012. Udviklingen har sat magthaverne i flere lande i en vanskelig situation, hvor de skal balancere mellem hensynet til deres befolkningers vrede og interessen i at bevare et samarbejde med USA.

Det Muslimske Broderskab er en bred, islamistisk folkelig bevægelse med tilhængere i mange lande i Mellemøsten. Det råder over et omfattende netværk og betydelige økonomiske ressourcer, der sætter bevægelsen i stand til at samarbejde på tværs af grænser. Styrkelsen af bevægelsen i Ægypten vil gavne beslægtede bevægelser, f.eks. Islamisk Aktionsfront i Jordan og Hamas i de palæstinensiske områder. Desuden vil det styrke de islamistiske bevægelser i Syrien efter styrets fald.

Dette bidrager til at skærpe Israels frygt for, at Det Muslimske Broderskab skal udstrække sin indflydelse fra Ægypten til andre arabiske stater. Også provestlige arabiske stater som Jordan, Saudi-Arabien, Marokko samt Algeriet frygter denne udvikling, fordi den kan styrke den islamistiske opposition i deres lande.

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

Tyrkiets engagement i Mellemøsten
Tyrkiet har gennem de seneste år ført en aktiv udenrigspolitik i Mellemøsten, der indebærer et øget politisk, militært, sik-

kerhedsmæssigt og økonomisk samarbejde med en række lande i regionen. Derudover har Tyrkiet spillet en aktiv mæglerrolle i den israelsk-arabiske konflikt og taget initiativ til at forbedre forholdet til både Armenien og kurderne.

Tyrkiets øgede engagement i Mellemøsten har bidraget til i stigende grad at gøre landet til en magtfaktor i regionen, som flere og flere lande tilpasser sig. Samtidig følger Tyrkiet sine interesser i regionen mere direkte end tidligere, selv om det indebærer en forværring af relationerne til bestemte lande.

Tyrkiet har ikke placeret sig entydigt i den ene eller anden lejr i konflikterne i Mellemøsten og har kritiseret Israel for dets fremfærd over for palæstinenserne, hvorved relationerne mellem de to lande er blevet kraftigt forværret. Samtidig har Tyrkiet været meget kritisk over for magthaverne i Syrien for deres håndtering af opstanden og har støttet den syriske opposition.

Tyrkiet vil fortsat føre en aktivistisk udenrigspolitik i Mellemøsten for at øge sin regionale indflydelse. Derved synliggør Tyrkiet også sin vigtige strategiske position og rolle som nøgleaktør i Mellemøsten over for USA, EU og FN. Samtidig forsøger Tyrkiet at navigere uden om de eksisterende konflikter i regionen, f.eks. spændingerne mellem shia- og sunnimuslimer eller mellem de pro- og anti-vestlige lejre. Desuden vil Tyrkiet bevare sin selvstændighed i forhold til USA.

Syrien

Det er sandsynligt, at det syriske styre falder på kort sigt, og at situationen vil forblive usikker og konfliktfyldt, uanset udfaldet af konflikten. Truslen mod vestlige mål vil stige, i takt med at militante islamister får bedre fodfæste i Syrien.

Kampene i Syrien har nået et niveau, der gør en politisk løsning af konflikten usandsynlig. Selv den del af oppositionen, der tidligere har været mest villig til at indgå et kompromis, kan ikke over for befolkningen retfærdiggøre en dialog med styret. Parternes positioner er blevet skærpet, og begge parter fokuserer på en militær løsning af konflikten.

Den væbnede opposition styrker løbende sin kapacitet og evne til at koordinere angreb mod styrets styrker. Militariseringen af konflikten og den kraftigt øgede tilgang af våben og ammunition til de forskellige væbnede grupper har betydet, at den væbnede opposition er blevet en central aktør, som den politiske opposition og det internationale samfund i stigende grad orienterer sig imod. Dele af den væbnede opposition vil i stigende grad positionere sig politisk for at få øget indflydelse i forbindelse med en fremtidig politisk overgangsproces.

Oppositionen er stadig splittet. Det Syriske Nationale Råd vil forsøge at styrke sin rolle som det internationale samfunds primære samtalepartner ved at intensivere samarbejdet med navnlig de interne oppositionsgrupper i Syrien. De forskellige etniske, religiøse, personlige og politiske interesser vil dog vanskeliggøre processen med at samle både den væbnede og politiske opposition.

Det syriske militær og sikkerhedsstyrkerne er udsat for en tiltagende nedslidning og et stigende antal deserteringer. Selv om styrkerne kan generobre områder fra op-

positionen, er deres evne til at fastholde kontrollen forringet. De væbnede styrkers sammenhængskraft er under stærkt pres, men det er sandsynligt, at styret kan understøtte de nødvendige operationer, der forhindrer et fuldstændigt sammenbrud, i hvert fald til udgangen af 2012. Det syriske styre udviser stadig sammenhængskraft, men dets magtgrundlag smuldrer, og det er sandsynligt, at styret vil falde på kort sigt.

Militært lægger styret sin tyngde i Damaskus og Aleppo, og samtidig forsøger det at forhindre oppositionen i at kontrollere grænseområdet til Tyrkiet ved hjælp af intensive bombardementer. Dette øger risikoen for, at konflikten i perioder breder sig ind over grænsen til Tyrkiet som i begyndelsen af oktober 2012.

Den syriske økonomi forværres hastigt på grund af konflikten. Det er især sanktionerne mod oliesektoren, som påvirker den syriske økonomi. Selv om den forringede økonomi gør det sværere for styret at klare sig, vil dette dog ikke i sig selv føre til styrets fald på kort sigt.

Uanset hvornår styret falder, vil situationen forblive usikker og præget af kamphandlinger, også efter styrets fald. Selv om den øverste ledelse falder bort, vil etniske og religiøse modsætningsforhold gøre, at volden fortsætter. Det forstærkes af, at den splittede opposition ikke er et realistisk alternativ til det nuværende styre. Den stigende indblanding fra grupper med tilknytning til al-Qaida vil også øge risikoen for

en forlængelse af voldshandlingerne efter styrets fald.

På trods af interne uenigheder udgør Det Muslimske Broderskab en af de stærkeste og bedst organiserede bevægelser, og det vil komme til at spille en fremtrædende rolle i et nyt Syrien, der vil være domineret af sunnimuslimer. De udgør hovedparten af den væbnede opposition og to tredjedele af befolkningen.

Udenrigspolitisk vil det fortsat være Syriens overordnede målsætning at få Golanhøjderne tilbage, uanset hvem der kommer til magten efter præsident Asad. Det er sandsynligt, at et nyt sunnimuslimsk styre vil genetablere forbindelserne til Hamas. Det vil betyde, at der fortsat vil være konfliktpotentiale i forholdet til Israel.

Den øgede ustabilitet i Syrien har givet militante islamister større råderum. Al-Qaida udviser en stigende interesse i konflikten i Syrien. Nusra-fronten, der er en militant islamistisk gruppe med tilknytning til al-Qaida i Irak, har øget antallet af angreb, herunder en del selvmordsattentater. Selv om Nusra-fronten og al-Qaida fokuserer på at bekæmpe det syriske styre, vil truslen mod vestlige mål stige, i takt med at militante islamister får bedre fodfæste i Syrien. Nusra-fronten er i stand til at angribe vestlige mål i landet, men gruppen har hidtil fokuseret på at angribe styret.

Det er ikke sandsynligt, at Asad vil bruge kemiske våben mod befolkningen, bl.a. af frygt for, at det vil føre til international intervention. Sikkerheden ved de anlæg, hvor de kemiske våben opbevares, vil dog blive forringet, i takt med at den væbnede konflikt tager til, og styret mister grebet om

situationen og falder. Det kan give både den væbnede opposition og militante islamistiske grupper mulighed for at skaffe sig kemiske våben. Anvendelse af de kemiske våben kræver dog særlig viden og udstyr.

Libanon

Situationen i Syrien har en direkte virkning på Libanon på grund af Syriens indflydelse, og fordi Libanon er præget af indenrigspolitisk splittelse. Urolighederne i Syrien destabiliserer allerede sikkerhedssituationen i Libanon.

Ingen af de toneangivende politiske grupper i Libanon har interesse i borgerkrig. Asad-styrets fald og et nyt sunnimuslimsk domineret Syrien vil dog medføre øgede spændinger i Libanon. Politiske modstandere af det shiamuslimske Hizbollah, der er en tæt allieret af Asad-styret, vil søge at begrænse Hizbollahs magt og indflydelse efter et magtskifte i Syrien. Et sådant vil dog ikke svække Hizbollahs magt og indflydelse i Libanon på kort til mellemlangt sigt, fordi organisationen kun er afhængig af Syrien i begrænset omfang.

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

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

I tilfælde af et angreb på iranske atomanlæg er det sandsynligt, at Iran vil kunne få Hizbollah til at svare igen militært. Hizbollahs svar vil dog være nøje afstemt, dels med karakteren og omfanget af et angreb på Iran, dels med omfanget af et forventet israelsk svar på et angreb fra Hizbollah.

Militante sunnimuslimske grupper i Libanon er blevet svækket gennem de seneste fem år. Den forholdsvis svage statsmagt be-

tyder dog, at landet stadig er attraktivt for terrorgrupper, der både har vilje og evne til at gennemføre terrorangreb af en vis kompleksitet. Hidtil har de primære mål for disse grupper været Israel og FN's fredsbevarende styrker. I takt med at konflikten i Syrien er taget til, har en række militante sunnimuslimske grupper i Libanon engageret sig i konflikten til fordel for ligesindede grupper i Syrien, f.eks. Nusra-fronten.

Iran

Irans atomprogram og støtte til styret i Syrien belaster i stigende grad det i forvejen dårlige forhold mellem Iran og de arabiske lande i Den Persiske Golf. Det iranske regime er stabilt trods interne magtkampe og sanktioner, som har svækket den iranske økonomi. Ved det kommende præsidentvalg i 2013 er det meget sandsynligt, at den nye præsident skal findes i den øverste åndelige leder Ali Khameneis inderkreds. Irans betydning som knudepunkt for al-Qaida vil aftage i 2013.

Irans atomprogram og støtte til styret i Syrien belaster i stigende grad det i forvejen dårlige forhold mellem Iran og de arabiske lande i Den Persiske Golf, der ser med voksende mistro på Irans regionale ambitioner. En fortsat manglende løsning i sagen om det iranske atomprogram kan føre til en generel forværring af sikkerhedssituationen i Golfen.

Navnlig magtkampen mellem Iran og Saudi-Arabien har potentiale til at destabilisere forholdene i regionen, og den shiitisk-sunnitiske brudflade vil kunne udmønte sig i en åben konflikt med konsekvenser for hele regionen.

Saudi-Arabien har i et forsøg på at modvirke den iranske indflydelse i regionen uden held forsøgt at udvikle Golf-samarbejdsrådet til en egentlig union. Både Saudi-Arabien og Bahrain, som begge har store shiitiske

befolkningsgrupper, vil arbejde på at styrke det sikkerhedspolitiske og forsvarspolitiske samarbejde.

Saudi-Arabien vil fortsat slå hårdt ned på uroligheder i Bahrain, hvis de truer med at brede sig til de shiitiske områder i Saudi-Arabien og dermed bringe den interne stabilitet i landet i fare. Iran vil yde politisk og moralsk støtte til shiitterne i især Bahrain, men det er ikke sandsynligt, at Iran vil gå direkte ind i konflikten i Bahrain.

Irans indflydelse i Irak har været støt stigende efter den amerikanske tilbagetrækning. Det er dog sandsynligt, at Irak på mellem-langt sigt vil udvikle en mere selvstændig regional profil og indtage en mere fremtrædende rolle i regionen. Til den tid vil Irak søge at indtage en neutral position og balancere mellem Iran på den ene side og Saudi-Arabien på den anden.

Magtforhold i den iranske ledelse

Det iranske regime er stabilt. Trods magtkamp i den iranske ledelse og betydelig utilfredshed i den iranske befolkning og blandt landets minoriteter er det ikke sandsynligt, at regimet vil falde på kort eller mellem-langt sigt.

Efter to valgperioder kan Ahmadinejad ifølge forfatningen ikke genopstille til præsidentvalget i sommeren 2013. Khomeini og de religiøse konservative kræfter vil gennem den forudgående sortering af kandidaterne sikre sig, at den næste præsident i højere grad er loyal over for den øverste åndelige leder. Det er derfor sandsynligt, at den næste præsident skal findes blandt Khameneis nærmeste støtter, og at de mere populistiske konservative kræfter omkring Ahmadinejad vil blive svækket.

Den politiske opposition i Iran står meget svagt og uden en klar og samlende målsætning. De iranske myndigheder slår særdeles hårdt ned på regimekritikere, og det er ikke sandsynligt, at Irans Grønne Bevægelse får lov til at opstille kandidater til det kommende præsidentvalg. Den hårde kurs

afspejler en betydelig nervøsitet for omfattende social uro.

Den økonomiske situation og de internationale sanktioner

Sanktionerne, ikke mindst mod den iranske centralbank og olieeksporten, har i et vist omfang svækket den iranske økonomi. Iran udviser stor opfindsomhed for at omgå sanktionerne, og olieeksporten kom allerede i august 2012 op på niveauet, fra før de trådte i kraft i juli 2012. Selv om eksportindtægterne bliver belastet af omkostninger i forbindelse med manøvrerne for at omgå sanktionerne, giver de stadig regeringen et betydeligt økonomisk råderum. Hidtil har sanktionerne kun ført til begrænset social uro.

Iran og forholdet til al-Qaida

Al-Qaida har længe haft relativt frie forhold i Iran, fordi gruppen kun benytter Iran som transitland og ikke udfører terrorhandlinger i landet. Irans betydning som knudepunkt for al-Qaida vil aftage i 2013, fordi ekstremisterne i højere grad rejser til Syrien og Yemen i stedet for til Afghanistan og Pakistan.

Ægypten

I Nordafrika vil Ægypten stå over for en periode med øget politisk stabilitet og færre civile uroligheder, men der kan fortsat komme tilbageslag. På kort og mellemlangt sigt vil Ægypten fastholde sit forhold til USA og fredsftalen med Israel. Ægypten vil ikke være i stand til at nedkæmpe de militante grupper i Sinai på kort og mellemlangt sigt.

I Ægypten er magtbalancen mellem militæret og Det Muslimske Broderskab ændret til broderskabets fordel. Overgangen til civil styre blev en realitet i midten af august 2012, da præsident Muhammed Mursi fra Det Muslimske Broderskab pensionerede militærledelsen.

Præsident Muhammed Mursis nye regering domineres af teknokrater og omfatter kun et lille antal medlemmer af Det Muslimske Broderskabs Friheds- og Retfærdighedsparti. De sidder til gengæld på posterne som ministre for kommunikation, medier, uddannelse og ungdom, og det giver Mursi

effektive redskaber til at begrænse kritik af hans politik og præge samfundet på et islamistisk grundlag.

Det er sandsynligt, at Mursi vil opretholde visse begrænsninger i presse- og ytringsfriheden fra Mubaraks tid. Der har i Mursis regeringsperiode allerede været et antal sagsanlæg mod journalister for at fornærme præsidenten, og en række regeringskritiske chefredaktører i den statsejede presse er blevet udskiftet af Shurarådet, der domineres af Friheds- og Retfærdighedspartiet. Det er sandsynligt, at islamistiske kræfter i befolkningen og statsapparatet får større råderum under Mursi, og at det vil bidrage til, at der i et vist omfang sker en islamisering af Ægypten. Mursi vil ikke lade islamiseringen komme så vidt, at det for alvor går ud over landets turistindustri.

På kort og mellemlangt sigt vil Ægypten ikke bringe sit forhold til USA og Israel i fare, idet Ægypten har brug for USA's økonomiske støtte og ikke er interesseret i en større konflikt med Israel. Ægypten vil imidlertid forsøge at få gennemført mindre justeringer i fredsftalen med Israel, herunder i begrænsningerne på ægyptisk militær tilstedeværelse på Sinai-halvøen. Ægypten vil ikke lade en tilnærmelse til Iran ske på

bekostning af forholdet til Saudi-Arabien og de øvrige Golflande, bl.a. fordi Ægypten er interesseret i økonomisk støtte fra disse lande.

Siden præsident Mursis magtovertagelse har Ægypten været præget af øget politisk stabilitet og mindre civil uro. Sikkerhedsapparatet er dog svækket, og sikkerhedssituationen på Sinai-halvøen er kraftigt forringet. Lokale beduiner står bag øget smuglervirksomhed og sabotage mod regeringsbygninger samt flere bortførelser af udenlandske turister.

Sinai-halvøen er blevet et knudepunkt for militante islamistiske grupper med såvel ægyptiske som udenlandske medlemmer, herunder europæiske og palæstinensiske ekstremister. Der foregår træning, der bliver forberedt angreb ind i Israel, og der er støttestrukturer til ekstremister, der skal videre til andre områder, f.eks. Syrien og Yemen. I 2012 er flere ægyptiske statsborgere blevet dræbt i terrorangreb udført af militante grupper i Sinai. Præsident Mursi har taget skridt til at begrænse de militante gruppers råderum og aktiviteter i Sinai. Det er ikke sandsynligt, at Ægypten på kort eller mellemlangt sigt vil være i stand til at nedkæmpe de militante grupper i Sinai.

Libyen

Trods vanskeligheder vil Libyen fortsætte den politiske overgangsproces, og de nye folkevalgte magthavere vil videreføre reformprocesserne. Lokale etniske spændinger samt politisk og militær positionering gør situationen ustabil på kort til mellemlangt sigt. Det er dog ikke sandsynligt, at Libyen bliver delt op i to stater.

I Libyen vil den politiske situation være præget af forhandlingerne om den nye forfatning samt parlaments- og præsidentvalgene i 2013. Spørgsmål om magtforde-

lingen mellem den østlige og vestlige del af landet, minoritetsgruppernes fremtidige indflydelse samt forsoning med grupper, der støttede afdøde leder, Muammar Ga-

daffi, under konflikten vil stå centralt i forfatningsprocessen. Udviklingen frem mod et mere demokratisk styre vil dog fortsætte.

De nye folkevalgte magthavere viderefører reformprocesserne, men centralmagtens begrænsede effektivitet vil hæmme den politiske overgangsproces på kort til mellemlangt sigt, og der kan komme tilbage-slag. Befolkningen lider især under en høj arbejdsløshed og manglende offentlig service, som er nogle af de økonomiske omkostninger ved konflikten. Sammenlignet med de øvrige lande i Nordafrika har Libyen et meget stort økonomisk potentiale i olie-sektoren. Sociale og økonomiske problemer vil alligevel udgøre et konfliktpotentiale på kort til mellemlangt sigt.

I modsætning til nabolandene Tunesien og Ægypten var det ikke partier med en islamistisk profil, der kom til at stå stærkest ved valget til nationalforsamlingen i juli 2012. En af de store vindere, den moderate islamiske koalition, National Forces Alliance, appellerer på tværs af verdslige og religiøse grupper. Islamistiske grupper og ideer kommer dog til at spille en betydelig social og politisk rolle i det nye Libyen, ikke mindst i forfatningsprocessen.

Yemen

Yemen vil politisk stadig være karakteriseret af splittelse og ustabilitet på kort sigt, og Al-Qaida på Den Arabiske Halvø vil fortsætte med at udfordre den yemenitiske regering med voldelige midler for at genvinde kontrollen med de tabte områder i de sydlige provinser.

Trods betydelige fremskridt kan den nye præsident, Mansour al-Hadi, ikke på kort sigt løse de interne konflikter, der deler Yemen på tværs af stammemæssige, politiske og militære tilhørsforhold.

Det vil ikke lykkes centralmagten at etablere fuld civil kontrol med landets territorium og grænser i løbet af det kommende år. Flere magtfulde militser nægter at lade sig afvæbne. Selv om sikkerhedssituationen i Libyen gradvis er blevet forbedret siden konfliktens afslutning, er der grupper, der ønsker at forhindre en demokratisk udvikling i Libyen, herunder elementer fra det tidligere styre og religiøse militante grupper. Al-Qaida i Det Islamiske Maghreb (AQIM) udnytter ustabiliteten og smuglernetværkene, navnlig i grænseområdet mellem Libyen, Niger og Mali, til at styrke sin kapacitet internt i landet og i regionen som helhed. Islamister kan forholdsvis frit færdes, samles og skaffe sig forsyninger i Libyen. AQIM øger sin kapacitet i Libyen i form af træningslejre og forstærkede støttestrukturer.

Lokale etniske spændinger, kontrol med smuglerruter, politisk og militær positionering samt det store antal våben, der er i omløb, medvirker til, at situationen i Libyen på kort sigt vil være præget af uforudsigelighed og ustabilitet. Det er dog ikke sandsynligt, at Libyen bliver delt op i to stater.

Den yemenitiske regerings i forvejen begrænsede kontrol med eget territorium er i den nuværende konflikt blevet endnu mindre. Både Al-Qaida på Den Arabiske Halvø (AQAP), den shiitiske al-Houthi-bevægelse

i det nordlige Yemen og al-Hirak i det tidligere Sydyemen har udnyttet manglen på regeringstropper til at øge deres indflydelse og kontrol. Al-Hadi er dog ikke i stand til at vinde fuld territorial kontrol i Yemen på kort sigt.

Opstanden har alvorligt forværret økonomien i Yemen, der allerede er på kanten af en humanitær katastrofe. Yemen vil på kort sigt i høj grad være afhængigt af ekstern hjælp. Saudi-Arabien har meddelt, at det vil yde massiv økonomisk støtte, og den voksende succes for både al-Houthi-bevægelsen og AQAP har i det hele taget medført et øget fokus på og involvering i Yemen fra både USA og Saudi-Arabien. Økonomisk støtte vil dog ikke kunne redde Yemens økonomi, hvis ikke den suppleres med gennemgribende reformer.

Al-Qaida på Den Arabiske Halvø
AQAP har siden sommeren 2012 mistet en

række af de landområder, som var blevet erobret i løbet af 2011. Den seneste tids tilbagegang for AQAP skyldes især tiltagende amerikansk støtte til de yemenitiske sikkerhedsstyrker og et øget antal droneangreb. Trods tilbagegangen vil AQAP fortsat forsøge at genvinde kontrollen med de tabte områder i de sydlige provinser.

I 2011 udnyttede AQAP effektivt den politiske uro i Yemen og viste sin evne til at indtage og fastholde større landområder, mobilisere lokale støtter og gennemføre angreb mod både regeringens styrker og infrastruktur. Selv om AQAP siden sommeren 2012 har måttet opgive at fastholde nogle af sine vigtigste landområder, har gruppens fremgang tiltrukket militante islamister, både fra de arabiske lande og Vesten. AQAP vil også fortsat være i stand til at planlægge terrorangreb mod Vesten og vestlige interesser.

Andre konfliktpotentialer i Mellemøsten og Nordafrika

Mellemøsten og Nordafrika er stadig i opbrud, og flere arabiske lande er præget af stor usikkerhed og ustabilitet. Jordan og Marokko er sårbare og vil primært fokusere på at begrænse omvæltningernes destabiliserende effekt på deres interne situation. Det er muligt, men ikke sandsynligt, at der på kort sigt udbryder opstand i Algeriet sådan som i andre arabiske lande.

I Jordan vil høj arbejdsløshed, stigende økonomisk ulighed, og en befolkning, hvoraf en tredjedel lever under fattigdomsgrænsen, fortsat udgøre hovedproblemet, selv på langt sigt. Kritikken af skiftende regingers resultater, for så vidt angår politiske og økonomiske reformer, kan på kort til mellemlangt sigt også blive rettet mod selve kongehuset, selv om det nyder udbredt anerkendelse og popularitet. Kongedømmet vil komme under et stigende pres på

grund af omvæltningerne i Mellemøsten, især fordi Det Muslimske Broderskab får større indflydelse i en lang række lande i regionen.

I Marokko har kong Mohammed VI undgået en folkelig opstand ved at fremskynde en gradvis politisk og økonomisk reformproces. Der er blevet vedtaget en ny forfatning, og den klare sejr til islamistpartiet Parti de la Justice et du Développement i

november 2011 samt dannelse af en koalitionsregering har givet forhåbninger i befolkningen om, at der vil ske reelle politiske forandringer. Den nye forfatning giver dog stadig kongen overordnet kontrol, og det er sandsynligt, at kongehusets politiske dominans vil fortsætte på kort til mellemlangt sigt. Politisk stabilitet i Marokko forudsætter, at regeringen er i stand til at levere en gennemgribende udbygning af demokrati og gennemsigtighed i forvaltningen. Sociale og økonomiske problemer vil dog fortsat give anledning til protester på kort til mellemlangt sigt.

Algeriet

De folkelige protester i Algeriet har ikke udviklet sig til en egentlig opstand. Det er muligt, men ikke sandsynligt, at der på kort sigt udbryder opstand i Algeriet sådan som i andre arabiske lande. Landet er dog præget af de samme problemer som de andre nordafrikanske lande, hvor der har været opstande: høj ungdomsarbejdsløshed, stor

ulighed, omfattende korrupsion og mistillid til magthaverne. Derfor har regeringen brugt af indtægterne fra landets betydelige olieeksport til at købe sig til social ro med støtteordninger, når situationen er blevet for anspændt. Parlamentsvalget i maj 2012 befæstede det siddende styres magt og gav et nederlag til islamisterne.

Præsident Abdelaziz Bouteflika har fremsat løfter om reformer og revision af forfatningen, men der er tale om en langsom, kontrolleret politisk reformproces med henblik på at bevare status quo. Regeringens indrømmelser vil være tilstrækkelige til at hindre social og politisk uro på kort til mellemlangt sigt, hvis de følges op af reelle politiske og økonomiske forbedringer.

Ud over krav fra befolkningen medvirker også AQIM's angreb på sikkerhedsstyrkerne og bortførelser af udlændinge til at opretholde et pres på det algeriske styre.

AFRIKANSKE BRÆNDPUNKTER

Den økonomiske, politiske og sociale udvikling i Afrika syd for Sahara reducerer generelt risikoen for større, væbnede konflikter. Interne konflikter, især i landene syd for Sahara og på Afrikas Horn, betyder dog et stadigt behov for fredsskabende og fredsbevarende styrker. Der er et betydeligt konfliktpotentiale mellem Sudan og Sydsudan. Også på mellemlangt sigt vil lande i Afrika fungere som fristeder for militante islamister.



Afrika syd for Sahara gennemgår en hastig økonomisk, politisk og social udvikling, der generelt reducerer sandsynligheden for større væbnede konflikter. Samtidig efterlader udviklingen dog enkelte lande, befolkningsgrupper og individer i situationer, som giver grobund for fremtidige konflikter og rekruttering til ekstremistiske grupper.

De senere års økonomiske vækst i Afrika syd for Sahara skal dog sammenholdes med den kraftige befolkningstilvækst, som betyder, at økonomierne også i fremtiden skal vokse markant for at opsuge tilgangen af arbejdskraft, sikre fremgang i levestandarden og dæmpe den potentielle ustabilitet.

Afrika syd for Sahara vil under ét fortsætte den økonomiske vækst på kort sigt, men mange af regionens lande er afhængige af meget få produkter og enkelte eksportmarkeder. Nogle lande kan derfor blive udsat for pludselige økonomiske tilbageslag.

Igennem de seneste år har flere afrikanske lande, især på Afrikas Horn og i området syd for Sahara, været ramt af stor fødevareremangel som følge af tørke, konflikter og prisstigninger på basale madvarer. Mange afrikanske lande vil på både kort og mellemlangt sigt fortsat have en skrøbelig landbrugsproduktion og være afhængige af fødevarerimport. Fødevarerusikkerhed leder ofte til spontane uroligheder. På længere sigt kan det føre til hungersnød, der udløser flytningestrømme, som kan destabilisere de svage stater i områderne.

I Afrika syd for Sahara er de igangværende konflikter interne. Flere af dem har dog et betydeligt internationalt aspekt, hvor forskellige lande støtter konflikternes forskellige parter. På kort sigt vil dette konfliktbillede ikke blive ændret.

Interne konflikter vil på kort sigt fortsat præge både Somalia, Sudan, Sydsudan,

Mali og Nigeria. I disse svage stater er der ikke udsigt til, at centralregeringerne opnår fuld kontrol med deres store territorier i løbet af de kommende år. I og med at konflikterne omfatter befolkningsgrupper, der bevæger sig på tværs af områdernes grænser, kan konflikterne brede sig.

Konflikterne i Afrika kræver, at fredsskabende eller fredsbevarende styrker er til stede. Både FN, Den Afrikanske Union og den regionale samarbejdsorganisation i Vestafrika, ECOWAS, spiller væsentlige roller i den sammenhæng. Fælles for organisationerne er, at de har svært ved at udfylde deres mandater og håndtere kontinentets kriser effektivt. Erfaringerne med især Den Afrikanske Unions mission i Somalia viser dog, at Unionen har forbedret sin evne til at planlægge og gennemføre en fredsskabende operation med et robust mandat i en længere periode. Missionen ville imidlertid ikke kunne gennemføres uden bila-

teral støtte og støtte fra FN-systemet. Både på kort og mellemlangt sigt vil der være behov for at udvikle de afrikanske landes militære styrker og kontinentets evne til at styre kriser. Så længe kontinentet ikke selv kan håndtere sine konflikter, vil der være behov for international militær assistance.

De interne konflikter og svage stater i Afrika giver militante islamister mulighed for at bevæge sig frit, samles, skaffe forsyninger og træne. Træning er udbredt i fristederne i Somalia og Mali, mens der er støttepunkter i en række andre lande på kontinentet, bl.a. i Kenya og Nigeria. Bevægelsesfriheden for militante islamister er udbredt over stort set hele kontinentet. Terrortruslen mod Europa fra Afrika vil afhænge af, i hvilket omfang de enkelte lande kan iværksætte effektive modforanstaltninger mod militante islamister. Også på mellemlangt sigt vil der være lande i Afrika, der fungerer som fristeder.

Somalia

Det er ikke sandsynligt, at en ny somalisk regering vil udvise mere handlekraft, og Somalia vil på kort sigt fortsat være plaget af ustabilitet. Selv om al-Shabaab er den stærkeste oprørs- og terrorgruppe i Somalia, er bevægelsen i det seneste år blevet svækket og er under et betydeligt militært pres. Alligevel er terrortruslen fra al-Shabaab mod lokale og vestlige mål i Somalia og det østlige Afrika øget, især i Kenya.

Den nye somaliske regerings indflydelse på sikkerheden i Somalia er begrænset. En international flådestyrke bekæmper pirateriet, og Den Afrikanske Unions fredsbevarende styrker i Somalia forsøger at fortrænge den islamistiske terrorbevægelse al-Shabaab, som har tabt væsentlige områder i det sydlige Somalia. Udviklingen i somalisk pirateri er beskrevet i afsnittet om pirateri på side 21-22.

Somalias nye regeringsinstitutioner og processen med at få dem etableret vil være præget af et korrump, taktisk spil og en række kompromiser, der vil tilgodese deltagerens egne interesser. De nye politiske aktører og statsinstitutioner står fortsat over for store udfordringer, og den nuværende udvikling i Somalia giver ikke grund til forhåbninger om en mere handlekraftig regering end den tidligere, hvis politiske kontrol ikke rakte meget længere end til Mogadishu.

Det skaber uklarhed om, hvem der skal administrere og fastholde kontrollen med de landområder, som Den Afrikanske Unions fredsbevarende styrker har erobret siden oktober 2011. Regeringen kan ikke på kort sigt opbygge en kapacitet til at overtage ansvaret for sikkerheden.

Al-Shabaab

Kenya indledte i oktober 2011 en offensiv mod al-Shabaab i den sydlige del af Somalia og har efterfølgende indrullet sin styrke under Den Afrikanske Unions fredsbevarende styrker i Somalia. Samtidig støtter Etiopien pro-regeringsstyrker, herunder den sunnimuslimske gruppering Ahlu Sunna Wal Jamaa i sydvest langs grænsen til Somalia.

Inden for det seneste år er al-Shabaab blevet svækket og er under et stort militært pres. Som konsekvens har organisationen opgivet kontrollen med større områder og vigtige byer.

Ud over det ydre pres er al-Shabaab svækket af interne konflikter. Der er talrige interne klanbaserede magtkampe, og der er ideologiske stridspunkter. De drejer sig bl.a. om, i hvilket omfang al-Shabaab skal prioritere den nationale konflikt eller tage del i al-Qaidas internationale kamp. Al-Shabaab er også præget af konflikter mellem ledel-

sen og bevægelsens udenlandske ekstremister, som bliver mødt med mistillid fra al-Shabaabs ledelse, og som i større omfang ønsker at gennemføre terrorangreb uden for Somalia. Konflikterne er ikke nye, men er blevet skærpet, i takt med at det militære pres er øget.

Trods det militære pres på al-Shabaab er bevægelsen stadig det stærkeste netværk af militante islamister i det østlige Afrika. Al-Shabaab har øget sin tilstedeværelse og sit samarbejde med islamister i det nordlige Somalia, herunder i det bjergrige grænseområde mellem regionerne Puntland og Somaliland. Al-Shabaab har desuden styrket samarbejdet med islamister i Yemen og Kenya, og terrortruslen fra al-Shabaab mod lokale og vestlige mål i Somalia og det østlige Afrika er øget, især i Kenya. Al-Shabaabs tab af væsentlige områder i det sydlige Somalia vil kun have en begrænset effekt på bevægelsens evne til at gennemføre terrorangreb.

På grund af det militære pres og de øgede spændinger mellem al-Shabaabs ledelse og de udenlandske ekstremister er der en øget risiko for, at personer med erfaring fra Somalia søger mod andre kamppladser eller vender tilbage til Vesten for at gennemføre terrorangreb.

Sudan og Sydsudan

Siden Sydsudan i juli 2011 løsrev sig fra Sudan, er forholdet mellem de to lande blevet stadig mere anspændt. På trods af en vis fremdrift i forhandlingerne er konfliktpotentialet mellem de to lande stadig stort. Samtidig står begge lande over for store interne økonomiske og sikkerhedsmæssige problemer.

Sydsudans løsrivelse har indtil videre ikke ført til et mere fredeligt forhold mellem de to gamle fjender. I stedet har en række af de

anliggender, som fredsftalen fra 2005 lod uafklaret, ført parterne ud i fornyet åben konflikt i løbet af 2012. Først besluttede

Sydsudan at indstille sin olieproduktion, og derpå udbryde der væbnet konflikt i grænseområdet. Kardinalpunkterne i striden er spørgsmålet om, hvor meget Sydsudan skal betale til Sudan som kompensation for tabet af olieressourcer, og hvor vigtige dele af grænsen skal gå. Samtidig beskylder begge lande hinanden for at støtte oprørsgrupper på den anden side af grænsen i et forsøg på at destabilisere modpartens regering.

I slutningen af september 2012 indgik de to lande en række aftaler, der bl.a. skal bane vejen for at etablere en demilitariseret grænsezone og for at genoptage olieproduktionen og handlen på tværs af grænsen. Aftalerne løser dog ikke centrale spørgsmål som Abyei-områdets og andre omstridte grænseområders nationale tilhørsforhold.

Selv om aftalerne umiddelbart vil lette spændingerne mellem de to lande, er der på ingen måde en garanti for varig fred og stabilitet. Uenighed om, hvor grænsen skal trækkes, og spørgsmålet om støtte til oprørsgrupper, der bekæmper modpartens regering, vil fortsat destabilisere sikkerhedssituationen i grænseområdet og give anledning til konflikt mellem de to lande på kort sigt. Det er dog ikke sandsynligt, at konflikten vil udvikle sig til en omfattende krig. Fortsat konflikt mellem de to lande såvel som internt i de to lande vil dog forværre den nuværende humanitære krise og forringe sikkerheden og den økonomiske udvikling i de omkringliggende lande.

Sudan

Også internt står de to lande over for store økonomiske og sikkerhedsmæssige problemer. I Sudan har den dybe økonomiske krise givet anledning til offentlige protester i flere af landets større byer. Protesterne af-

slører en stadig mere åbenlys utilfredshed med præsident Omar al-Bashirs regering i den brede befolkning. Samtidig fortsætter de væbnede opstande, både i Darfur og i de sydlige grænseprovinser Sydkordofan og Blå Nil. Det er sandsynligt, at regeringen fortsat vil søge militære frem for politiske løsninger på oprørskonflikterne. Hverken demonstranterne eller oprørsgrupperne truer regeringens overlevelse på kort sigt.

Sydsudan

Sydsudan er også i dyb økonomisk krise, efter at regeringen med oliestopet i januar 2012 afskar sig fra 98 % af sine indtægter. Den økonomiske krise vil gøre det umuligt for regeringen at indfri befolkningens forventninger til en bedre levestandard. Samtidig gør krisen det også vanskeligere at håndtere de betydelige sikkerhedsudfordringer, som landet står over for. Angreb fra oprørsgrupper og de stadig mere voldelige lokale stammekonflikter vil fortsætte med at destabilisere landet.

Mali

Mali har i løbet af 2012 udviklet sig til et land i opløsning. Oprørsgrupper har udnyttet den politiske krise i hovedstaden og kontrollerer nu hele den nordlige del af landet. Her udbygger militante islamister deres fristed, og deres kapacitet til at udføre komplekse terrorangreb og bortførelser i Mali og dets nabolande vil stige.

Under et militærkup i marts 2012 afsatte en gruppe yngre officerer Malis præsident og kastede landet ud i politisk og sikkerhedsmæssig ustabilitet. Kuppet forværrede den militære og sikkerhedsmæssige situation i det nordlige Mali og gjorde det muligt for en gruppe tuareg-oprørere anført af Azawads Nationale Befrielsesfront (MNLA)

at indtage Malis tre nordlige provinshovedstæder og indføre en faktisk opdeling af landet.

MNLA's dominans i det nordlige Mali varede dog kun kort. I løbet af april 2012 tog en alliance af islamistiske grupper kontrol med de tre nordlige provinshovedstæder. Den islamistiske alliance består af tuareg-gruppen Ansar al-Din, Al-Qaida i Det Islamiske Maghreb (AQIM) og Bevægelsen for Enhed og Jihad i Vestafrika (MUJAO), der er en udbyrdergruppe fra AQIM. Det betyder, at islamister nu konsoliderer deres fristed i området. Der er bl.a. oprettet træningslejre i de kaserneområder, der tidligere har tilhørt Malis hær. Ved at holde lav offentlig profil i området og primært lade Ansar al-Din stå for den praktiske ledelse vil AQIM først og fremmest forsøge at udbygge fristedet og bruge det til at forstærke sin kapacitet, bl.a. ved at udbygge forbindelserne til islamister i Libyen og Ægypten.

I hovedstaden Bamako i det sydlige Mali kæmper en overgangsregering med at normalisere den politiske situation. Dens mest akutte problem er at genetablere kontrollen med den nordlige del af landet. Militærkuppet har efterladt en svag og splittet hær, hvis loyalitet over for de politiske magthavere er skrøbelig. En militær løsning iværksat af regeringen alene eller med regional militær støtte vil derfor ikke være tilstrækkelig til at genvinde effektiv kontrol med de områder, som oprørerne kontrollerer. Den svage overgangsregering i det sydlige Mali

vil heller ikke være i stand til at finde en effektiv politisk løsning på konflikten med det nordlige Mali.

Krisen i det nordlige Mali truer ikke bare Malis overlevelse som stat, men undergraver også den skrøbelige politiske stabilitet i nabolandene. Omkring en kvart million flygtninge er strømmet ind over grænserne til nabolande som Mauretanien og Niger, hvor de forstærker en allerede omfattende fødevaremangel. Fortsatte flygtningestrømme vil skabe social og politisk uro i nabolandene.

Med fristedet i det nordlige Mali vil AQIM forøge sin regionale rolle og skabe tættere forbindelser til islamistiske grupper i både Nord- og Vestafrika. AQIM har i flere år støttet den nigerianske terrorgruppe Boko Haram, der bl.a. har modtaget træning i Mali. Boko Harams operative kapacitet er derfor øget stærkt de seneste år, og gruppen har kopieret flere af AQIM's angrebstyper, herunder koordinerede angreb og bortførelser af udenlandske statsborgere. Det er sandsynligt, at medlemmer af Boko Haram er til stede i Mali og støtter AQIM, og at Boko Haram fortsat vil forsøge at bortføre udenlandske statsborgere, herunder vestlige, især i det nordlige Nigeria.

AQIM's evne til at udføre komplekse terrorangreb og bortførelser i Mali og dets nabolande vil stige med det nye fristed. Dermed stiger truslen mod lokale og vestlige mål i Vest- og Nordafrika.

Blandt de vigtigste globale udviklingstræk er konkurrencen om verdens råstoffer. Konkurrencen vil blive skærpet, og stabile energiforsyninger og energipriser vil få en stadig højere prioritet. Både USA, EU, Kina og Indien vil blive mere afhængige af importeret olie og gas.

Konkurrencen om især olie, gas og mineraler vil blive skærpet i de næste 10-20 år. Hverken USA, EU, Kina eller Indien vil kunne dække deres energiefterspørgsel med egen produktion og vil blive mere afhængige af importeret olie og gas. Stabile energiforsyninger og energipriser vil få en højere prioritet, og energisikkerheden vil i højere grad blive en integreret del af staternes udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Kinas energiefterspørgsel er den hurtigst voksende, og Kina vil allerede på kort sigt være verdens største energiforbruger. Nordamerika, Europa og Asien vil fortsat være afhængige af energi fra ustabile regioner og lande.

Olie vil derfor i stigende grad blive transporteret ad risikable ruter, f.eks. Hormuzstrædet i Den Persiske Bugt, Adenbugten og Malakkastrædet i Sydøstasien. Den globale olieforsyning bliver dermed mere sårbar, og spørgsmålet om forsyningssikkerhed vil fortsat stå centralt. Importlandene vil i stigende grad forsøge at sprede deres energimport på flere leverandører og energifor-

mer for at øge deres forsyningssikkerhed.

Investeringsniveauet i energisektoren har længe været lavt. Det betyder, at den fremtidige øgede efterspørgsel efter energi vil blive fulgt af kraftige prisstigninger, fordi produktionen ikke kan følge med. Det vil på en gang føre til, at importlandenes, især OECD-landenes, udgifter til energi vil stige betydeligt, og at eksportlandenes indtægter vil stige tilsvarende.

Det er imidlertid meget sandsynligt, at stigende oliepriser og øget fokus på udledning af drivhusgasser vil lede investorerne over mod nye olieklæder, f.eks. oliesand, gas, herunder skifergas, alternative energiformer og øgede energibesparelser.

De fortsatte stigninger i energipriserne betyder også, at produktionsomkostningerne for fødevarer vokser. Det skyldes, at udviklingen i energipriser presser prisen på f.eks. gødning og transport op. Fødevarepriserne vil også blive mere ustabile som resultat af flere perioder med ekstreme vejrforhold.

Ændringer i de globale magtforhold

USA's globale dominans vil blive svækket på langt sigt. Udviklingen bærer på meget langt sigt i retning af en verden med en række stormagter, hvor USA vil forblive den stærkeste magt. Kina vil være USA's største strategiske konkurrent, først og fremmest i Østasien.

I løbet af de næste 10-20 år vil den økonomiske og militære udvikling gradvis ændre de sikkerhedspolitiske styrkeforhold. Den

største forskydning i verdensøkonomien vil blive mod Kina og Asien og væk fra USA og Europa. Den økonomiske krise vil frem-

skynde Kinas og Indiens oprykning blandt verdens største økonomier.

USA vil frem mod 2020 forblive verdens største økonomi, og landet er den eneste militærmagt med global strategisk rækkevidde. USA's magt vil imidlertid blive mindsket, og dets status som verdens eneste supermagt vil gradvis blive svækket. USA vil også langsomt miste sit hidtidige klare økonomiske forspring i forhold til Kina, og omkring 2030 vil USA blive overhalet af Kina som verdens største økonomi.

De fremvoksende stormagter har alle økonomier med høj vækst, men deres økonomiske grundlag er meget forskellige. De prioriterer at udvikle deres økonomiske styrke som den væsentligste forudsætning for magt i global politik. Her skiller Rusland sig dog ud, fordi det har meget svært ved at frigøre sig fra sin afhængighed af at eksportere råstoffer i stedet for forarbejdede varer.

Foruden deres økonomiske udvikling vil alle stormagter tillægge store og moderne militære styrker en afgørende betydning for deres stormagtsroller. Den globale økonomiske krise vil på mellemlangt sigt kun have en begrænset effekt på væksten i forsvarsudgifterne. Det gælder især uden for Europa, og f.eks. vil Kina, Indien og Rusland prioritere en fortsat modernisering af deres væbnede styrker meget højt.

Frem mod 2020 vil der ske en gradvis udjævning af de globale magtforhold. På meget langt sigt vil der ikke være egentlige supermagter, men en række stormagter, hvor USA fortsat vil være den stærkeste. Efter årtiers meget høje økonomisk vækst er Kina den stærkeste af de fremvoksende magter,

og Kina og USA bevæger sig i retning af en større strategisk og især sikkerhedspolitisk rivalisering. USA afbalancerer samtidig sin politik i regionen nøje, så forholdet mellem de to lande ikke for alvor lider overlast. Rusland er ved at genopbygge en rolle som stormagt, men landets økonomiske udvikling modvirkes af utilstrækkelige reformer. Også Indien har høj økonomisk vækst og vil på langt sigt styrke sin udenrigspolitiske indflydelse på grund af sin voksende andel af verdensøkonomien, men vil dog på kort og mellemlangt sigt primært kunne gøre sig gældende som militær stormagt.

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

De ændrede sikkerhedspolitiske styrkeforhold vil ikke føre til store ændringer i den måde, som de internationale institutioner fungerer på. Bevægelsen i retning af flere stormagter og regionale magter vil betyde, at en bredere kreds af lande får voksende indflydelse på vigtige internationale udviklinger og beslutninger. Det vil give de opstigende magter mulighed for at formulere deres egne politiske og økonomiske dagsordener uden at acceptere vestlige normer.

Det er et fællestræk for både Kina, Indien og Rusland og mange af de fremvoksende regionale magter, at de ikke anerkender USA's ledende rolle i verden. Selv om lande som Tyrkiet, Indonesien og Brasilien bevarer grundlæggende positive relationer til USA, vil USA i stigende grad få problemer med at påvirke disse landes politik.

Samtidig med at Kina og Rusland har fået tilstrækkelig styrke til at udfordre Vesten politisk, lægger de i varierende grad afstand til vestlige normer for politisk adfærd og står fast på egne værdier, traditioner og interesser. Den tendens vil blive forstærket og vil inspirere regionale magter og andre lande, der har et konfliktfyldt forhold til Vesten.

Vestlige demokratiske værdier og principper vil derfor i stigende grad blive udfordret af andre politiske systemer samt regeringer, der ønsker, at statsmagten skal spille en afgørende rolle i økonomien. Den vestlige kultur og demokratimodel i alle dens variationer vil dog bevare en betydelig global, folkelig tiltrækningskraft.

Kina

Kina kan ikke opretholde den hidtidige høje økonomiske vækst på mellemlangt sigt. Kina står over for at udskifte den øverste politiske ledelse, men det er sandsynligt, at den nuværende politiske og økonomiske kurs vil blive fastholdt, og at Kina i 2020 vil være den dominerende magt i Østasien og en af verdens førende stormagter.

Kinas øverste ledelse vil blive udskiftet i 2012 og 2013, men det er ikke sandsynligt, at den nye ledelse vil gennemføre et politisk og økonomisk kursskifte. Så længe Kina har økonomisk vækst og kan sikre beskæftigelse til den overvejende del af befolkningen, vil ledelsen foretrække status quo.

Kina står på mellemlangt til langt sigt over for store indre udfordringer. Den økonomiske vækst skaber stor økonomisk ulighed og efterlader store grupper i samfundet uden særlig fremgang. Derfor forekommer der jævnligt omfattende lokale protestaktioner og uroligheder. Kinas problemer med social og økonomisk ulighed og dets fortsatte bestræbelser på at opretholde en meget høj økonomisk vækst vil betyde, at Kinas ledelse vil fokusere på landets interne forhold.

Kinas ledelse har øget opmærksomheden på landets interne sikkerhed. Den kinesiske ledelse og sikkerhedsapparatet følger opstande i andre lande tæt, da de er bekymrede for, at opstande i andre lande kan inspirere til opstande i Kina. Det er sandsynligt, at den kinesiske ledelse først vil

overveje et politisk kursskifte som reaktion på en alvorlig krisesituation, men det er ikke sandsynligt, at en folkelig opstand kan fjerne Kinas Kommunistiske Partis magtmonopol mod ledelsens vilje.

Kinas høje årlige vækstrater vil fortsat falde lidt, men selv med mere beskeden vækst vil Kina i 2020 være den dominerende magt i Østasien og en af verdens førende stormagter.

Kinas ikke-indblandingspolitik

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

Ikke-indblandingsprincippet står stadig helt centralt i kinesisk udenrigspolitik. Det skal først og fremmest forhindre, at andre lande får mulighed for at blande sig i interne kinesiske forhold. Men princippet skal sam-

tidig tjene som kinesisk argument imod, at Vesten intervenserer militært i andre lande. Kinas fastholdelse af ikke-indblandingspolitikken og modstand mod vestligt støttede regimeforandringer vil føre til, at totalitære stater i et vist omfang vil søge politisk beskyttelse hos Kina.

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

Det voksende modsætningsforhold mellem Kina og USA vil først og fremmest føre til konkurrence om strategisk indflydelse i Østasien. Kina opfatter USA's samarbejde med Kinas nabolande som amerikanske forsøg på at omringe Kina og dermed som en strategisk udfordring. Kina understreger derfor i højere grad sine strategiske interesser i sit nærområde, herunder sine krav i Det Syd kinesiske Hav, hvor der er store energiforekomster.

Det er et kardinalpunkt i Kinas udenrigspolitik, at Taiwan-spørgsmålet ikke gøres til et internationalt anliggende. Ét-Kina-politikken er imidlertid den udenrigspolitiske grundtese for både Kina og Taiwan. Både Kina og stærke kræfter på Taiwan kræver en genforening af Kina og Taiwan, men anser modpartens politiske system for illegitimt og kræver, at en genforening skal ske på grundlag af deres eget politiske system.

Kina frygter, at et sammenbrud af det nuværende regime i Nordkorea vil føre til et

genforenet Korea under amerikansk indflydelse. For at opretholde status quo på den koreanske halvø fortsætter Kina derfor sin støtte til Nordkorea, men Kinas indflydelse på den nordkoreanske ledelse er begrænset.

Kina vil fortsat have et godt, men reserveret forhold til Rusland. Kina forsøger at anvende Rusland som modvægt til USA's globale indflydelse, og Kina lader gerne Rusland føre ordet i internationale spørgsmål, der ikke har afgørende betydning for Kina. Forholdet mellem Kina og Rusland vil forblive i et stabilt leje, så længe de to lande har en fælles forståelse om ikke at udfordre hinanden, især i Centralasien.

For bedre at kunne sikre sin udenrigshandel og olieimport bygger Kina transportanlæg, primært havneanlæg, i Pakistan, Burma, Bangladesh og Sri Lanka. Det skal sikre kinesisk adgang til Det Indiske Ocean. Havneanlæggene vil også give den kinesiske flåde adgang til støttepunkter og dermed til at demonstrere magt i Det Indiske Ocean.

Der er stor skepsis i Indien over for Kinas voksende indflydelse. Indien opfatter Kinas udvikling af havneanlæg i Indiens nabolande som kinesiske forsøg på en strategisk omringning af Indien, og de to lande har fortsat uoverensstemmelser om deres fælles grænse.

Kina efterspørger nu betydelige dele af verdens naturressourcer, især energi, og er blevet en væsentlig aktør på råvaremarkederne. Den kinesiske ledelse prioriterer også teknologioverførsel og udvikling af selvstændig kinesisk viden inden for højteknologiske områder meget højt. Mange kinesiske udenrigspolitiske engagementer er drevet af landets efterspørgsel efter rå-

stoffer. Kinas økonomiske styrke og store efterspørgsel efter råstoffer giver også mulighed for at købe indflydelse i adskillige økonomisk svage lande på de fleste kontinenter, herunder i lande med regimer, der er på kant med Vesten.

Den kinesiske ledelse har i takt med landets økonomiske vækst sat en større omstilling af de væbnede styrker i gang. De er ved at udvikle sig fra en lavteknologisk folkehær til et moderne stormagtsforsvar. Kinas officielle forsvarsbudget er mere end firedoblet i faste priser i det seneste årti.

Den primære drivkraft i moderniseringen af de væbnede styrker har været forholdet til Taiwan og at kunne afskrække USA fra at intervenere militært i Kinas nærområde. Derfor har især flåden og luftvåbnet fået tilført nyt materiel. Det er dog ikke sandsynligt, at forholdet mellem Kina og Taiwan udvikler sig til en omfattende krig. Der er imidlertid en tendens til, at Det Sydkinesiske Hav bliver prioriteret højere i Kinas militære planlægning. Det sker ved at tildele de nyeste skibe og fly til de enheder, der skal operere i Det Sydkinesiske Hav.

Kinas væbnede styrker prioriterer cyber-

området højt, og det er meget sandsynligt, at cyberangreb indgår i kinesisk militær planlægning.

Med udsendelsen siden begyndelsen af 2009 af en flådestyrke til at bekæmpe pirateri ved Afrikas Horn er Kinas væbnede styrker begyndt at optræde uden for Kinas nærområde. Kina deltager endvidere i stigende omfang i FN's fredsbevarende missioner. Det næste skridt for det kinesiske forsvar er at udbygge sin evne til at kunne operere i Det Indiske Ocean. På langt til meget langt sigt vil Kina opbygge en global militær styrke, så landet har evnen til på globalt plan at være en militær stormagt.

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

Rusland

På kort til mellemlangt sigt vil Rusland under præsident Putin ikke blive konfronteret med en politisk opposition, der vil kunne true styrets greb om magten. Selv om den pragmatiske udenrigspolitiske linje fortsætter, vil Rusland fortsat være en vanskelig samarbejdspartner for Vesten. Især udviklingen i Mellemøsten og spørgsmålet om NATO's missilforsvar i Europa vil kunne føre Rusland tilbage til en mere konfrontatorisk udenrigspolitik.

Præsident Vladimir Putin sidder nu tungt på landets ledelse, end han gjorde som premierminister, og de kendte hovedlinjer

i Ruslands indenrigs-, forsvars- og udenrigspolitik vil fortsætte.

Ruslands nye ledelse kommer imidlertid til at regere under vanskeligere forhold end tidligere. Demonstrationerne i 2011 og 2012 har vist, at der især i den yngre bybefolkning og den voksende middelklasse er utilfredshed med landets ledelse. På kort til mellemlangt sigt vil Rusland under præsident Putin imidlertid ikke blive konfronteret med en politisk opposition, der kan true ledelsens greb om magten.

Rusland har i de seneste to-tre år haft en stabil økonomisk vækst, men økonomien er stadig belastet af betydelige ubalancer, som kræver gennemgribende reformer. Blandt de største udfordringer er udbredt korrupsion og bureaukrati, statens dominerende rolle i økonomien, afhængighed af indtægter fra energiekseporten og endelig store underskud på statens budget, når indtægterne fra energiekseporten ikke regnes med.

Selv om den russiske ledelse anerkender, at det er nødvendigt at modernisere landets økonomi, prioriterer den samtidig økonomisk integration med de øvrige lande i SNG-området og kraftigt øgede offentlige udgifter til bl.a. lønninger og pensioner samt til forsvaret. Den russiske økonomi er dermed mere sårbar og afhængig af indtægterne fra energiekseporten end før den økonomiske krise.

Rusland vil fortsat udfordre USA's dominans på den internationale scene. Her vil Rusland i forskellig grad søge at samarbejde med andre stormagter, ikke mindst Kina, som Rusland især vil samarbejde med om at modarbejde vestlige politiske og militære interventioner i andre lande. En anden og lige så højt prioriteret målsætning vil være at fastholde og udbygge Ruslands dominerende indflydelse i de øvrige lande

i SNG-området og at hindre dem i at orientere deres udenrigs- og sikkerhedspolitik mod NATO, EU, USA og Kina.

Selv om Rusland vil føre en overvejende pragmatisk udenrigspolitik, rummer uenigheder mellem Rusland og Vesten risici, der vil kunne føre til politiske konfrontationer mellem Rusland og Vesten. I Ruslands selvopfattelse har landet legitime interesser i alle vigtige internationale spørgsmål. Rusland vil modarbejde Vesten, hvis de vestlige stormagter efter russisk opfattelse ikke tager tilstrækkeligt hensyn til landets synspunkter. Disse uenigheder vedrører især håndteringen af udviklingen i Mellemøsten og Nordafrika, herunder situationen i Syrien.

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

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

Rusland anser Syrien for et vigtigt strate-

gisk støttepunkt i Mellemøsten. De tætte forbindelser mellem de to lande går langt tilbage, og Rusland har et flådestøttepunkt i havnen i Tartus. Ruslands interesse i den aktuelle situation i Syrien er at undgå et ukontrolleret ledelseskifte og at få konflikten fastfrosset for dermed at kunne pleje sine interesser i landet under et svækket al-Asad-styre. Det er imidlertid meget sandsynligt, at krisen i Syrien vil føre til et strategisk tilbageslag for Ruslands stilling i Mellemøsten.

Ruslands forhold til NATO er især præget af spørgsmålet om et missilforsvar i Europa. Rusland kræver garantier for, at NATO's missilforsvar i Europa ikke er rettet mod Rusland. Hvis Rusland mener, at USA og NATO ikke imødekommer landets krav til missilforsvaret efter det amerikanske præsidentvalg i november 2012, er det sandsynligt, at Rusland vil skrue ned for samarbejdet og op for trusler og modtræk.

Rusland har allerede delvis iværksat militære modtræk, herunder opstilling af jord til jord-missiler af typen Iskander i det vestlige Rusland, og har varslet om opstilling af disse missiler også i Kaliningrad-regionen. Ruslands militære reaktioner mod missilforsvaret skal ses som en styrkedemonstration over for den russiske opinion og som politisk pression mod NATO-landene. De fleste af Ruslands bebudede militære modtræk til NATO's missilforsvar dækker imidlertid i hovedsagen over nye våbenprogrammer, som Rusland i forvejen og uafhængigt af NATO's planer om et missilforsvar har planlagt at indføre som led i moderniseringen af landets forsvar.

Rusland vil ikke søge en militær konfrontation med NATO, men Ruslands forhold til

NATO har fortsat et potentiale til betydelige politiske uoverensstemmelser.

På trods af den økonomiske krise har Rusland i de seneste år øget sit forsvarsbudget betydeligt. Den politiske ledelse har bebudet flere stigninger, så landets forsvarsudgifter i procent af bruttonationalproduktet kommer til at ligge på lidt under 3 % frem mod 2020 i de officielle opgørelser. I realiteten er forsvarsudgifterne dog betydeligt større.

Ruslands ledelse har sat et omfattende materielanskaffelsesprogram for forsvaret i gang. Programmet skal ses på baggrund af, at det russiske forsvar råder over en stor pukkel af gammelt materiel. Den politiske ledelse vil prioritere materielanskaffelserne højt, også på bekostning af andre økonomiske målsætninger. Det er dog ikke sandsynligt, at programmet vil blive gennemført i fuldt omfang frem til 2020, fordi Ruslands nedslidte militærindustri ikke kan levere, hvad programmet kræver.

Rusland iværksatte i 2008 en omfattende forsvarsreform, hvis væsentligste ændringer nu er gennemført. De russiske landstyrker er ikke længere indrettet til at skulle udkæmpe storkrige med offensive operationer langt fra Ruslands grænser. I stedet skal Rusland med færre, mere mobile styrker kunne reagere hurtigt på alle trusler og risici i landets periferi og nabolande. Her skal Rusland med sine stående styrker og uden at skulle afvente en mobilisering kunne udkæmpe såvel lokale som regionale krige. Ruslands flåde og flystyrker vil opretholde en begrænset evne til at demonstrere magt over lange afstande for at kunne understøtte landets krav om stormagtsstatus.

Indien

Det er Indiens ambition at hæve sig op på niveau med Kina som stormagt. På det militære område har Indien nået det, men der skal et meget langvarigt vækstforløb til, før Indien kan få en plads blandt verdens største økonomier. Indien ønsker på linje med Kina og Rusland at fremme udviklingen hen imod en verden med en række stormagter, hvor Indien vil kunne indtage en central rolle.

Indien er på vej til at manifestere sig som en af verdens betydeligste magter. Landets økonomi er gennem de sidste to årtier vokset kraftigt, og det er sandsynligt, at Indien vil kunne opretholde denne vækst på meget langt sigt. Der skal dog et meget langvarigt vækstforløb til, meget mere end 20 år, før Indien kan matche verdens tre største økonomier: USA, Kina og EU.

Indiens udvikling hæmmes af store interne problemer. Det er fortsat vanskeligt for Indien at brødføde store dele af sin befolkning. Desuden hæmmer kastesystemet den sociale bevægelighed, og Indien er præget af et meget omfattende bureaukrati og en svag infrastruktur. Hertil kommer Indiens mange etniske og religiøse konflikter, hvoraf flere har forbindelser til de ustabile nabolande Pakistan, Nepal og Sri Lanka.

Indien har imidlertid en række fordele, frem for Kina, der gør det til en attraktiv samarbejdspartner for Vesten, og som fremmer Indiens rolle i international politik og handel. Det gælder ikke mindst et vel fungerende politisk og retligt system efter vestligt forbillede samt en befolkning, hvor mange har gode engelskkundskaber.

Indien ønsker på linje med Kina og Rusland at fremme udviklingen hen imod en verden med flere stormagter, hvor Indien vil kunne indtage en central rolle.

Indien udfolder betydelige bestræbelser på

at forbedre forholdet til alle nabolande og naboregioner, herunder Pakistan. Indien har styrket sit samarbejde med magter som USA, Kina, Japan, Israel og Frankrig. De forstærkede samarbejdsrelationer med andre magter vil Indien bruge til at maksimere sin indflydelse. Det er dog ikke sandsynligt, at Indien vil indgå tætte, forpligtende alliancer, og Indien vil blive ved med at værne om sin strategiske selvstændighed.

Det er sandsynligt, at USA's og Indiens strategiske samarbejde vil fortsætte. Set med amerikanske øjne er Indien en stor, venligt-sindet og demokratisk magt, som USA kan samarbejde med, og en potentiel allieret i bestræbelserne på at inddæmme Kinas voksende indflydelse. Indiens interesse i samarbejdet sigter først og fremmest mod at blive anerkendt som ligeværdig stormagt. Det er dog ikke sandsynligt, at Indien vil lade sig inddrage i amerikanske bestræbelser på at dæmme op for øget kinesisk indflydelse i Østasien. Indien vil derimod have en strategisk forståelse med USA om at imødegå Kinas stigende flådeaktiviteter i Det Indiske Ocean.

Indien prioriterer sit forsvar meget højt for at støtte sin strategiske ambition om en dominerende rolle ved Det Indiske Ocean og for på langt sigt også at blive en global stormagt. Indien har med sin økonomiske vækst og vækstrater for forsvarsbudgetterne mulighed for at modernisere sit forsvar og opbygge en global militær evne. På det

militære område har Indien allerede opnået reel stormagtsstatus. Kombineret med den geografiske placering ved Det Indiske Ocean vil Indien derfor på langt sigt opnå en reel global militær evne, der fra 2020 vil omfatte flere hangarskibe.

Indien vil på langt sigt være meget tilbageholdende som global militær magt. Det er dog sandsynligt, at Indien på meget langt sigt i stadig større grad vil engagere sig i militære operationer, der går ud over den nuværende deltagelse i f.eks. fredsbevarende FN-operationer og anti-pirateri-operationer.

Fremtidens konflikter

Bevægelser og skred i de globale magtforhold betyder større usikkerhed og større risiko for konflikter. Det betyder, at stater vil være mere tilbøjelige til at udfordre konkurrenters globale eller regionale lederskab. Det vil kunne skabe alvorlige politiske og militære konfrontationer, især hvis landene fejlbedømmer deres egen og andres styrke og beslutsomhed.

Både de strategiske kernevåben og de konventionelle militære midler har gjort ubegrænset krig uanvendelig som politisk middel i konflikter mellem stormagterne. For USA gælder således, at Kina, Rusland og Indien er de eneste stater, USA ikke i praksis ville kunne besejre i en konventionel krig. For USA indtager de tre militære sværvægttere allerede en særstilling som lande, hvis vitale interesser USA må tage særlige hensyn til.

Samtidig har udviklingen af de internationale organisationer og institutioner i sidste halvdel af det 20. århundrede skabt et interessefællesskab, der virker begrænsende for krige mellem udviklede stater. Det samme har globaliseringen og den stadig tættere sammenvævede globale økonomi. Det ville f.eks. være meget omkostningsfuldt og ødelæggende for USA's og Kinas økonomier, hvis de to lande indledte en direkte militær konfrontation.

Den samme tilbageholdenhed hos stormagterne vil dog ikke gøre sig gældende

inden for nye, ikke-voldelige kampmidler som f.eks. krigsførelse i cyberspace. Det vil være et felt, hvor stater eller ikke-statslige aktører uden egentlige fysiske krigshandlinger kan skade hinanden.

Bevægelser og usikkerheder i de globale magtforhold øger sandsynligheden for, at stater, til dels også stormagter, vil udfordre konkurrenters globale eller regionale lederskab. I den forbindelse kan der både være tale om militær demonstrationspolitik og diplomatiske chikanerier. Det vil kunne føre til, at de fejlbedømmer både deres egen og andres styrke og beslutsomhed med risiko for politiske og militære konfrontationer. Det gælder især lokalt og regionalt. Selv om væbnede konflikter mellem stormagter fortsat vil kunne forekomme, er risikoen selv på meget langt sigt meget lav.

Der vil være størst risiko for, at regionale eller lokale aktører kommer i militær konflikt i områder, hvor der er erkendte eller forventede forekomster af naturressourcer, f.eks. olie, gas og metaller. I Østasien vil de

regionale territorialstridigheder i Det Sydkinesiske Hav, især omkring Spratly-øerne, frem mod 2020 forblive et centralt regionalt problem, men risikoen for væbnede konflikter er lav.

Etniske og religiøse modsætningsforhold i ustabile og fattige lande, hvor regering og myndigheder ikke fungerer, dvs. de såkaldt svage stater, vil fortsat være en væsentlig årsag til væbnede konflikter. Det gælder især Afrika syd for Sahara, dele af Mellemøsten og Sydasiens, bl.a. fordi de kan anvendes som fristeder for terrorister. Det vil være inden for dette område, at de fleste væbnede konflikter vil udspringe på langt sigt.

Det er sandsynligt, at der på mellemlangt til langt sigt vil være en mindre villighed blandt vestlige lande, herunder USA, til at engagere sig i langvarige militære interventioner på linje med de stabiliserings- og genopbygningsoperationer, som har præget de vestlige militære engagementer gennem de sidste 10-15 år. Det er dog sandsyn-

ligt, at vestlige lande fortsat vil gennemføre humanitære operationer og kortvarige, højintensive militære interventioner. Det vil også afspejle sig i de strukturelle forandringer, som sker i de vestlige landes militære organisationer.

Tiden frem mod 2020 vil være præget af, at USA i mindre grad end hidtil kan lede verden, uden at andre stormagter kan eller vil overtage USA's rolle. Det vil i stigende grad give sig udslag i en større manøvfrihed for regionale magter, der ikke i samme omfang som tidligere lader sig holde tilbage af USA. Det indebærer på mellemlangt til langt sigt nogen risiko for regionale konflikter, især i områder, hvor USA hidtil har haft en dominerende rolle, f.eks. Mellemøsten. Samtidig vil regionale magter i stigende grad søge at styrke deres regionale magtposition. Men det medfører også en øget risiko for, at USA på kort til mellemlangt sigt vil se sig tvunget til militær indgriben mod f.eks. regionale magter, der undervurderer, hvor parat USA fortsat vil være til kortvarige, højintensive militære engagementer.

SPROG, METODE OG DEFINITIONER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vores faste formulering af de fem sandsynlighedsgrader er:

- Meget sandsynligt
- Sandsynligt
- I nogen grad sandsynligt
- Ikke sandsynligt
- Usandsynligt

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

stemmelse mellem vores formuleringer og læsernes opfattelser.

Hvis ikke vi gør dette, overlader vi arbejdet med at fortolke vores formuleringer til læserne. Dertil kommer, at vi selv bliver tvunget til nøjere at overveje, hvor sikre vi er i vores vurderinger.

Selv om formuleringernes sproglige form kan diskuteres, er de med til at give læseren en mere præcis information og til at gøre opmærksom på, at der er foregået en nøje analyse og vurdering. De særlige formuleringer, der er anvendt i denne risikovurdering, er anført i afsnittet "Definitioner".

Definitioner

Sandsynlighedsgrader

- "Det er **usandsynligt**, at ...":

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

- "Det er **ikke sandsynligt**, at ...":

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

Sandsynlighed omkring 25 %.

- "Det er **i nogen grad sandsynligt**, at ...":

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

Sandsynlighed omkring 50 %.

- "Det er **sandsynligt**, at ...":

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

Sandsynlighed omkring 75 %.

- "Det er **meget sandsynligt**, at ...":

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

Varslingshorisont

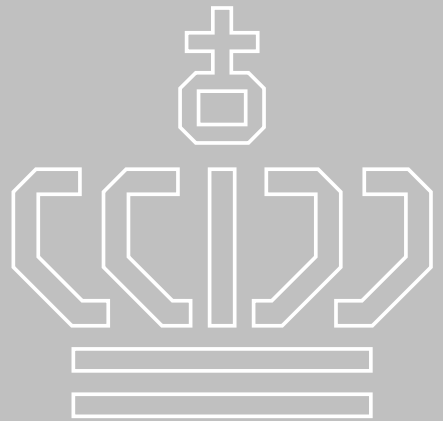
- 0-2 år: Kort sigt
- 2-5 år: Mellemlangt sigt
- 5-10 år: Langt sigt

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

Terrorangreb

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

- **Simple terrorangreb**, der kan bestå i, at en enkelt eller nogle få personer skaffer sig f.eks. et håndvåben eller en simpel hjemmelavet bombe og angriber et ubeskyttet mål.
- **Terrorangreb af en vis kompleksitet**, der kan bestå i et mindre antal koordinerede bombesprængninger eller en enkelt stor bilbombe mod ubeskyttede eller dårligt beskyttede mål.
- **Komplekse terrorangreb**, der kan bestå af et større antal koordinerede bombesprængninger eller mere end én stor bilbombe.
- **Meget komplekse terrorangreb**, f.eks. angrebene i USA i september 2001 og de planlagte angreb mod transatlantiske fly fra London i august 2006.



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

26. oktober 2012
Nr. 160780
ISSN 1604-4444