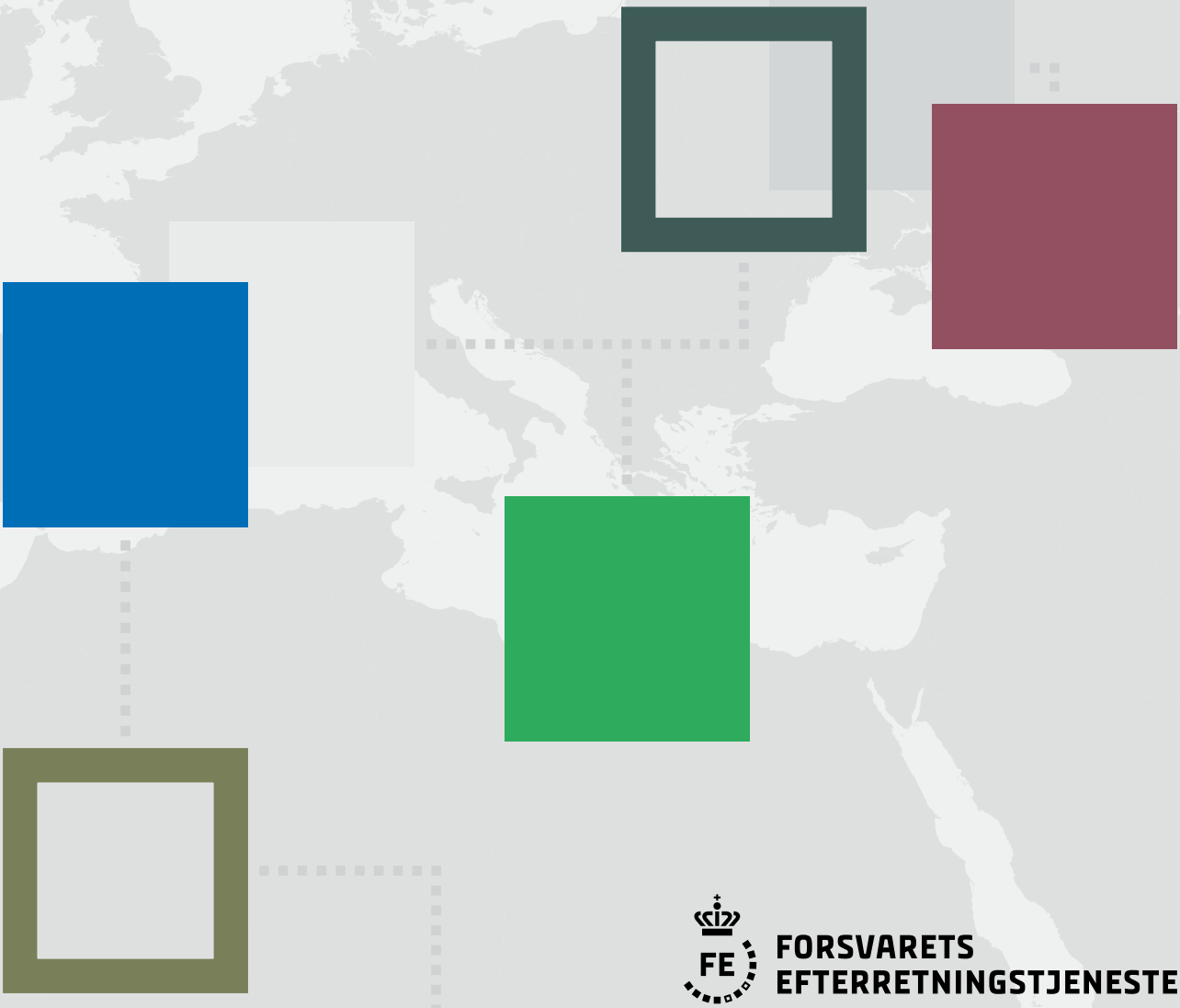
# EFTERRETNINGSMÆSSIG RISIKOVURDERING 2020

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



FORSVARETS
EFTERRETNINGSTJENESTE

Forsvarets Efterretningstjeneste
Kastellet 30
2100 København Ø

Telefon: 3332 5566
www.fe-ddis.dk
www.cfcs.dk

# FORORD

I denne publikation har vi samlet et billede af de vigtigste trusler og andre forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed og strategiske interesser.

I risikovurderingen for 2019 pegede vi på, at den verdensorden, som har været gældende i de sidste mange årtier, er under pres. Denne udvikling er fortsat, og der sker desuden i disse år en forskydning i magtforholdet mellem stormagterne USA, Kina og Rusland, som udfordrer vestlige alliancer og idealer. COVID-19-pandemien – og den deraf følgende økonomiske krise – har i 2020 yderligere forstærket disse tendenser. Samlet set kan denne udvikling gøre det vanskeligere for Danmark at forfølge sine nationale interesser.

Følelsen af, at den verdensorden vi har kendt i en årrække, er under ændring, kan – sammen med en oplevelse af stigende usikkerhed – forstærkes af bevidst spredning af misinformation og decideret forfalsket information, blandt andet på sociale medier. Der er stater, som systematisk og dygtigt driver påvirkningsaktiviteter for at fremme nationale dagsordener og svække sammenhængskraften i andre lande. I 2020 har vi blandt andet set eksempler på målrettede påvirkningskampagner, hvor COVID-19-krisen søges anvendt til at mindske støtten til de vestlige sanktioner mod Rusland.

I en verden under forandring er det en helt central opgave for FE at fokusere den efterretningsmæssige indsats på de udviklinger og områder, som i særlig grad påvirker Danmarks sikkerhedsmæssige situation og interesser.

Risikovurderingen er uklassificeret og skrevet til offentliggørelse, og det afspejler sig naturligvis i formuleringerne og detaljeringsgraden. Men under analyserne ligger et omfattende efterretningsmæssigt grundlag, der er tilvejebragt som led i FE's målrettede arbejde med – både på egen hånd og i samarbejde med vores partnere i udlandet – at tilvejebringe efterretninger.

Hovedfokus i risikovurderingen er på de områder, som vi i FE prioriterer højest, fordi de i øjeblikket har størst betydning for Danmarks sikkerhedsmæssige og strategiske situation. Det drejer sig fortsat om situationen i Arktis, Rusland, Kina, cybertruslen og terrortruslen.

I disse år har stormagterne i stigende grad fokus på Arktis, og udviklingen er kendetegnet ved et anspændt forhold mellem USA, Kina og Rusland. Vi forventer, at der i de kommende år vil være et stigende militært aktivitetsniveau i Arktis, og at både EU og NATO vil ønske at spille en større rolle i området.

Rusland vil fortsat være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og for Danmark, samtidig med at Kina øger sin indflydelse både regionalt og globalt og dermed får en stadig stigende betydning. Cybertruslen er reel og konkret hver eneste dag, og både staters og kriminelles cyberangreb er fortsat blandt de mest alvorlige trusler mod Danmark. Endelig har terrorangrebene i Europa i efteråret 2020 med al tydelighed vist, at terrortruslen fortsat er alvorlig.

I tillæg til disse hovedprioriteter er der en række områder af verden, som fortsat vil give Danmark udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer. Det gælder Mellemøsten og Nordafrika, Vestafrika og Afghanistan, der behandles i hver deres kapitel.

Redaktionen er afsluttet den 26. november 2020.

Rigtig god læsning.

**Svend Larsen**
Fungerende chef for Forsvarets Efterretningstjeneste

# INDHOLD

# HOVEDKONKLUSION

Magtforholdet mellem stormagterne USA, Kina og Rusland forskydes, og det udfordrer vestlige alliancer og idealer. Disse tendenser har COVID-19-pandemien gjort tydeligere. Pandemien har samtidig kastet verden ud i en alvorlig økonomisk krise.

Udviklingen i Arktis vil fremover blive kendetegnet ved et anspændt forhold mellem stormagterne USA, Kina og Rusland. De har alle stort fokus på regionen, og den militærstrategiske udvikling i Arktis er samtidig knyttet til balancen mellem Rusland og USA på globalt plan. Rusland styrker sine militære kapaciteter og sin kontrol med regionen. Det reagerer vestlige stater på ved at øge deres militære tilstedeværelse, og det udfordrer Rusland. Rusland har samtidig brug for stabilitet til at tiltrække investeringer og skal derfor træffe svære valg mellem militær kontrol og økonomiske interesser. Kinas interesser i Arktis drejer sig om adgang til ressourcer og søruter og om at opnå større indflydelse på arktiske anliggender. Kina styrker derfor sin arktiske forskning og opbygger infrastruktur i Arktis. Kinas interesser i regionen er vedholdende og langsigtede, også i forhold til Grønland.

Rusland vil fortsat være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og for Danmark. Landet forsøger at genetablere sig som en global stormagt, og de væbnede styrker er fortsat det vigtigste instrument i rivaliseringen med USA. Rusland vil dog også sikre sin globale position gennem det strategiske forhold til Kina samt indflydelse i Mellemøsten, Nordafrika og især de tidligere sovjetiske lande. Rusland bruger desuden påvirkning, bl.a. i et forsøg på at få Vesten til at fjerne sanktioner. Dertil kommer, at Ruslands lukkede beslutningsproces og dybe mistillid til USA og NATO medfører risiko for fejltagelser og utilsigtet militær eskalation. Det er også tilfældet i Danmarks nærområde, hvor Ruslands militære evne er blevet markant forøget.

Kina øger sin indflydelse både regionalt og globalt. Det sker i multilateralt samarbejde og gennem investeringer og partnerskaber i udlandet. Kina benytter dog også i høj grad cyberoperationer til at understøtte sine strategiske interesser og mål. Kina søger samtidig stadigt mere håndfast og offensivt at imødegå kritik og anvender landets økonomiske vægt til at lægge pres på andre lande. Den kinesiske ledelse fører desuden en hård politik over for, hvad den opfatter som forsøg på at svække Kinas suverænitet og samling. I Det Sydkinesiske Hav fortsætter Kina sin militære opbygning og hævder sine krav. USA ser Kina som sin primære strategiske konkurrent og søger at modvirke Kinas udvikling som global stormagt.

Staters og kriminelles cyberangreb er fortsat blandt de mest alvorlige trusler mod Danmark. Både danske virksomheder og myndigheder er mål for denne trussel, og de udsættes løbende for cyberangreb. Truslen kommer til udtryk ved forskellige typer angreb udført med meget forskellige formål, herunder især spionage og kriminalitet. Derudover vil den fortsatte digitalisering til gavn for det danske samfund potentielt give hackere nye muligheder for at spionere, udøve kriminalitet og i sidste ende udføre destruktive angreb mod Danmark. Det skyldes bl.a., at alt digitalt udstyr indeholder sårbarheder.

Al-Qaida og Islamisk Stat har intensiveret deres opfordringer til angreb som gengældelse for genoptrykningen af tegninger af profeten Muhammed. De to grupper står ledelsesmæssigt svækket, men deres intentioner er uændrede, og de er fortsat engagerede i angrebsplanlægning mod Vesten. Terrorangrebene i Europa i efteråret 2020 har med al tydelighed vist, at terrortruslen fortsat er alvorlig. Truslen er udtryk for, at de grundlæggende drivkræfter bag militant islamisme er uændrede og fortsat mobiliserer til terror. Desuden er truslen fra højreekstremister steget i de seneste år, og den vil også præge trusselsbilledet fremover.

Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat udgøre en sikkerhedspolitisk udfordring for Europa på både kort og langt sigt. Det skyldes bl.a., at Mellemøsten og Nordafrika vil blive ramt ekstra hårdt af den internationale økonomiske krise, der følger i kølvandet på COVID-19. Krisen vil forværre de nationale, regionale og internationale spændinger, som i forvejen præger regionen. En række stater, herunder særligt Rusland, Iran og Tyrkiet, har endvidere placeret sig som centrale aktører i forhold til regionen og dens konflikter. Iran vil med den nye amerikanske regering sandsynligvis afsøge mulighederne og betingelserne for at få USA til at genindtræde i den internationale aftale om Irans nukleare program. De grundlæggende modsætninger mellem USA og Iran vil dog bestå og fortsat påvirke sikkerhedssituationen i regionen.

Det vestlige Sahel er præget af mange komplekse problemer, såsom dårlig regeringsførelse, økonomisk krise og militant islamisme. Pirateriet i Guineabugten fortsætter, og piraterne fokuserer nu primært på kidnapning for løsepenge.

Den afghanske regering er svækket af hårdt militært pres fra Taliban, indre splittelse og de internationale styrkers tilbagetrækning. Blandt de mest sandsynlige udviklinger er, at Afghanistan inden for de nærmeste år ender i borgerkrig eller et Taliban-styre. Det er også sandsynligt, at udviklingen vil skabe en humanitær krise og flygtningestrømme samt styrke de militante islamister.

# DE NYE SIKKERHEDS-POLITISKE FORHOLD

Magtforholdet mellem stormagterne USA, Kina og Rusland forskydes, og det udfordrer vestlige alliancer og idealer. Disse tendenser har COVID-19-pandemien gjort tydeligere. Pandemien har samtidig kastet verden ud i en alvorlig økonomisk krise. Krisen rammer dele af Afrika, Mellemøsten og Asien særligt hårdt og skaber grobund for konflikter og ekstremistiske grupper.

Ruslands præsident, Vladimir Putin, og Kinas præsident, Xi Jinping, i Moskva i forbindelse med 70-årsdagen for oprettelsen af diplomatiske forbindelser mellem de to lande. FOTO: SERGEI ILNITSKY/AP/RITZAU SCANPIX

De sikkerhedspolitiske vilkår ændrer sig. COVID-19-pandemien har gjort det tydeligere, at der i disse år sker en forskydning i magtforholdet mellem stormagterne Kina, USA og Rusland. USA har under Trump-regeringen haft et større fokus på nationale interesser på bekostning af internationalt samarbejde. Det har sat traditionelle alliancer under pres og givet plads til de andre stormagter. Kina indtager en gradvist mere fremtrædende plads i verden, mens Rusland forsøger at udfordre det internationale sammenhold.

Pandemien har desuden forstærket en tendens til, at nationale interesser og interne konflikter vejer tungere end internationale normer og institutioner. Internationale organisationer som NATO, EU og FN og de normer og regler, som organisationerne repræsenterer, gør mindre stater bedre i stand til at varetage deres sikkerhedspolitiske interesser. Sådanne organisationer er imidlertid også udfordret af interne uenigheder om rammen for samarbejdet, og hvordan konkrete kriser håndteres.

Stater har generelt en lav tærskel for at bruge cyberangreb til at opnå sikkerhedspolitiske mål sammenlignet med traditionelle militære midler.

Samtidig prøver eksterne aktører at forstærke disse uenigheder. Rusland forsøger at udfordre sammenholdet i både EU og NATO ved at udnytte interne konflikter i Europa samt USA's større fokus på egne interesser. Det gælder særligt i kriser, som kan udstille vestlig uenighed, og det har også været tilfældet under COVID-19-krisen.

Kinas forsøg på at indtage en mere fremtrædende rolle i verden samt landets økonomiske investeringer og villighed til at bruge politisk-diplomatisk pres håndteres forskelligt af de vestlige lande. Dette kan gøre det vanskeligt at finde fælles fodslag.

Det er meget sandsynligt, at svækket tilslutning til bærende internationale institutioner vil betyde, at de vil få sværere ved at reagere på nye internationale kriser. Det gælder ikke mindst de kriser, der følger af pandemiens økonomiske konsekvenser. I en række stater i Afrika og Mellemøsten, der i forvejen er skrøbelige, er risikoen for borgerkrige og flygtningestrømme forøget. Økonomiske kriser har allerede drevet flere lande på randen af statskollaps. Udviklingen vil sandsynligvis også give oprørs- og terrorgrupper større handlefrihed og øge terrortruslen både i og uden for disse regioner.

### Vestlige lande fylder relativt mindre i verden

Kinas udvikling i løbet af de seneste årtier har ændret magtbalancen i verden betydeligt. Kina søger nu en større rolle internationalt og forsvarer egne interesser over for vestlige lande mere offensivt og konsekvent. Kina optræder således som en stormagt, der søger at markere sig i regioner over hele verden med et alternativ til vestlige liberale idealer.

Rusland benytter sig af, at USA gennem de seneste år har reduceret sit engagement i Mellemøsten og Nordafrika til at øge sin egen indflydelse nær Europas sydlige grænser. Rusland og regionale magter vil få større indflydelse både i Mellemøsten og i andre regioner, hvor USA før har sikret en vis stabilitet. Det er tilfældet, til trods for at Rusland ikke har nær samme økonomiske vægt som USA.

Det skærpede forhold mellem især USA, Kina og Rusland udspiller sig i stigende grad også i det digitale domæne. Stater har generelt en lav tærskel for at bruge cyberangreb til at opnå sikkerhedspolitiske mål sammenlignet med traditionelle militære midler. Det skaber nye dynamikker, hvor både stormagterne og andre lande med relativt lave omkostninger kan iværksætte angreb, da cyberkapaciteter er billigere at anvende og medfører færre tab og internationale repressalier.

Samtidig betyder fraværet af internationalt anerkendte normer for brug af cyberkapaciteter, at mindre stater kan være mere udsatte i stormagternes konflikter. Hvor krigens love og en række internationale organisationer sætter normer for brug af militær magt, er cyberområdet stadig mindre reguleret. Der er således ikke i samme grad enighed blandt stater om, hvornår cyberangreb kan anvendes.

Udviklingen i Arktis vil fremover blive kendetegnet ved et anspændt forhold mellem stormagterne USA, Kina og Rusland. De har alle stort fokus på regionen, og den militærstrategiske udvikling i Arktis er samtidig knyttet til balancen mellem Rusland og USA på globalt plan. Der er fortsat relativt få militære enheder til stede i Arktis. Rusland fortsætter dog sin militære opbygning i regionen. Det er en væsentlig drivkraft for, at vestlige lande er begyndt at øge deres militære aktivitetsniveau i Arktis og Nordatlanten. Ruslands dybe mistro til USA's intentioner skaber risiko for, at militære aktiviteter nær Ruslands grænse fører til utilsigtet politisk eller militær eskalation.

Militære køretøjer på en af de russiske fremskudte baser i Arktis.
FOTO: VLADIMIR ISACHENKOV/AP/RITZAU SCANPIX.



# ARKTIS

De arktiske stater lægger stadig op til at forhandle og samarbejde for at løse uenigheder. Det gælder eksempelvis regionale spørgsmål i regi af Arktisk Råd og i forhandlinger om kontinentalsoklens afgrænsning. En afgørende årsag til, at dette samarbejde har kunnet fortsætte trods øgede spændinger mellem Vesten og Rusland, har været det fælles ønske om at holde samarbejdet adskilt fra sikkerhedspolitiske uoverensstemmelser. Dette ønske bliver nu udfordret af spændinger mellem stormagterne.

USA har øget fokus på Ruslands langvarige militære opbygning i regionen og på Kinas økonomiske interesser i Arktis. Således arbejder USA for, at allierede skal styrke militære kapaciteter og afstemme interesser i regionen. Det skal danne modvægt til Rusland og Kina. Det gælder også i de arktiske fora, hvor USA forsøger at styrke koordination og sammenhold blandt de vestlige lande. De vestlige militære kapaciteter i regionen, også USA's, starter dog fra et lavt udgangspunkt i forhold til Ruslands.

EU og NATO ønsker også at spille en større rolle i arktiske spørgsmål. Flere ikke-arktiske NATO-lande ser gerne, at alliancen påtager sig en aktiv rolle i Arktis. Især Storbritannien er i form af øvelser mere til stede end tidligere.

Rusland har tidligere forfulgt både militær opbygning og internationalt samarbejde for at nå sine strategiske mål om økonomisk udvikling og styrket militær kontrol med regionen. Vestlige landes reaktioner på Ruslands militære opbygning betyder imidlertid, at Rusland i stigende grad er nødt til at prioritere mellem økonomiske interesser og militær tilstedeværelse.

Kinas interesser og involvering i Arktis vokser. Landet ser også med bekymring på udviklingen og det anspændte forhold mellem stormagterne i Arktis. Kinas interesser drejer sig især om adgangen til at udnytte det økonomiske potentiale i Arktis. Det gælder naturressourcer og kortere transportveje ad de arktiske søruter. Derudover ønsker Kina større indflydelse på arktiske anliggender. Her søger man fra kinesisk side målrettet at skabe opbakning til Kina som legitim arktisk aktør, bl.a. gennem forskningssamarbejde.

USA, Rusland og Kina har således betydelige strategiske og økonomiske interesser i regionen. Selv om udviklingen i regionen bygger på fortsat samarbejde mellem kyststaterne, har større militær tilstedeværelse skabt forudsætningerne for utilsigtede sammenstød og eskalation. Særligt bidrager Ruslands mistro til USA's intentioner til, at militære aktiviteter nær Ruslands grænser er forbundet med en vis risiko for fejlkalkulationer.

Det sikkerhedspolitiske spil mellem særligt Rusland og USA, men også Kina, er nu tydeligt. Det er sandsynligt, at ændringer i den militærstrategiske balance og øget militær aktivitet i regionen vil udfordre samarbejdet mellem Rusland og de øvrige kyststater. Militære aktiviteter i områder, der grænser op til Arktis, vil også smitte af på denne dynamik. Det er meget sandsynligt, at udviklingen vil medføre skærpet politisk retorik og fortsat militær opbygning.

Det er sandsynligt, at den nye sikkerhedspolitiske situation i Arktis også vil påvirke samarbejdet om regionale arktiske spørgsmål. De arktiske stater vil dog gøre meget for at sikre, at det kan bestå. På de områder, hvor de arktiske stater fortsat har interesse i fælles løsninger, vil samarbejdet således sandsynligvis fortsætte. Det gælder især forhandlinger om sokkelafgrænsningen i rammen af FN's Havretskonvention.

# RUSLAND I ARKTIS

Arktis har stor sikkerhedsmæssig og økonomisk betydning for Rusland. Landet styrker sine militære kapaciteter og sin kontrol med regionen. Som reaktion øger vestlige stater deres militære tilstedeværelse, og det udfordrer Rusland. Rusland har samtidig brug for stabilitet til at tiltrække investeringer. Rusland skal derfor træffe svære valg mellem militær kontrol og økonomiske interesser.

Arktis er et meget højt prioriteret område for Rusland. Rusland er bekymret for den militære og politiske udvikling i Arktis og mellem Rusland og Vesten generelt, der kan gøre det vanskeligt for Rusland at nå sine strategiske mål i regionen. Dette fremgår også af Ruslands nye strategi for Arktis frem til 2035. Her fastholder Rusland generelt hidtidige prioriteter, såsom økonomisk udvikling og opbygning af infrastruktur, men øger samtidig fokus på national suverænitet og territorial integritet. Rusland lægger entydigt skylden for udviklingen i regionen på vestlige lande og fremhæver bl.a. fremmede staters militære opbygning som en udfordring for Ruslands interesser.

Rusland ser sig selv som en særlig arktisk nation, der har en historisk ret til at spille en hovedrolle i Arktis. Rusland vil sikre denne position gennem internationalt samarbejde, regional udvikling og udbygning af landets regionale militære styrkeposition. Ruslands ønske om at opretholde militær overlegenhed i Arktis bliver nu udfordret af, at USA og andre vestlige lande er mere militært til stede i regionen. Dette opfatter Rusland som en trussel mod landets nordlige flanke og en udfordring af dets kontrol over Den Nordlige Sørute, som er den russiske del af Nordøstpassagen mellem Atlanterhavet og Stillehavet nord om Rusland.

Rusland omtaler konsekvent Arktis som en fredelig og stabil region og fremhæver vigtigheden af samarbejde mellem de arktiske nationer. For Rusland er samarbejdet et middel til at holde spændingsniveauet nede for at kunne tiltrække investeringer, sikre en fordelagtig grænsedragning og især undgå vestlig militær opbygning. Samarbejde skal også hjælpe Rusland med at undgå yderligere vestlige sanktioner mod russiske projekter i Arktis. Rusland har derfor hidtil vist en konstruktiv tilgang til arktisk samarbejde, og det er meget sandsynligt, at Rusland vil fastholde denne kurs.

Arktisk Råd har stor betydning for Rusland. Det skyldes især, at beslutninger i Rådet træffes i konsensus, hvilket giver Rusland en særstatus i Arktis sammenlignet med andre internationale spørgsmål. Rusland er formand for Rådet i 2021-23, og det er meget sandsynligt, at Rusland vil bruge formandskabet til at positionere sig som garant for fortsat samarbejde. Det er afgørende for Rusland, at det er de arktiske stater, der definerer udviklingen i regionen. Rusland ser derfor med skepsis på, at EU og en række ikke-arktiske lande søger indflydelse og adgang til Arktis. Rusland frygter, at de arktiske staters, og især kyststaternes, særlige rolle i Arktis dermed bliver udvandet.

### DE ARKTISKE STATER

De arktiske stater udgøres af de otte lande, som har territorium nord for polarcirklen. Det drejer sig om Kongeriget Danmark, Canada, USA, Island, Norge, Sverige, Finland og Rusland.

Fem af de arktiske lande – Kongeriget Danmark, Canada, USA, Norge og Rusland – har kyststrækninger, der ligger ud til Det Arktiske Ocean. De fem lande omtales ofte som kyststater eller A-5-lande. Kyststaterne vedtog i 2008 ved en konference i Ilulissat i Grønland at samarbejde om regionale spørgsmål og at løse eventuelle uoverensstemmelser og overlappende kontinentalsokkelkrav i Arktis gennem forhandlinger.

De otte arktiske stater grundlagde Arktisk Råd i 1996. En række andre lande og organisationer har observatørstatus i Rådet, herunder Kina, Indien, Frankrig og Tyskland.

### ARKTIS MED FREMSKUDTE RUSSISKE BASER

Baserne giver Rusland mulighed for at etablere en fremskudt forsvarslinje i Det Arktiske Ocean. Kombinationen af faste baser som udgangspunkt for flyoperationer giver bedre evne til at varsle om og imødegå vestlige militære aktiviteter fra nord.


Operativ rækkevidde for kampfly uden lufttankning (ca. 1.000 km)

Radardækning fra de arktiske flybaser (ca. 400 km)

Kampflyene viser, hvordan hullerne i overvågningen mellem baserne løses med flymilitære kapaciteter

**Rusland prioriterer militær opbygning i Arktis**

Ruslands militære dispositioner i Arktis er ikke kun knyttet til selve regionen, men også til den militærstrategiske balance over for USA på globalt plan. Rusland opfatter sin arktiske kyst som sårbar og åben for angreb. Rusland frygter især USA's evne til at udføre et overraskende angreb over Nordpolen mod eksempelvis Ruslands ballistiske missilubåde på Kolahalvøen. Dette udgør for Rusland en trussel mod landets evne til at gengælde et nukleart angreb, hvilket underminerer Ruslands position som ligeværdig nuklear stormagt.

Derfor har Rusland allerede gennem de seneste år udbygget en række baser nord for det russiske fastland, der skal sikre en fremskudt forsvarslinje og øget kontrol over luftrum og farvand. Det er meget sandsynligt, at Rusland planlægger at udbygge sine militære kapaciteter i Arktis yderligere.

### NAGURSKOYE-BASEN ER NU OPERATIV

I april 2020 gennemførte Rusland en øvelse, hvor den nye startbane på den fremskudte base Nagurskoye blev benyttet. Basen har dermed nu en operativ kapacitet, selv om den planlagte udvidelse endnu ikke er komplet.

Det ændrer trusselsbilledet for Kongeriget Danmark, idet danske maritime overvågningsfly vil kunne blive mødt af russiske jagerfly i internationalt luftrum omkring Grønland. I krisetid vil russiske kampfly med kort eller slet intet varsel kunne operere fra basen mod grønlandsk luftrum og territorium.

Ruslands militære opbygning i Arktis er defensivt motiveret, men rummer i stigende grad elementer, der kan anvendes i offensive operationer. Fra de fremskudte baser vil russiske kampfly kunne fastholde luftoverlegenhed langt ude over Det Arktiske Ocean. I en eskalerende krise vil kampflyene udgøre en trussel mod vestlige orlogsskibe i farvandet mellem Grønland og Norge samt militære mål i Grønland, herunder Thulebasen.

Den nordligste fremskudte arktiske base, Nagurskoye, er allerede operativ. Det er meget sandsynligt, at Rusland også vil prioritere at udbygge Kotelnyy-basen længere mod øst i Det Arktiske Ocean. Ud over de fremskudte baser prioriterer Rusland også at bygge militær infrastruktur og kapaciteter op langs landets arktiske kyst. Rusland har bl.a. bygget nye isbrydere, arktiske missilbevæbnede patruljeskibe, radarstationer og kyst- og luftforsvar.

### Rusland frygter øget vestlig militær tilstedeværelse i Arktis og Nordatlanten

Rusland har et stort fokus på vestlige militære øvelser i eller nær russisk Arktis, der kan udfordre landets kontrol med området. Rusland forventer også, at klimaforandringer vil føre til øget konkurrence om adgang til naturressourcer og sejlruter i Arktis.

Rusland mener, at kun arktiske stater burde være militært til stede i Arktis. Rusland vil særligt undgå, at NATO får en rolle i regionen, som kan indskrænke Ruslands bevægelsesfrihed og mulighed for at forsvare sin nordlige flanke. Rusland vil forsøge at forhindre eller som minimum begrænse, at NATO deltager i suverænitetshåndhævelse eller øvelser i eller nær Arktis. Dette gælder også NATO-øvelser i Nordatlanten.

Rusland opfatter generelt NATO-landenes militære dispositioner som udtryk for, at de understøtter USA's strategiske inddæmning. Det er således meget sandsynligt, at Rusland vil opfatte NATO-landes aktiviteter i Arktis som en forlængelse af amerikanske interesser. Det er sandsynligt, at f.eks. genoprettelsen af den amerikanske 2nd Fleet og NATO's Atlantic Command i USA vil blive set i dette lys. De to kommandoer har ansvaret for at planlægge og gennemføre øvelsesaktiviteter, beredskabsplanlægning og patruljering i Nordatlanten. Oprettelsen af de to kommandoer er resultatet af et øget fokus fra såvel USA som NATO på at kunne sikre forbindelseslinjerne mellem USA og Europa over Atlanten.




USA's og NATO's øgede militære fokus på Nordatlanten medfører flere militære aktiviteter som f.eks. ubådsjagt i det vigtige farvand mellem Grønland, Island, Færøerne og Storbritannien. Det vil med stor sandsynlighed påvirke den militære magtbalance i Arktis. Det skyldes, at sådanne aktiviteter øger såvel hyppigheden som effekten af vestlig militær kampkraft tæt på Det Arktiske Ocean og farvande, hvor Rusland siden den kolde krig har haft en militær styrkeposition.

Uagtet Ruslands egen militære opbygning vil Rusland både internt og eksternt forsøge at fremstille Vesten som aggressiv og Rusland selv som fredelig aktør i Arktis. Derfor vil Rusland også forsøge at lægge ansvaret for de stigende politiske og militære spændinger i Arktis over på USA og NATO.

### Rusland og Kongeriget Danmark

Både Rusland og Kongeriget Danmark har forsøgt at holde forholdet i Arktis adskilt fra de generelle spændinger i kølvandet på Ukraine-krisen. Rusland skelner således mellem det generelle dansk-russiske forhold og det dansk-russiske forhold i Arktis. Selv om Rusland mener, at Danmark generelt fører en anti-russisk politik, ser Rusland positivt på Danmarks vilje til at samarbejde om arktiske emner.

Der er dog risiko for, at forværringer i det bilaterale forhold spreder sig til samarbejdet i Arktis. Derudover er det meget sandsynligt, at den øgede rivalisering mellem stormagterne vil medføre, at Rusland ser Kongerigets militære og sikkerhedspolitiske dispositioner i Arktis som en del af, hvad det opfatter som USA's og NATO's inddæmning af Rusland.

Sammen med øget amerikansk interesse for Grønland vil dette muligvis forstærke Ruslands opfattelse af Kongeriget Danmark som en konkurrent i Arktis. Det er muligt, at Rusland vil forsøge at bruge potentielle interne uenigheder i Rigsfællesskabet til at skabe splid og styrke Ruslands position i Arktis.

### Rusland vil udnytte det økonomiske potentiale i Arktis

Det er et højt prioriteret mål for Rusland at indfri det økonomiske potentiale i den arktiske region. Landets arktiske zone rummer betydelige naturressourcer, særligt olie og gas. Det gælder både på land og i kontinentalsoklen. Ruslands arktiske zone står allerede for 10% af landets samlede bruttonationalprodukt og 20% af landets samlede eksport.

Den Nordlige Sørute er central for denne indsats, da den skal bruges som transportvej for naturressourcer fra Arktis til Europa og Asien. Rusland vil også forsøge at etablere Den Nordlige Sørute som en international transportrute for transitvarer mellem Asien og Europa.

#### NYE REGLER FOR SØRUTE SKAL BEGRÆNSE FLÅDEFARTØJER

Retten til fri sejlads for flådefartøjer er en høj prioritet for USA og flere vestlige lande. Ruslands kontrol med den russiske del af Nordøstpassagen, Den Nordlige Sørute, er derfor et centralt stridspunkt mellem Rusland og Vesten, der kan føre til utilsigtet eskalation.

I 2018 sejlede det franske orlogsskib Rhône uvarslet langs Den Nordlige Sørute. I januar 2019 omtalte USA's flådeminister planer om at demonstrere retten til fri sejlads i Arktis gennem en såkaldt Freedom of Navigation Operation (FONOP). I løbet af 2020 har USA sammen med bl.a. Storbritannien gennemført flådeøvelser i Barentshavet i nærheden af den russiske Nordflådes hovedkvarter på Kolahalvøen.

Rusland har siden 2019 arbejdet på lovgivning, der skal regulere udenlandske militære fartøjers passage langs Den Nordlige Sørute. Lovgivningen skal sikre, at Rusland kan kontrollere fremmede staters sejlads nær Ruslands grænser. Det er sandsynligt, at dette sker på grund af risikoen for en FONOP.

### MARITIME GRÆNSEDRAGNINGER I ARKTIS – EN LANGVARIG OG KOMPLEKS PROCES

De fem arktiske kyststater er enige om, at grænsedragninger og administrationen af det arktiske område skal ske på grundlag af international havret og indsendelse af krav til FN's særlige Sokkelkommission. Kravene vedrører retten til ressourcer på og under havbunden uden for 200-sømilegrænsen, der afgrænser en stats maksimale eksklusive økonomiske zone, men ikke fiskeri og luftrum.

Rusland indleverede sine krav på Arktis i 2001, men blev bedt om yderligere dokumentation, som blev indleveret i 2015. Kongeriget Danmark afleverede sit krav på området nord for Grønland i 2014, og der er betydelige overlap mellem det danske og det russiske krav. Canada har endnu ikke indgivet sit fulde krav, men har senest afleveret data for dele af sit krav i maj 2019.

Da Ruslands yderligere dokumentation var en opdatering af det tidligere krav, startede behandlingen af det russiske krav flere år før de øvrige krav. Rusland forventer at få færdigbehandlet sit krav i løbet af 2021. Der går sandsynligvis 8-10 år, før Sokkelkommissionen starter behandlingen af det danske krav, og endnu et par år efter det, før kommissionen kan påbegynde arbejdet med det canadiske krav.

Kommissionen giver kun anbefalinger til, hvor et lands kontinentalsokkelgrænse bør gå på baggrund af indleverede data. Desuden kan kommissionen give overlappende anbefalinger til flere stater. Anbefalingerne fastlægger således ikke grænsen mellem de arktiske kyststaters udvidede kontinentalsokler. Grænserne skal derimod etableres gennem forhandlinger mellem de lande, som har overlappende krav, og som har fået sine krav anerkendt. Disse forhandlinger kan påbegyndes, før kommissionen er færdig med at behandle alle krav.

Ud over de overordnede militærstrategiske formål har Ruslands militære udbygning i Arktis også til formål at sikre kontrol med Den Nordlige Sørute. Samtidig udbygger Rusland også civil infrastruktur langs ruten. Det gælder havnefaciliteter, lufthavne, jernbaner og radar- og kommunikationsfaciliteter, ligesom Rusland som nævnt udvider sin isbryderflåde, der er til både civile og militære formål. Dette skal både styrke landets forsvar og skabe økonomisk vækst i regionen. Udbygningen og den økonomiske udvikling skal desuden styrke billedet af Rusland som den førende stat i Arktis.

Rusland har brug for private og udenlandske investeringer til at gennemføre de økonomiske projekter i Arktis og bygge den nødvendige infrastruktur. Derfor har Rusland forsøgt at skabe et investeringsvenligt klima i Arktis. Eksempelvis har Rusland i 2020 indført en række nye, substantielle skattefordele.

### Rusland har fortsat brug for Kina i Arktis

Vestens sanktioner mod Rusland tvinger landet til at søge investeringer fra ikke-vestlige partnere i bl.a. Asien. Det er meget sandsynligt, at Kina på kort til mellemlangt sigt vil være den mest attraktive og realistiske investor for Rusland.

I Arktis er Kina dog ikke kun en samarbejdspartner for Rusland, men også en konkurrent. Rusland er således opmærksom på Kinas ambitioner og voksende interesser i Arktis. Rusland ønsker ikke at blive økonomisk afhængig af Kina i regionen, eller at Kina får kontrol over regionens strategiske infrastruktur. Det er derfor meget sandsynligt, at Rusland diskret vil modarbejde Kinas og andre ikke-arktiske staters forsøg på at opnå politisk indflydelse i Arktis.

### Rusland har mulighed for at udvide sit sokkelkrav

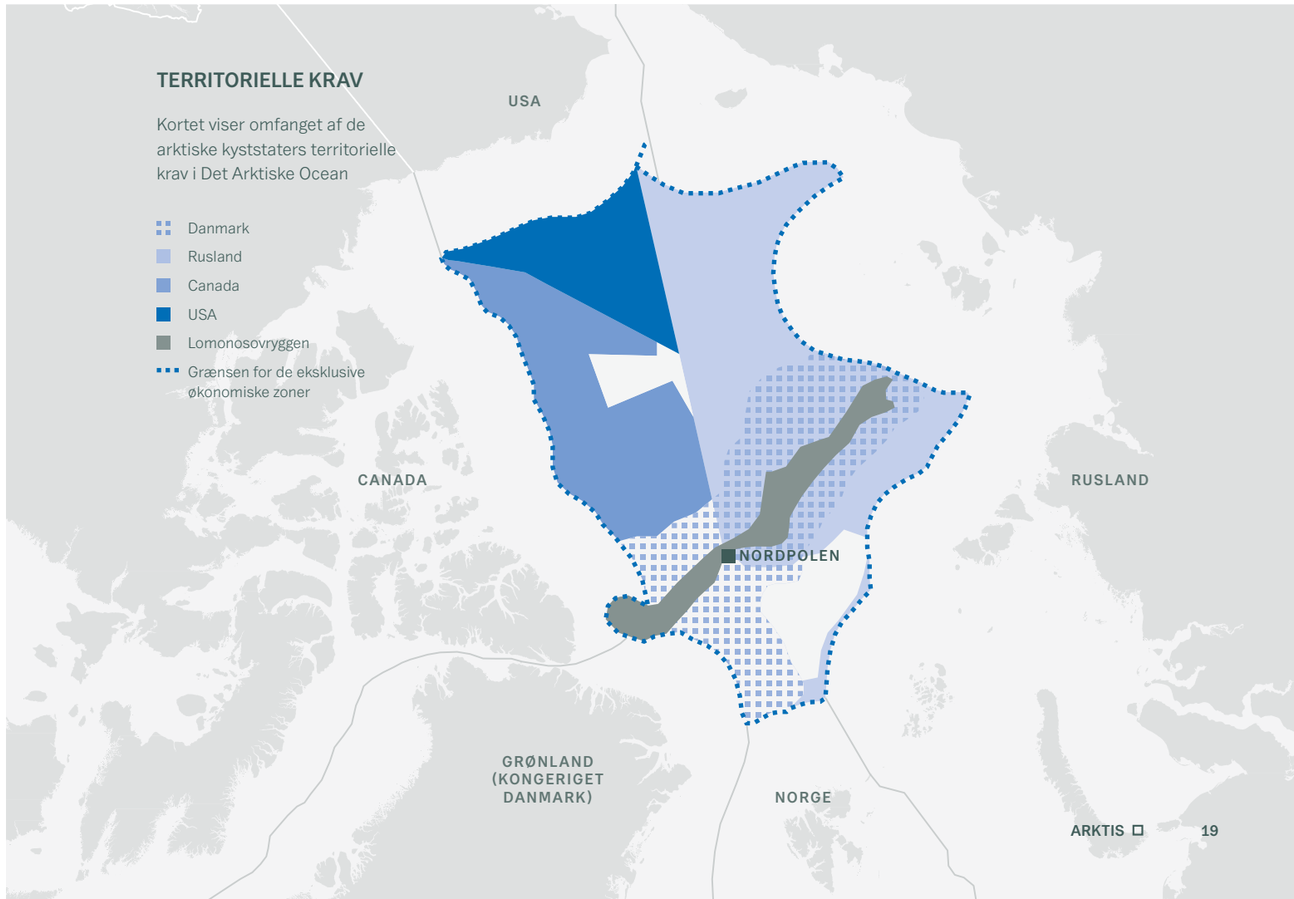
Grænsedragningen på kontinentalsoklen i Det Arktiske Ocean er fortsat et helt centralt spørgsmål mellem Rusland og Kongeriget Danmark. Sokkelspørgsmålet er særdeles vigtigt for Rusland, som vil have svært ved at acceptere, at grænsen drages for tæt på landets eksklusive økonomiske zone. Det skyldes især den store symbolske værdi, sokkelspørgsmålet har for Rusland og for landets selvforståelse som den førende stormagt i Arktis.

Det er derfor meget sandsynligt, at Rusland er utilfreds med omfanget af Kongeriget Danmarks krav. Kravet dækker således Lomonosovryggen helt frem til den russiske eksklusive økonomiske zone. Rusland har efter indlevering af sit oprindelige krav til FN's Sokkelkommission indsamlet yderligere data. Rusland har også meldt ud, at Sokkelkommissionen har bekræftet, at hele Lomonosovryggen er en forlængelse af den russiske kontinentalsokkel.

Det er på den baggrund sandsynligt, at Rusland vil udvide sit krav til også at omfatte hele Lomonosovryggen, som støder op til Kongerigets eksklusive økonomiske zone ved Grønland. Et sådant krav vil overlappe betydeligt med det danske sokkelkrav.

Grænsedragningen skal i sidste ende aftales gennem forhandlinger mellem alle lande med overlappende krav. Det er muligt, at Rusland med et udvidet krav vil forsøge at styrke sin forhandlingsposition over for Danmark og Canada. Det er sandsynligt, at Rusland vil ønske at påbegynde direkte forhandling om grænsedragning med Danmark, så snart kommissionen har godkendt det russiske krav. Rusland vil sandsynligvis mene, at landet vil stå godt i forhandlingerne, når landet som det eneste har et godkendt krav.

Rusland har indtil videre udvist en konstruktiv tilgang til sokkelspørgsmålet. Det er sandsynligt, at Rusland også fremover ønsker at fremstå som en konstruktiv forhandlingspartner, som følger FN-processen. Rusland vurderer sandsynligvis, at denne tilgang foreløbigt bedst tjener Ruslands interesser. Det er dog muligt, at Rusland senere vil vælge en anden tilgang, hvis FN-processen ikke fører til et acceptabelt resultat for Rusland.



## KINA I ARKTIS

Kinas interesser i Arktis drejer sig om adgang til ressourcer og søruter og om at opnå større indflydelse på arktiske anliggender. Kina styrker derfor sin arktiske forskning og opbygger infrastruktur i Arktis. Desuden prioriterer Kina samarbejdsrelationerne med landene i Arktis. Kinas interesser i regionen er vedholdende og langsigtede. Det gælder også Kinas interesser i Grønland.

Kina har en langsigtet tilgang til forfølgelsen af sine interesser i Arktis. I løbet af de sidste tre-fire år er Kinas interesser i Arktis blevet knyttet tættere til landets overordnede strategiske prioriteringer.

Kina ser med bekymring på betydningen af det anspændte forhold mellem stormagterne for udviklingen i Arktis, da det har en negativ effekt på Kinas mulighed for at opbygge samarbejdsrelationer i Arktis og øge sin indflydelse i regionen.

Fra kinesisk side er man klar over, at USA ikke ønsker, at Kina skal have større indflydelse i Arktis, og at Rusland også er skeptisk over for en større kinesisk rolle. Kina forsøger derfor at gøre sig selv relevant som samarbejdspartner i Arktis. Det gør Kina ved at investere i forskning og infrastruktur, som med tiden skal gøre Kina til en arktisk aktør med både relevante kapaciteter og erfaring.

Kina har knyttet de arktiske søruter til den maritime del af sit store udviklingsprojekt, Silkevejsinitiativet (Belt & Road Initiative). Hermed kæder Kina officielt sin specifikke interesse for Arktis sammen med landets overordnede og langsigtede strategiske interesser. Effekten kan ses i form af et øget fokus på det arktiske område hos statslige kinesiske virksomheder og investeringsfonde. Det vil sandsynligvis medføre øgede investeringer i arktisk infrastruktur.

Kina ønsker at få indflydelse på, hvordan arktiske anliggender bliver håndteret. For Kina er det også en naturlig konsekvens af landets rolle som stormagt, og Kina ønsker at gøre sin indflydelse gældende i lighed med andre stormagter. Efter kinesisk opfattelse er rammerne for det internationale samarbejde i Arktis kun ved at blive opbygget. Derfor prioriterer Kina også at gøre sig relevant som en legitim aktør i forskellige arktiske samarbejdsfora. På den måde søger landet at kunne være med til at fastlægge internationale regler for samarbejdet i den arktiske region.

Kina vil styrke sit bilaterale samarbejde med arktiske nationer inden for handel, forskning og kultur. Det er sandsynligt, at de kinesiske arktiske myndigheder ser styrket bilateralt samarbejde om f.eks. polarforskning og miljøovervågning som en kanal til mere indflydelse i Arktis. Derfor er polarforskning, herunder i klimaforhold, en vigtig del af Kinas arbejde for at blive en maritim stormagt og en anerkendt polarnation.

Kina har et stort behov for import af energi og råstoffer til sin fremstillingsindustri og ønsker at sikre sig adgang til ressourcer uden at blive afhængig af ét bestemt land eller bestemte transportveje. Interessen for de arktiske søruter bunder således i et ønske om at styrke landets adgang til energi og råstoffer. Derved vil Kina reducere afhængigheden af eksisterende transportruter gennem f.eks. Malaccastrædet og Suezkanalen. Samtidig vil Kina opnå en kortere transporttid for sejlads med kinesiske varer til og fra Europa.

Kinas militær søger at styrke sin viden om Arktis. Kina har en ambition om at være en global stormagt og kunne varetage kinesiske interesser overalt. Det er sandsynligt, at det også omfatter et ønske om at opbygge evnen til at kunne operere militært i Arktis.



På grund af tætte forbindelser mellem kinesiske virksomheder og det politiske system i Kina er der særlige risici forbundet med omfattende kinesiske investeringer i Grønland.

Den konkrete kinesiske militære aktivitet i Arktis er dog stadig meget begrænset. Det er sandsynligt, at en del af Kinas opbygning af viden om Arktis og kapacitet til at operere i Arktis vil foregå i samarbejde mellem civile og militære aktører, hvor civile forskningsresultater kan anvendes af militæret.

Kinas aktiviteter i Arktis vokser. Det gælder ikke kun ressourceudvinding og arktiske søruter. Det gælder også opbygning af viden og kapaciteter inden for bl.a. klimaforskning, rumforskning, forskning i satellitkommunikation og arktisk navigation.

### Kinas interesser i Grønland

Kinas ønske om at styrke de bilaterale samarbejdsrelationer med arktiske stater omfatter også Danmark og Grønland. Her søger Kina at forbedre sine muligheder for at opnå indflydelse gennem øget samarbejde om forskning og handel. Kina ser forskningssamarbejde som en legitim kanal til indflydelse i Arktis. Det gælder sandsynligvis også Kinas forskningsmæssige initiativer i Grønland.

Det er sandsynligt, at Kina ønsker at etablere og fastholde et kommercielt engagement i Grønland, selv om det ikke måtte være rentabelt på kort sigt. Kina bruger også denne fremgangsmåde over for andre råstofeksporterende lande, og den er et element i Kinas overordnede strategi for ressourcesikkerhed.

Enkelte kinesiske statslige og ikke-statslige aktører viser derfor interesse for kommercielt og forskningsmæssigt samarbejde i Grønland. Der er dog stadig tale om en smal interesse, som endnu ikke har udmøntet sig i hverken større investeringer eller omfattende forskningssamarbejde i Grønland.

På grund af tætte forbindelser mellem kinesiske virksomheder og det politiske system i Kina er der særlige risici forbundet med omfattende kinesiske investeringer i Grønland. Det skyldes den indvirkning, som større investeringer vil have på et samfund af Grønlands størrelse. Hertil kommer, at risikoen for politisk indblanding og pression øges, når det drejer sig om investeringer i strategiske ressourcer.

USA ser Kinas interesser i Arktis og Grønland i lyset af den strategiske rivalisering mellem de to lande. Fra amerikansk side betragtes Kinas øgede interesser i Arktis og Grønland som en trussel mod USA's handlerum og position i et område, der har strategisk betydning for USA. På grund af placeringen tæt op ad det nordamerikanske kontinent betragter USA Grønland som en del af den amerikanske interessesfære. USA ønsker derfor at begrænse Kinas indflydelse i Arktis generelt, også i Grønland.

Det er sandsynligt, at USA's øgede sikkerhedspolitiske opmærksomhed på Grønland vil få indflydelse på Kinas handlemuligheder i Grønland. Det gælder også Kinas evne til at investere i større projekter i Grønland.

Rusland vil fortsat være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og for Danmark. Landet forsøger at genetablere sig som en global stormagt, og de væbnede styrker er fortsat det vigtigste instrument i rivaliseringen med USA. Rusland bruger også påvirkning, bl.a. i et forsøg på at få Vesten til at fjerne sanktioner. Dertil kommer, at Ruslands lukkede beslutningsproces og dybe mistillid til USA og NATO medfører risiko for fejltagelser og utilsigtet militær eskalation. Det gælder også i Danmarks nærområde, hvor Ruslands militære evne er blevet markant forøget.

# RUSLAND


Russiske politifolk på Den Røde Plads i Moskva i juni 2020.
FOTO: SHAMIL ZHUMATOV/REUTERS/RITZAU SCANPIX

- Det er meget sandsynligt, at Ruslands ledelse i hovedtræk vil fortsætte uændret efter præsidentvalget i 2024. Det skyldes bl.a., at ændringer i Ruslands forfatning i 2020 har gjort det muligt for præsident Putin at fortsætte, når den nuværende embedsperiode udløber.

I de kommende år bliver det imidlertid svært for Ruslands ledelse at håndtere eftervirkningerne af COVID-19-krisen. Krisens økonomiske og sociale følger vil sandsynligvis føre til voksende utilfredshed og vigende opbakning til landets magthavere.

Det er dog mindre sandsynligt, at politiske oppositionsgrupper vil kunne udvikle sig til en reel trussel mod styret. Alligevel vil Ruslands ledelse bruge politisk manipulation og undertrykkelse til at imødegå utilfredshed og selvstændig politisk aktivitet. Det gælder hårdhændede metoder og endda attentater mod oppositionsledere, men også nye digitale overvågnings- og kontrolmidler, som Rusland har taget i brug for at inddæmme COVID-19-smitten.

Ruslands ledelse vil desuden forsøge at styrke den folkelige opbakning ved at fremstille landets udenrigs- og sikkerhedspolitik som et nødvendigt forsvar mod en trussel fra USA og Vesten. Det er endnu usikkert, i hvor lang tid COVID-19-krisens skadevirkninger vil sætte sine spor i Ruslands økonomi. Rusland har dog store økonomiske reserver, hvilket afhjælper krisens umiddelbare konsekvenser. Ruslands ledelse vil stadig prioritere de udgifter, der sikrer grundlaget for et stærkt statsapparat. Det vil ske på bekostning af de løfter om mere velfærd, som styret har givet befolkningen i de senere år.

Ruslands ledelse vil derfor på trods af COVID-19-krisens økonomiske udfordringer prioritere udgifterne til forsvaret meget højt. Det er dog mindre sandsynligt, at ledelsen i de nærmeste år vil tilføre forsvaret yderligere bevillinger. Derfor må Rusland i endnu højere grad prioritere, hvordan landet skal bruge udgifterne til forsvaret. Det er sandsynligt, at Rusland fremover vil prioritere landets strategiske afskrækkelse og kapaciteter, der kan understøtte evnen til at flytte styrker hurtigt.

### Uforudsigelighed giver Rusland større manøvrerum

De internationale følgevirkninger af COVID-19-krisen har ikke ændret ved Ruslands strategiske målsætninger. Rusland vil fortsat stræbe efter at blive en global stormagt, som kan udfordre USA's dominans. Rusland vil også fastholde sin dominerende rolle i Arktis og forsøge at sikre afgørende indflydelse i det tidligere sovjetiske område.

Usikkerheden i den internationale udvikling giver Rusland bedre muligheder for at manøvrere på den internationale scene. Rusland vil udnytte denne udvikling ved at styrke sine forhold til lande, der i forskellig grad og ud fra forskellige interesser modarbejder USA. Rusland vil sandsynligvis også forstærke sine forsøg på at splitte transatlantisk og europæisk samarbejde og placere sig som uomgængelig mægler i internationale kriser.

Ruslands ledelse træffer beslutninger i en snæver kreds og i lukkede rum. Det kan i nogle situationer give Rusland et bedre udgangspunkt end vestlige lande for at tage hurtige og dristige beslutninger, men kan også føre til, at Rusland fejltolker vestlige landes hensigter og reaktioner. Ruslands risikovillighed og dybe mistillid til USA og NATO bidrager yderligere til risiko for fejltagelser og utilsigtet eskalation i kriser med Vesten. Det skaber samlet usikkerhed om, hvordan Rusland vil reagere i eskalerende kriser.

Rusland vil i sin udenrigs- og sikkerhedspolitik fortsat bruge offensive virkemidler, som vestlige beslutningstagere er mere tilbageholdende med eller slet ikke vil bruge. Rusland vil således fortsat bruge cyberoperationer og offensive efterretningsoperationer til at nå strategiske mål. Rusland har desuden allerede fra den tidligste fase af COVID-19-krisen brugt krisen i påvirkningsaktiviteter over for EU-landene. Rusland vil stadig bruge sine offensive virkemidler i tæt samspil med traditionelle diplomatiske, politiske og økonomiske virkemidler.

Ruslands væbnede styrker vil stadig være landets vigtigste instrument til at opnå sine strategiske mål. Det gælder især i regioner, hvor stormagterne i stigende grad konkurrerer. COVID-19-krisen har ikke afgørende skadet Ruslands evne til at opretholde sit militære beredskab og aktivitetsniveau. Ruslands væbnede styrker har genoptaget de militære uddannelses- og øvelsesaktiviteter, som i foråret 2020 blev aflyst på grund af COVID-19.

Rusland vil også på langt sigt være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og Danmark. Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser og adfærd vil på flere områder afvige fra de vestlige landes. Det gælder også i de regioner, hvor Danmark har særlig sikkerhedspolitisk interesse. For det første er Danmarks nærområde, Østersøen, præget af de sikkerhedspolitiske spændinger mellem Rusland og NATO. For det andet er Kongeriget Danmark centralt placeret i stormagternes strategiske spil i Arktis. Rusland har desuden formået at få en central rolle i en række kriser af stor betydning for europæisk sikkerhed, ikke mindst langs Europas sydlige grænser.

### Rusland bruger påvirkning mod EU's sanktioner

Rusland vil sandsynligvis i de kommende år fortsat forsøge at udnytte COVID-19-krisen og dens følger for vestlige befolkningers levevis til at sprede forvirring og mistillid. Rusland vil åbent samarbejde med EU-landene om at overvinde COVID-19-krisens eftervirkninger, men vil skjult forsøge at underminere de tiltag, EU-landene har iværksat for at håndtere krisen. Det er meget sandsynligt, at Rusland også fremover vil udnytte internationale kriser til at forstærke uenigheder blandt vestlige lande. Derved forsøger Rusland at nå egne udenrigspolitiske mål.

EU's sanktioner vil fortsat være et centralt mål for Ruslands påvirkningsindsats. Rusland kan mærke sanktionerne under den økonomiske krise, der er fremkaldt af COVID-19. Ledelsen i Rusland er sandsynligvis kommet til den konklusion, at USA's sanktioner vil vare ved, og at Rusland ikke kan påvirke USA til at lempe eller ophæve dem. Derfor er det blevet stadigt vigtigere for Rusland at få lempet eller ophævet EU's sanktioner.

Ruslands manøvrerum over for EU-landene vil blive ved med at være meget begrænset. EU's sanktionspolitik vil stadig gøre det vanskeligt for Rusland at udbygge det politiske og økonomiske forhold til EU-landene. Det er stadig usandsynligt, at Rusland vil ændre sin politik eller udenrigspolitiske adfærd væsentligt for at få EU's sanktioner lempet eller hævet. Det gælder også, selv om sanktionerne bremser Ruslands økonomiske genopretning efter krisen. Ruslands væsentligste modtræk mod USA's og EU's sanktioner vil derfor fortsat være nationale initiativer, der skal mindske sanktionernes effekt.

### Rusland vil forsøge at påvirke vestlige beslutningstagere

Rusland har i flere år forsøgt at påvirke vestlige beslutningstagere og eksperter på tværs af det politiske spektrum. Ruslands parlamentariske kontakter adskiller sig fra andre landes, ved at de russiske efterretningstjenester spiller en central rolle. Rusland bruger herudover en kombination af statskontrollerede NGO'er, tænketanke og politiske partier til at etablere og udvikle kontakterne.

Ruslands hensigt er at opdyrke kredse af venligtsindede aktører, der er modtagelige over for Ruslands synspunkter. Det skal give vestlig legitimering af Ruslands politik og samtidig skabe mulighed for at kunne påvirke vestlige beslutninger i en retning, der er i Ruslands interesse.

Ruslands arbejde med personlig påvirkning blev imidlertid i 2019 vanskeliggjort af afsløringer i Østrig og Italien. Det er meget sandsynligt, at Ruslands hjælp til at bekæmpe COVID-19 i Italien udover at sætte fokus på sanktioner også skulle forbedre Ruslands image i Italien og mere generelt i Europa. Rusland ønskede sandsynligvis at udnytte dette til at genoplive personlige kontakter mellem russiske og vestlige parlamentarikere.

### COVID-19-KRISENS FØRSTE FASE VAR VELEGNET TIL PÅVIRKNING

I begyndelsen af COVID-19-krisen satte Rusland gang i en bredspektret påvirkningskampagne, som bl.a. skulle ramme vestlig enighed om sanktionerne mod Rusland. Rusland forsøgte gennem påvirkning at overbevise nogle EU-lande om, at sanktionerne skadede den internationale indsats for at afbøde COVID-19-krisen og dens konsekvenser for verdensøkonomien.

Russiske statskontrollerede medier og aktører på sociale medier intensiverede deres kritik af sanktionerne som umenneskelige og skadelige for den økonomiske udvikling. Samtidig sendte Rusland hjælp til COVID-19-bekæmpelse til EU-landene Italien og Bulgarien. Centrale russiske aktører, herunder den indflydelsesrige formand for Dumaens udenrigsudvalg, Leonid Slutskiy, knyttede åbenlyst Ruslands hjælp til Italien sammen med opfordringer til Italien om at arbejde for få EU's sanktioner ophævet.

Rusland sendte også omfattende hjælp til Iran. Denne hjælp blev kædet sammen med Vestens såkaldte inhumane sanktioner, som forhindrede hjælp til Iran.

Rusland brugte også krisens første fase til at fabrikere bevidst forfalsket information (desinformation) og sprede en række konspirationsteorier, der var opstået i vestlige miljøer (misinformation). Begge dele skulle skabe forvirring om sygdommen, dens oprindelse og vestlige regeringers tiltag for at standse smittespredningen.

## RUSLANDS FORHOLD TIL USA

Forholdet til USA er styrende for Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitik. Rusland vil afbalancere USA's dominans gennem det strategiske forhold til Kina, men Rusland vil fortsat være den svageste af de tre stormagter. Rusland vil også sikre sin globale position gennem strategisk indflydelse i Mellemøsten, Nordafrika og især de tidligere sovjetiske lande.

Rusland mener, at USA er den alvorligste trussel mod landet i det internationale magtspil. Det strategiske modsætningsforhold til USA vil derfor fortsat være styrende for Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er meget sandsynligt, at forholdet mellem Rusland og USA også under den nye amerikanske regering vil være præget af mistro og dybe uenigheder om strategiske spørgsmål, regionale kriser og konflikter.

På trods af de vanskelige betingelser har Rusland og USA fortsat en pragmatisk dialog om enkelte vigtige udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Det gælder bl.a. Arktis, våbenkontrol og terrorbekæmpelse.

Især Ruslands og USA's uoverensstemmelser om våbenkontrolaftalerne har forværret forholdet yderligere. USA opsagde Intermediate-Range Nuclear Forces-traktaten (INF-traktaten) om landbaserede kortere-rækkende og mellemdistancemissiler i 2019 med henvisning til et nyt russisk missil. Det er meget sandsynligt, at dette missil med en vurderet rækkevidde på 2.000 km overtræder INF-traktatens bestemmelser. Rusland mistænker USA for også at ville træde ud af de andre våbenkontrolaftaler med Rusland. Det er derfor meget sandsynligt, at Rusland har været forberedt på, at USA ville trække sig ud af NEW START-traktaten om de to stormagters strategiske kernevåben i begyndelsen af 2021.

Våbenkontrolaftalerne mellem Rusland og USA har hidtil været den mekanisme, der har sikret kontrol med en række strategisk vigtige våben. Hvis denne mekanisme forsvinder, vil det sandsynligvis føre til øget mistro mellem Rusland og USA om hinandens hensigter. Det medfører større risiko for, at de to lande placerer strategiske eller andre langtrækkende våbensystemer i eller tæt på Europa. Samtidig bidrager det til, at landene prioriterer at udvikle nye våben- og forsvarssystemer, som det vil blive meget vanskeligt at få omfattet af nye våbenkontrolaftaler.

Der tegner sig konturer af et begyndende våbenkapløb, hvor Rusland for sin del udvikler nye strategiske våbensystemer som f.eks. hypersoniske styrbare sprænghoveder, atomdrevne krydsermissiler og selvstyrende torpedoer. Disse systemer vil kunne omgå et missilskjold og over lange afstande ramme amerikanske havne og storbyer med kernevåben. USA udvikler for sin del et stadigt mere effektivt missilforsvar og nye landbaserede missilsystemer med rækkevidde over 500 km, hvilket ville have krænket INF-traktaten, hvis den ikke havde været ophævet.

### Ingen fremskridt i forhandlingerne om NEW START-traktaten

Rusland og USA har endnu ikke startet reelle forhandlinger om, hvad der skal ske med NEW START-traktaten. Rusland ønsker, at traktaten skal forlænges indtil 2026. Hvis det ikke sker, risikerer Rusland et strategisk våbenkapløb med USA, som vil blive meget dyrt for Rusland. Udgifterne vil ligge ud over, hvad Rusland allerede bruger på at modernisere og udbygge sit aldrende kernevåbenarsenal og udvikle nye strategiske våbensystemer.

Det er muligt, at den nye amerikanske regering vil være mere lydhør over for Ruslands ønske om en forlængelse af NEW START-traktaten, men USA's syn på traktaten vil sandsynligvis ikke blive væsentligt ændret.

USA mener grundlæggende, at traktaten er forældet, især fordi den ikke omfatter Kinas strategiske kernevåben. Det er dog mindre sandsynligt, at Rusland vil støtte, at Kina deltager i en ny traktat. Det skyldes, at de bilaterale strategiske våbenkontrolaftaler med USA giver Rusland en særstatus, som Rusland vil forsøge at bevare.



### NYT DEKRET FREMHÆVER RUSLANDS EVNE TIL STRATEGISK AFSKRÆKKELSE

Præsident Putin underskrev i juni 2020 et nyt dekret om, hvordan Rusland skal bruge kernevåben. Det er sandsynligt, at dekretet skal ses i lyset af den fastlåste dialog om NEW START-traktaten. Rusland vil sandsynligvis med det nye dekret signalere til USA, at Rusland har kernevåben, der kan forsvare landet, også hvis USA vil træde ud af NEW START-traktaten.

Det nye dekret indeholder ikke afgørende ændringer. Rusland kan fortsat bruge kernevåben som svar på angreb med kernevåben mod Rusland, eller hvis Rusland vurderer, at et konventionelt angreb er en eksistentiel trussel mod landet.

Det nye dekret skærper dog Ruslands holdning til stater, som ifølge Rusland fører en uvenlig politik over for Rusland, og som tillader, at kernevåben, missilforsvarssystemer og kort- og mellemdistancemissiler bliver opstillet på deres territorium. Ifølge dekretet udgør dette en fare, der kan udvikle sig til en trussel.

NEW START-traktaten har bygget på, at Rusland og USA hidtil har haft stort set ens arsenaler af strategiske kernevåben. De to stormagter udvikler imidlertid nye, højteknologiske våbensystemer og strategiske forsvarssystemer, der vil gøre det sværere at sammenligne de strategiske våben. Det vil gøre eventuelle nye bilaterale våbenkontrolaftaler meget komplicerede.

Rusland er desuden bekymret for en øget militarisering af rummet, fordi Rusland vurderer, at det på langt sigt kan true landets strategiske afskrækkelsesevne. Rusland råder selv over et omfattende rumprogram. Det fokuserer både på øget militær og civil udnyttelse af rummet og på at udvikle kapaciteter, som kan forhindre andre stormagter i at anvende rummet.

Det vigtigste militære mål med rumprogrammet er at sikre Ruslands strategiske nukleare afskrækkelse. Rusland frygter således, at USA i stigende grad vil udnytte rummet i forbindelse med opbygningen af et missilskjold, der kan true Ruslands afskrækkelsesevne. Rusland udvikler våbensystemer, der kan forstyrre eller direkte ødelægge satellitter ved hjælp af elektronisk energi, f.eks. jamming eller laser. Rusland udvikler muligvis også satellitter, som kan ødelægge andre satellitter i kredsløb.

Kina er Ruslands vigtigste strategiske partner til at kunne afbalancere USA's globale dominans, og landene koordinerer deres politik i internationale fora. Rusland vil fortsat være den svageste part i forholdet til både USA og Kina og frygter derfor, at USA vil tillægge det ressourcestærke Kina større betydning. Det er meget sandsynligt, at det bidrager til, at Rusland forsøger at gøre sig til en uomgængelig aktør i internationale spørgsmål.

### Rusland udfordrer USA i Mellemøsten og Nordafrika

Rusland har formået at sikre sig betydelig indflydelse i dele af Mellemøsten og Nordafrika. Det skal bidrage til at placere Rusland som en global magt på linje med USA. Samtidig er Mellemøsten og Nordafrika også strategisk vigtig for Rusland. Det skyldes især, at regionen ligger nær centrale russiske interesser i Sortehavet, Kaukasus og Centralasien.

Rusland er blevet en afgørende aktør i konflikten i Libyen og har længe haft en helt central rolle i Syrien. Det er sandsynligt, at Rusland med udgangspunkt i Syrien og Libyen vil forsøge at udbygge sin strategiske position i Mellemøsten og Nordafrika, det østlige Middelhav og langs NATO's sydlige flanke.

USA's vigende engagement i dele af Mellemøsten og Nordafrika skaber et politisk og militært tomrum. Det forsøger Rusland at fylde ud ved at styrke relationer til USA's traditionelle partnere i regionen, især Egypten, Israel og Saudi-Arabien. Ruslands vigtigste samarbejdspartnere i Mellemøsten og Nordafrika er dog Tyrkiet og Iran.

## RUSLAND FORSØGER AT GENETABLERE SIG SOM EN GLOBAL STORMAGT




Rusland og Tyrkiet ønsker begge at styrke deres regionale indflydelse i Mellemøsten og Nordafrika. Deres interesser i regionen støder i visse tilfælde sammen, men Rusland og Tyrkiet har dog opbygget et pragmatisk samarbejde. Her støtter de i nogen grad hinandens fælles interesse i at reducere USA's og EU's rolle i Mellemøsten og Nordafrika.

I Syrien samarbejder Rusland med både Tyrkiet og Iran om at sætte de overordnede rammer for at løse konflikten, selv om de ikke har sammenfaldende interesser. I Libyen støtter Rusland og Tyrkiet hver sin side, men de to magter forsøger at undgå, at det påvirker deres samarbejde på andre områder.

Rusland bruger også sit samarbejde med Tyrkiet til at trække landet væk fra dets NATO-partnere, eksempelvis gennem salg af luftforsvarssystemet S-400.

Rusland har styrket sit forhold til Iran, efter at USA trådte ud af den nukleare aftale med Iran. Rusland og Iran har forskellige interesser i Syrien og i Mellemøsten generelt, men de to lande ønsker begge at modvirke USA's indflydelse i regionen. Rusland forsøger at udnytte sit forhold til Iran til at placere sig som en central mægler. Det gælder mellem parterne bag den nukleare aftale og mellem Iran og Irans modstandere i Mellemøsten.

### Hviderusland er afgørende for Ruslands sikkerhed

Landene i det tidligere sovjetiske område udgør en hjørnesten i Ruslands udenrigspolitik. Rusland vil fortsat prioritere det højt at have afgørende indflydelse på landenes udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det gælder særligt Hviderusland, Ukraine og Moldova.

Rusland anser området for at udgøre en strategisk bufferzone i tilfælde af en konflikt med NATO. Det er derfor vigtigt for Rusland at forhindre, at Hviderusland, Ukraine og Moldova samarbejder yderligere med NATO eller EU. Samtidig frygter Rusland, at de såkaldte farverevolutioner i disse lande med vestlig støtte kan sprede sig til selve Rusland.

Hviderusland har en central strategisk placering for Rusland, der ser landet som den sidste stødpude i en potentiel konflikt mellem Rusland og NATO. Rusland arbejder på, at de to lande bliver tættere politisk og økonomisk integreret i rammen af Unionsstaten, som de to lande etablerede i 1999. Hviderusland fungerer desuden som transitland for russisk energi og er yderst vigtig for Ruslands adgang til Kaliningrad-regionen.

Rusland ser derfor med stor bekymring på protesterne i Hviderusland, der truer med at gøre landet ustabilt. Det er sandsynligt, at Rusland ønsker, at præsident Lukashenko bliver fjernet fra magten. Det skyldes især, at han tidligere har forhindret tættere politisk integration mellem Rusland og Hviderusland. Rusland vil dog støtte Lukashenko, så længe protesterne fortsætter og undgå at han bliver tvunget væk i en farverevolution, som det var tilfældet i Ukraine.

Det er dog meget sandsynligt, at Ruslands ledelse ser en mulighed for at udnytte protesterne til at lægge et politisk pres på Lukashenko, der kan føre til større russisk indflydelse i Hviderusland. Samtidig er Rusland varsom med tydeligt at påvirke udviklingen internt i landet. Det er således sandsynligt, at Rusland ser en risiko for, at tydelig involvering kan skubbe protesterne i en anti-russisk retning.

Hviderusland har en central strategisk placering for Rusland, der ser landet som den sidste stødpude i en potentiel konflikt mellem Rusland og NATO.

# ØSTERSØREGIONEN

Danmarks nærområde vil fortsat være præget af de sikkerhedspolitiske spændinger mellem Rusland og NATO. Rusland har forøget sin militære kampkraft og styrket evnen til at udnytte hastighed og overraskelse til sin fordel – også i Østersøregionen. Det er dog fortsat usandsynligt, at Rusland med overlæg vil risikere en militær konflikt med USA og NATO.

De sikkerhedspolitiske spændinger mellem Rusland og NATO i Østersøregionen præger Ruslands forhold til Danmark. Rusland ser grundlæggende Danmark som en småstat, der følger USA's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Ruslands syn på Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik er således præget af mistillid bl.a. på grund af Danmarks rolle i NATO, hvor Rusland har en opfattelse af, at Danmark fører en anti-russisk kurs. Det gælder især Danmarks deltagelse i NATO's fremskudte tilstedeværelse som en del af den multinationale bataljon i Estland og Danmarks meget markante støtte til EU's sanktionspolitik.

Det er dog sandsynligt, at Rusland ønsker at forbedre sit forhold til Danmark, så det ikke bliver domineret af spændingerne i Østersøen. Rusland ser bl.a. Danmark som en attraktiv samarbejdspartner inden for samhandel og investeringer. Det er desuden sandsynligt, at Rusland ser et forbedret forhold til Danmark som et middel til at fastholde dansk samarbejde i regionale arktiske spørgsmål.

Endelig er det sandsynligt, at Rusland generelt ønsker at forbedre forholdet til de skandinaviske lande. Rusland håber sandsynligvis, at det kan være med til at bløde op for EU's sanktionspolitik over for Rusland og bidrage til lavere spændinger i Østersøregionen.

### Rusland sender strategiske signaler til NATO med militære aktiviteter

Spændingerne i Østersøregionen mellem Rusland og NATO kom konkret til udtryk i slutningen af august 2020, da et russisk jagerfly krænkede dansk luftrum ud for Bornholm.

Det russiske jagerfly fulgte et amerikansk B-52-bombefly, der fløj over Østersøen. Krænkelsen var sandsynligvis et udtryk for, at Rusland ville sende et signal til NATO og især USA efter en periode med et øget antal amerikanske flyvninger med strategiske bombefly nær Ruslands grænser. Rusland ville med stor sandsynlighed signalere, at sådanne flyvninger er truende og dermed uacceptable.

Russiske kampfly flyver regelmæssigt tæt på vestlige militære fly og skibe i den centrale del af Østersøen. Disse aktiviteter har normalt fokus på overvågning og efterretningsindhentning mod de vestlige kapaciteter. Det er meget sandsynligt, at Rusland fortsat vil undgå, at disse mere rutinemæssige flyvninger krænker dansk luftrum.

Ruslands sikkerhedspolitiske og militære adfærd i Østersøregionen skyldes, at regionen har afgørende betydning for Ruslands sikkerhed. Selv om Estland, Letland og Litauen er medlemmer af både NATO og EU, mener Rusland, at landene udgør en del af et større område, der skal give forsvaret af de centrale dele af Rusland strategisk dybde. Rusland opfatter NATO's fremskudte tilstedeværelse i de baltiske lande og Polen som militære forberedelser rettet mod Rusland. Rusland er også meget mistroisk over for Sveriges og Finlands militære samarbejde med NATO.

### Rusland ønsker også konfliktforebyggende foranstaltninger

Rusland har i den politiske dialog med NATO efterlyst aftaler, der kan forebygge, at militære hændelser i bl.a. Østersøregionen udvikler sig ukontrolleret. Rusland bruger det som argument for, at NATO skal genoptage de direkte militære kontakter, der blev afbrudt efter Ruslands annektering af Krim. Det er sandsynligt, at Rusland på den måde søger at forstærke forskelle i NATO-landenes holdninger til, hvordan alliancen håndterer forholdet til Rusland. Rusland ønsker sandsynligvis også, at den slags aftaler skal føre til, at NATO reducerer sine militære aktiviteter i den østlige del af Østersøen.

Det er samtidig meget sandsynligt, at Rusland har et reelt ønske om at undgå, at militære hændelser mellem Rusland og NATO-landene i Østersøregionen eskalerer unødigt. Rusland vil dog i sidste ende sætte formelle regler til side, hvis Rusland skønner, at det er vigtigt at sende et konkret og tydeligt strategisk signal til et NATO-land eller til alliancen som helhed.

### Rusland ønsker at kunne isolere dele af Østersøregionen

Ruslands militære styrker skal sikre forsvaret af Kaliningrad-regionen og egne forsyningslinjer i Østersøen, både ad luft- og søvejen. Styrkerne skal også kunne hindre NATO's bevægelsesfrihed i den centrale og østlige del af Østersøen, hvis der opstår en alvorlig krise.

Rusland øver at kunne kontrollere og isolere adgangen til Østersøregionen. Rusland gennemførte i sommeren 2020 for tredje gang den store flådeøvelse Ocean Shield. De sidste to år har Ocean Shield bl.a. haft til formål at øve, hvordan Rusland i en skærpet krise eller konflikt kan isolere Østersøregionen. Ocean Shield blev i 2020 gennemført i Nordsøen, herunder inden for den danske eksklusive økonomiske zone, og i Nordatlanten. Rusland trænede således også at kunne blokere for sejlads mellem Grønland, Island og Storbritannien.

I en krisesituation vil Rusland hurtigt kunne samle en overlegen landmilitær styrke ved grænsen til de tre baltiske lande. Ruslands langtrækkende missilsystemer vil samtidig kunne gøre det vanskeligt for NATO at sende yderligere forstærkninger.

Det er meget sandsynligt, at Rusland vil afstå fra militære initiativer mod de baltiske lande eller andre lande i Danmarks nærområde, hvis Rusland vurderer, at initiativerne medfører høj risiko for en direkte militær konflikt med et samlet NATO. Ruslands hurtige, lukkede beslutningsprocesser og dybe mistillid til NATO indebærer dog risiko for, at Rusland i en krisesituation misforstår NATO's hensigter og militære dispositioner i Østersøregionen. Det skaber en risiko for utilsigtet eskalation mellem Rusland og Vesten.

### Rusland koncentrerer sin militære styrkeopbygning om Kaliningrad-regionen

Rusland har i de senere år gennemført en markant militær styrkeopbygning i landets vestlige del og udrustet enhederne med helt nyt og moderne materiel. Det har betydet, at Ruslands militære evne generelt er blevet betydeligt forøget.

Rusland havde tidligere behov for lang tid til at forberede militære operationer. Denne forberedelsestid er reduceret væsentligt i forhold til for blot få år siden. Det har øget Ruslands militære muligheder og evne til at gennemføre militære operationer på både taktisk og strategisk niveau, herunder mulighed for at bruge hastighed og overraskelse til sin fordel. Det gælder også i Østersøregionen.

Rusland har især udbygget sine styrker tæt på Ukraine og lægger nu kræfter i at udbygge styrkerne i Kaliningrad-regionen. Den russiske militære kampkraft nær de baltiske lande er også blevet styrket betydeligt, både i kvalitet og antal. Det gælder særligt de luftbårne tropper nær Estland.

Rusland har de seneste to år sendt yderligere kampmateriel til Kaliningrad-regionen. Det omfatter flere kampvogne og selvkørende artilleri med længere rækkevidde, moderne panserværnsmissilsystemer og langtrækkende raketkastere.

Rusland vil sandsynligvis fremskynde udbygningen af de landmilitære enheder i Kaliningrad-regionen på grund af USA's beslutning om at flytte styrker fra Tyskland til Polen. Det skyldes, at det er meget sandsynligt, at Rusland vil opfatte de amerikanske styrker i Polen som en mulig trussel mod især Kaliningrad-regionen.

Den russiske Østersøflåde bliver også styrket. Den vil på kort til mellemlangt sigt få tilført yderligere missilkorvetter. Østersøflåden vil derefter råde over omkring otte missilkorvetter, der alle kan bevæbnes med langtrækkende krydsermissiler. Korvetterne vil derudover i forskellig grad have luftforsvarssystemer, droner og udstyr til elektronisk krigsførelse.

Kina øger sin indflydelse både regionalt og globalt. Det sker i multilateralt samarbejde og gennem investeringer og partnerskaber i udlandet. Kina benytter også i høj grad cyberoperationer til at understøtte sine strategiske interesser og mål. Kina søger stadigt mere håndfast og offensivt at imødegå kritik og anvender landets økonomiske vægt til at lægge pres på andre lande. Den kinesiske ledelse fører desuden en hård politik over for, hvad den opfatter som forsøg på at svække Kinas suverænitet og samling. Kina fortsætter sin militære opbygning og hævder sine krav i Det Sydkinesiske Hav. USA ser Kina som sin primære strategiske konkurrent og søger at modvirke Kinas udvikling som global stormagt.

Kinas præsident Xi Jinping modtager bifald fra delegerede ved Kinas Nationale Folkekongres i Folkets Store Hal i Beijing i maj 2020. FOTO: NG HAN GUAN/EPA/RITZAU SCANPIX

# KINA

COVID-19-krisen har ramt Kina hårdt. Efter i begyndelsen at være det hårdest ramte land og arnestedet for udbruddet har Kina imidlertid formået at komme relativt hurtigt ud af den første nedlukning af samfundet. Det gælder særligt i sammenligning med USA og Europa. Den økonomiske genrejsning efter COVID-19-krisen er dog fortsat skrøbelig og hviler især på offentlige investeringer.

## Kinas indflydelse i multilaterale institutioner vokser

Kina øger fortsat sin indflydelse på forhold i Asien og på globale forhold. Det gør Kina bl.a. ved at styrke bilateralt og multilateralt samarbejde. Kina deltager også mere aktivt i internationale institutioner og organisationer og sætter her et stadigt større fodaftryk. Det giver Kina mulighed for at øve større indflydelse på både institutioner og enkelte medlemslande i konkrete sager. Kinas stadigt større rolle regionalt og globalt udvikler sig sideløbende med, at USA i flere sammenhænge har trukket sig fra multilaterale institutioner og samarbejdsfora.

Kina har inden for de seneste år været en central aktør i opbygningen af nye institutioner, som Kina promoverer som supplementer til eksisterende globale fora. Det gælder bl.a. Asian Infrastructure and Investment Bank og Shanghai Cooperation Organization. Kina forsøger desuden at øge sin regionale indflydelse gennem regionale initiativer, som f.eks. Kinas bilaterale samarbejde med 17 lande i Central- og Østeuropa, det såkaldte 17+1-samarbejde.

Kina promoverer sin egen udvikling som en model, der kan følges af andre lande, og dermed som et alternativ til særligt den vestlige, liberale og markedsbaserede udviklingsmodel. Fra kinesisk side fremhæves, at der ikke er nogen nødvendig sammenhæng mellem demokratisering og økonomisk udvikling. Kina præsenterer således sin økonomiske udviklingsmodel som en mulighed for modernisering, hvor lande succesfuldt kan gennemføre økonomiske reformer og udvikling uden grundlæggende reformer af det politiske system.

Kinas voksende indflydelse i multilaterale fora og promoveringen af landets egen udviklingsmodel kan gøre det vanskeligere for vestlige lande at promovere liberale værdier og nødvendigheden af at gennemføre demokratiske reformprocesser.

## Kinas økonomiske indflydelse vokser

Kinas økonomiske indflydelse fortsætter med at vokse. Det gælder både i regionen og globalt. Gennem Silkevejsinitiativet (Belt & Road Initiative, BRI) påvirker Kina de regionale økonomiske strukturer og sammenhænge i Asien, Stillehavsområdet og Europa. Kina anvender BRI til at styrke bilateralt samarbejde med de lande, som deltager. Ud over at fungere som platform for styrket kommercielt samarbejde tjener BRI også et strategisk formål. Kina ser således andre landes deltagelse i BRI som tegn på, at der er international opbakning til landets strategiske prioriteter.

Kinas langsigtede mål er at sikre landets fortsatte økonomiske vækst og udvikling. Kina står dog over for store indenrigsøkonomiske problemer. Det gælder særligt en skæv demografisk udvikling på grund af en stærkt aldrende befolkning samt høj gældsætning og lav produktivitet. Uanset hvordan Kina formår at håndtere de indenrigsøkonomiske udfordringer, vil det have en betydelig effekt på det globale økonomiske system.

Kinesiske økonomiske aftaler og investeringer i udlandet afspejler en sammenblanding af økonomiske, diplomatiske og strategiske initiativer, der skal understøtte Kinas udenrigspolitiske mål. Denne fremgangsmåde giver derudover kinesiske virksomheder konkurrencefordele på globalt plan. Det skyldes bl.a., at kinesiske selskaber ofte kan betale mere end andre investorer, da selskaberne kan få økonomisk støtte fra kinesiske statslige policybanker, hvis formål er at styrke kinesiske virksomheders forretningsudvikling i udlandet.

Kina benytter også i stort omfang cyberoperationer som et instrument til at understøtte strategiske, sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser og mål. Dette sker både regionalt og globalt.

Kinas økonomiske udvikling og indflydelse har betydning for både regional og global økonomisk udvikling. Landets store økonomiske vægt kan samtidig have en indflydelse på de lande, Kina samarbejder med. Det skyldes, at Kina har demonstreret vilje og evne til økonomisk at straffe det, man fra kinesisk side opfatter som politisk indblanding i Kinas interne forhold. Det er sandsynligt, at flere lande vil prioritere kommercielt og økonomisk samarbejde med Kina højere end kritik af politiske forhold i Kina.

### Kina fokuserer på at udvikle avanceret teknologi

Den kinesiske ledelse ser teknologiske fremskridt som afgørende for, at landet kan løse de indenrigsøkonomiske udfordringer og øge produktiviteten i samfundet for dermed at udvikle sig til en avanceret og økonomisk udviklet stormagt.

Kinas planer for landets teknologiske udvikling medfører store indenlandske investeringer. Kina søger også målrettet at erhverve sig udenlandsk teknologi. Dette sker gennem økonomiske aftaler, strategiske virksomhedsopkøb, målrettede direkte investeringer i udenlandske teknologivirksomheder og joint venture-samarbejder. Kina anvender fortsat også industrispionage til at skaffe sig adgang til udenlandsk teknologi.

Kinas målrettede prioritering af avancerede teknologier vil sandsynligvis give landet en forbedret evne til at fastsætte internationale standarder inden for eksempelvis kvanteteknologi og kunstig intelligens. Dermed vil Kina få øget indflydelse på teknologiske felter, der tidligere har været domineret af andre, især vestlige lande.

Kinas fokus på udvikling af avancerede teknologier, herunder kvanteteknologi og kunstig intelligens, er blevet en del af den strategiske konkurrence mellem USA og Kina. USA ser Kinas prioritering af avancerede teknologier som en trussel mod USA's nationale strategiske interesser og sikkerhed.

Kina fortsætter udviklingen i en mere repressiv retning. Landet øger den gennemgribende anvendelse af højteknologiske og digitale løsninger til at overvåge og kontrollere udviklingen og adfærden i det kinesiske samfund.



### Kina forsøger at styre fortællingen om Kina og imødegå kritik

Kina øger indsatsen for at styre, hvordan andre lande ser på Kina og Kinas handlinger. Formålet er at fremme en positiv fortælling om Kina og sikre opbakning til Kinas globale initiativer. Samtidig forsøger Kina stadigt mere håndfast og offensivt at imødegå kritik af det kommunistiske partis politiske beslutninger og landets styreform.

Kinas indflydelsesaktiviteter har dog sandsynligvis ikke som sit primære formål at destabilisere andre lande eller forøge eksisterende politiske kløfter i dem.

Kinas forsøg på at styre fortællingen om landet er tydeligt kommet til udtryk under COVID-19-krisen. Kina har bl.a. brugt krisen til at fremstille sit system og sin håndtering af krisen som bedre end Vestens, særligt USA's.

Kina bruger hovedsageligt klassisk diplomati og lobbyisme til at styre fortællingen. Her forsøger Kina ikke at skjule, at kinesiske myndigheder er afsenderen.

Kina er dog også i stand til at gennemføre kampagner, der svarer til russiske påvirkningskampagner med bevidst anvendelse af desinformation, falske profiler og forsøg på at skjule afsenderen. Dette skete i forbindelse med urolighederne i Hongkong i efteråret 2019 og forud for valget i Taiwan i januar 2020. Det er også sket i forbindelse med forsøg på at styre fortællingen om COVID-19-pandemiens oprindelse og Kinas håndtering af udbruddet.

Det er sandsynligt, at Kinas indflydelsesaktiviteter også er henvendt til et kinesisk publikum og til den kinesiske diaspora.

### Kina har skærpet tilgangen til Hongkong, Taiwan og Xinjiang-regionen

Kina fortsætter udviklingen i en mere repressiv retning. Landet øger den gennemgribende anvendelse af højteknologiske og digitale løsninger til at overvåge og kontrollere udviklingen og adfærden i det kinesiske samfund. Kinas effektive og meget håndfaste håndtering af COVID-19-krisen blev bl.a. gjort mulig gennem omfattende overvågning og kontrol med befolkningen.

Kina har skærpet sin politik på områder, hvor landets ledelse ser trusler mod Kinas enhed og samling. Kinas ledelse har slået hårdt ned på det, den opfatter som antikinesiske tendenser og grupperinger i Hongkong. Kina har desuden forstærket presset på Taiwan og øget kontrollen, overvågningen og interneringen af etniske og religiøse mindretal i Xinjiang-regionen i det nordvestlige Kina. Centralmagten i Beijing anser alle tre områder som uadskillelige dele af Kina.

I kølvandet på de store demonstrationer i Hongkong i 2019 har Kina i 2020 vedtaget en ny sikkerhedslov. Loven giver Beijing øget kontrol med udviklingen i Hongkong samt hjemmel og redskaber til at forhindre lignende situationer i fremtiden. Indførelsen af sikkerhedsloven for Hongkong understreger, at Kina prioriterer intern social og politisk stabilitet højere end landets internationale omdømme og at undgå omverdenens kritik.

Kina har under Xi Jinping øget presset på Taiwan i forhold til øens internationale status og relation til Kina. Det har ført til, at en række lande, der tidligere anerkendte Taiwan, er ophørt med det og i stedet nu anerkender Folkerepublikken Kina. Dette har den kinesiske ledelse arbejdet målrettet på at opnå. Det er sandsynligt, at Kina på samme måde vil lægge pres på de lande, der stadig anerkender Taiwan. Kina søger som hidtil at forhindre Taiwan i at få fodfæste og indflydelse i internationale organisationer.

I Xinjiang-regionen stiger graden og omfanget af kontrol, overvågning og internering af etniske og religiøse mindretal, primært muslimske uighurer, fortsat. Denne praksis er foregået gennem de seneste år, hvor store dele af den uighuriske befolkning været tvangsinterneret i lejre over længere perioder. Kina vægter fuld kontrol med udviklingen og befolkningen i Xinjiang højere end hensynet til uighurernes leveforhold og religionsfrihed samt Kinas internationale omdømme.

**Kina opbygger fortsat militæret og øger sin suverænitetshævdelse i Det Sydkinesiske Hav**
Kinas militær fortsætter den omfattende opbygning af flåden, flyvevåbnet, hæren og landets militære cyberkapaciteter. Der er tale om gennemgribende modernisering og udbygning af eksisterende enheder og våbensystemer, herunder også flere enheder. Selv om Kina også øger sin evne til at udføre militære operationer globalt, er det fortsat magtbalancen i det vestlige Stillehav, der er Kinas primære prioritet.

Den kinesiske flåde har et meget betydeligt skibsbygningsprogram, der omfatter hangarskibe, amfibieskibe, krydsere, destroyere, fregatter, korvetter og forsyningsskibe. Skibsbygningsprogrammet er accelereret i de seneste 10-15 år. Flådens udbygning og modernisering har bevirket, at den nu har væsentligt mere moderne enheder end selv den amerikanske flåde. Sammen med den øvrige modernisering af Kinas militær vil det i løbet af de næste 10-20 år rykke magtbalancen i det vestlige Stillehav i Kinas favør, medmindre de øvrige lande i Stillehavsregionen udvider deres byggeprogrammer. Med hangarskibe, større amfibieskibe, krydsere og et styrket marineinfanteri vil Kina på langt sigt opnå en evne til at anvende militær magt globalt, som kun vil være overgået af USA's.

Det Sydkinesiske Hav vil fortsat være blandt Kinas højeste udenrigspolitiske prioriteter, og Kina vil øge sin tilstedeværelse i området. Det er sandsynligt, at Kina vil udvide den militære brug af sine baser på kunstige øer i Det Sydkinesiske Hav, f.eks. ved oftere at udstationere kampfly til dem. Kinas fremfærd i Det Sydkinesiske Hav møder modstand blandt øvrige lande i regionen, herunder særligt de lande, der selv har fremsat territorialkrav i området. Kina søger at forbedre sit forhold til landene i regionen gennem diplomatiske initiativer, øget økonomisk samarbejde og tilbud om investeringer. Disse initiativer ændrer dog ikke på, at Kina fortsat vil hævde sine territoriale krav i området og udbygge sin tilstedeværelse.

USA vil fortsat udfordre Kinas krav og ageren i Det Sydkinesiske Hav med rutinemæssige operationer, der dog ikke i sig selv vil føre til en forværring af det bilaterale forhold, da der er tale om velkendte og forventede reaktioner.

Det er sandsynligt, at formålet med Kinas øgede aktiviteter fra både kystvagten og militærets side på mellemlangt til langt sigt er at gøre Kina i stand til at kontrollere og overvåge hele Det Sydkinesiske Hav.

**Samarbejde med Rusland fortsat prioriteret trods gensidig skepsis**
Kina samarbejder politisk, økonomisk, teknologisk og militært med Rusland, og de to lande koordinerer ofte deres udenrigspolitiske standpunkter. Dette gælder f.eks. i forhold til landenes deltagelse i internationale organisationer.

I 2019 indgik Rusland og Kina et officielt strategisk partnerskab. Kina og Rusland styrker særligt deres samarbejde på energiområdet, hvor der er klare sammenfald mellem de to landes interesser.

Selv om en styrkelse af den bilaterale relation tjener begge lande som modvægt til politisk pres fra især USA, er en egentlig alliance mellem Kina og Rusland fortsat usandsynlig. Det skyldes især, at de to landes modstridende interesser i Centralasien giver betydelige spændinger. Rusland ser regionen som en del af Ruslands interesse- og indflydelsessfære og ser derfor øget kinesisk økonomisk samarbejde med landene i regionen som en udfordring.

Det er dog sandsynligt, at de to lande har en gensidig forståelse af modpartens engagement i regionen og forsøger at undgå at udfordre hinandens strategiske interesser. Det økonomiske samarbejde mellem Kina og Rusland begrænses videre af, at Kina grundlæggende prioriterer forholdet til det langt stærkere USA højere end samarbejdet med Rusland.

**USA øger presset på Kina og på allieredes samarbejde med Kina**
USA ser Kina som sin primære strategiske konkurrent og søger at modvirke Kinas indflydelse. Det giver sig udslag i USA's politik, hvad angår dets allieredes forhold til Kina, og i USA's forsøg på at begrænse Kinas rolle i internationale organisationer og fora.


Spændingerne i det bilaterale forhold mellem USA og Kina afspejler grundlæggende, at magtbalancen mellem de to lande forskyder sig. Forholdet mellem USA og Kina ses i den amerikanske regering i voksende grad som et nulsumsspil, hvor Kinas øgede vægt i det internationale system, særligt i Asien, sker på bekostning af USA's rolle og indflydelse.

USA ser Kinas udvikling gennem en strategisk og sikkerhedspolitisk prisme og som en trussel mod USA's sikkerhed. COVID-19-krisen har medvirket til at forstærke de i forvejen stærke spændinger mellem Kina og USA og trække de to lande endnu længere væk fra hinanden.

USA kritiserer samtidig Kina for illegitim kinesisk adfærd inden for en række områder som handel, intellektuelle rettigheder og teknologioverførsel.

Den voksende konfrontation mellem USA og Kina vil i stigende grad betyde, at mindre lande, der ønsker tæt samarbejde med både Kina og USA, kan blive stillet i svære dilemmaer i spørgsmål som f.eks. samhandel, teknologiudvikling, investeringer og klimadagsordenen.

# CYBER-TRUSLEN

Staters og kriminelles cyberangreb er fortsat blandt de mest alvorlige trusler mod Danmark. Truslen fra cyberkriminalitet og cyberspionage er både rettet mod danske virksomheder og myndigheder, og de udsættes løbende for cyberangreb.

Truslen fra cyberspionage og cyberkriminalitet er stadig meget høj, men kommer til udtryk på vidt forskellig måde. Cyberspionage udføres oftest i det skjulte, og konsekvenserne er generelt svære at opdage. Cyberkriminelle udnytter derimod ofte det pres, som offentlig eksponering lægger på ofre for f.eks. målrettede ransomware-angreb.

Den fortsatte digitalisering af dansk infrastruktur kan påvirke cybertruslen og skabe strategiske udfordringer for Danmark. Når fysiske systemer i højere grad styres af enheder, der er koblet op til internettet, øges risikoen for, at et cyberangreb vil medføre fysiske ødelæggelser. Et afhængighedsforhold til ikke-allierede stater, der potentielt kan afbryde drift, misbruge digitalt udstyr til spionage via bagdøre eller holde kritiske reservedele tilbage, udgør en risiko for danske interesser og dansk sikkerhed.

### COVID-19-krisen illustrerer cybertruslens dynamiske natur

Hackere rekognoscerer hele tiden efter svagheder, og nye sårbarheder bliver hurtigt udnyttet til cyberangreb. Det påvirker både, hvem der bliver angrebet, og hvordan angreb bliver udført.

Der er altid hackere, der forsøger at udnytte aktuelle kriser, begivenheder eller udviklinger til deres fordel. Det er også tilfældet med COVID-19-pandemien. Hackere udnytter den i deres angrebsmetoder, bl.a. som tema i phishing-mails og ved oprettelsen af falske domæner. Udnyttelsen af COVID-19 udgør et nyt element i det samlede trusselsbillede, men truslerne har derudover ikke ændret sig markant. COVID-19 har primært påvirket trusselsbilledet, i forhold til hvilke angrebsmetoder hackerne vælger.

Pandemien har medført ændrede arbejdsvilkår for mange myndigheder og virksomheder, bl.a. i form af flere virtuelle møder og hjemmearbejdspladser. It-sikkerheden i mange myndigheders og virksomheders netværk er under pres, fordi tilgængeligheden af systemerne samtidig prioriteres højt. De nye arbejdsvilkår kan både give hackere lettere adgang til organisationernes systemer og gøre det sværere at opdage hackerne i systemerne. Det øger risikoen for, at hackere lykkes med deres cyberangreb.

Selv om truslen fra stater og kriminelle grundlæggende er uændret, kan myndigheder og virksomheder derfor have fået nye sårbarheder og dermed stå over for et ændret risikobillede.

# CYBERTRUSLEN MOD DANMARK OG DANSKE INTERESSER

Stater og kriminelle hackere udfører hyppige, vedvarende og alvorlige cyberangreb, der skader danske interesser, virksomheder og myndigheder. Truslen kommer til udtryk ved forskellige typer angreb udført med meget forskellige formål, herunder især spionage og kriminalitet.

Den meget høje trussel fra både stater og kriminelle vil fortsat udmønte sig i hyppige, vedvarende og alvorlige angreb. Der er derimod kun en potentiel trussel mod Danmark fra destruktive cyberangreb og cyberaktivisme. Effekten af destruktive cyberangreb spænder over et bredt spektrum fra ødelæggelse og forandring af data eller software til personskade og død. Cyberaktivisme er cyberangreb udført med det formål at skabe størst mulig opmærksomhed om en sag.

Statsstøttede hackere har fortsat en særlig interesse for viden, der hører under Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets myndighedsområder. Det er meget sandsynligt, at den interesse vil resultere i vedvarende angreb rettet mod medarbejdere på de to myndighedsområder.

Derudover er truslen fra cyberspionage rettet mod forskning og forskningsmiljøer, bl.a. fordi stater bruger cyberspionage til at styrke deres nationale udvikling og konkurrenceevne. For eksempel udsendte de amerikanske, britiske og canadiske myndigheder i juli 2020 et fælles varsel, hvor de anklagede en russisk hackergruppe kaldet APT29 for at spionere mod organisationer, der er involveret i at udvikle COVID-19-vacciner.

De betydelige trusler fra cyberkriminalitet og cyberspionage er også rettet mod de seks samfundsvigtige sektorer: transport-, sundheds-, tele-, energi-, finans- og søfartssektoren.

### Uopdagede cyberangreb skader danske interesser

Danske myndigheder og virksomheder bliver løbende ramt af cyberangreb. Alligevel bliver konsekvenserne af visse typer cyberangreb sjældent synlige i den brede offentlighed, og i nogle tilfælde opdager ofrene end ikke selv, at de er blevet kompromitteret. Selv hvis angrebene bliver opdaget, er det ofte svært med sikkerhed at bestemme omfanget af den skade, de har medført. Det kan bl.a. skyldes, at der ikke er tilstrækkelig logning.

Det er især svært at opdage cyberangreb og afdække deres konsekvenser, når angrebenes formål er cyberspionage. Det betyder i yderste konsekvens, at Danmark ikke har indsigt i alvorlige cyberangreb, der direkte påvirker danske strategiske interesser.

Et cyberangreb, der ikke bliver opdaget, kan stå på i lang tid. Så længe deres angreb ikke bliver opdaget, har hackere mulighed for at blive ved med f.eks. at stjæle information eller udvide deres kontrol med det netværk, de har angrebet. Den amerikanske myndighed Office of Personnel Management blev for eksempel kompromitteret af den samme aktør fra juni 2014 til april 2015. Myndighedens utilstrækkelige cybersikkerhed betød, at hackerne kunne stjæle sensitive oplysninger, bl.a. om fingeraftryk, uden at blive opdaget. Der er også danske eksempler på hackerangreb, der har stået på i længere tid uden at blive opdaget.

#### CYBERSPIONAGE BRUGES I FORBINDELSE MED FORHANDLINGER

Flere stater bruger cyberspionage til at forbedre deres position og viden i forbindelse med politiske og økonomiske forhandlinger. New York Times beskrev eksempelvis i juli 2020, at en kinesisk statsstøttet hackergruppe havde udført cyberspionage mod bl.a. Vatikanet og bispedømmet i Hongkong fra maj til juli 2020. Hackernes angreb fandt sted forud for forhandlingerne om en fornyelse af en aftale mellem Kina og Vatikanet, der fandt sted i efteråret 2020.



Hackere udfører cyberspionage for at få adgang til mange forskellige typer viden, herunder intellektuel ejendom såsom forsvarsteknologi. Hackere spionerer ofte også for at få adgang til sensitiv politisk og økonomisk viden. Cyberspionage skader danske interesser, når eksempelvis modparter i forhandlinger forbedrer deres forretningsmæssige eller sikkerhedspolitiske position på baggrund af stjålet viden. Det er svært for virksomheder eller myndigheder, der har fået stjålet følsomme oplysninger via cyberspionage, at kæde det sammen med, at de bliver underbudt af konkurrenter eller udmanøvreret ved forhandlingsbordet. Det gælder især, hvis de ikke ved, at information er blevet stjålet.

Danske virksomheder og myndigheder kan blive ramt indirekte af cyberangrebs konsekvenser, hvis en leverandør eller samarbejdspartner er kompromitteret uden at have eller dele viden om det. Der er bl.a. risiko for, at udenlandske samarbejdspartnere eller lokale myndigheder, som danske myndigheder har kontakt med i forbindelse med forhandlinger eller møder, er kompromitterede. Det kan bl.a. medføre, at uvedkommende får kendskab til sensitiv information eller overvåger kommunikation.

Hvis en fremmed stat kompromitterer danske virksomheder eller myndigheder for at udføre cyberspionage mod dem, er det muligt, at organisationerne også vil være mere sårbare over for andre typer trusler. Cyberspionage bliver således anvendt forud for destruktive angreb, særligt hvis spionagen giver adgang til kritiske systemer eller information af særlig karakter.

### Fremmede stater har kapaciteten til at udføre destruktive cyberangreb mod Danmark

Flere stater har betydelige kapaciteter til at udføre destruktive cyberangreb, og de udvikler deres kapaciteter løbende. Cyberspionage som forberedelse af destruktive cyberangreb foregår også i fredstid. Aktuelt er det mindre sandsynligt, at fremmede stater har intentioner om at rette destruktive cyberangreb mod Danmark. Intentionen kan dog ændre sig, bl.a. i forbindelse med en skærpet politisk situation. Truslen kan i givet fald hurtigt stige, eftersom kapaciteten er til stede.

#### CIVIL INFRASTRUKTUR ER MÅL FOR DESTRUKTIVE CYBERANGREB

Det er sandsynligt, at iranske hackere i slutningen af april 2020 angreb flere vandværker i Israel. Hackerne forsøgte at lamme computersystemer, der bl.a. styrer vandrensningen og indholdet af klor i det israelske drikkevand. Angrebet blev dog afværget, uden der skete større skade. Små to uger senere svarede israelske hackere sandsynligvis igen ved at forstyrre driften i en af Irans største havne, hvilket skabte forsinkelser og kaos.

Destruktive cyberangreb sker i en gråzone mellem konflikt, krig og fred. Nogle stater udnytter destruktive cyberangreb til at signalere bestemte politiske budskaber eller afstraffe andre stater eller virksomheder. NATO har i en fælles erklæring slået fast, at cyberangreb mod medlemslandene vil kunne udløse alliancens kollektive forsvarsforpligtigelser i rammen af Atlantpagtens artikel 5, den såkaldte musketered.

Det er sandsynligt, at langt størstedelen af de kendte destruktive cyberangreb er udført af stater. Næsten alle disse angreb er udført i forbindelse med konflikter eller geopolitiske spændinger mellem stater.

Der er dog også eksempler på cyberkriminelle angreb, der har haft en destruktiv effekt. Hackere har i forbindelse med digitale bankkup slettet eller krypteret finansielle virksomheders data. Formålet er sandsynligvis at slette deres spor eller forhindre virksomhederne i at reagere på tyveriet. Sletning eller kryptering af data i digitale bankkup er foreløbig et relativt sjældent fænomen, men det kan have store konsekvenser for den enkelte berørte finansielle institution.

UDVALGTE STATERS
CYBERKAPACITETER


### RUSLAND

Rusland, herunder de russiske efterretningstjenester, råder over omfattende kapacitet til at udføre cyberspionage og destruktive cyberangreb, der kan understøtte Ruslands strategiske og sikkerhedspolitiske interesser samt landets militære operationer. Rusland er fortsat en førende og yderst aktiv aktør på cyberområdet.

### NORDKOREA

Nordkorea har betydelige evner til at gennemføre forskellige typer cyberangreb, herunder destruktive angreb. Disse angreb er især rettet mod Sydkorea, men Nordkorea er sandsynligvis villig og i stand til at udføre større cyberangreb mod mål i andre lande. Det er desuden sandsynligt, at Nordkorea beriger sig via kriminelle cyberangreb.

### IRAN

Iran har i flere år udviklet sin evne til at gennemføre cyberangreb. Ud over cyberspionage har iranske hackergrupper sandsynligvis stået bag destruktive cyberangreb, der slettede data. De destruktive cyberangreb har primært ramt mål i Irans nærområder.

### KINA

Kina er en aktiv og avanceret cyberaktør, der råder over omfattende kapaciteter til at udføre cyberspionage og destruktive cyberangreb. Kinas cyberkapaciteter er primært underlagt efterretningstjenesterne og det kinesiske militær, der i de seneste år har styrket cyberområdet.



## METODER OG SAMARBEJDE I DEN CYBERKRIMINELLE VERDEN

Konsekvenserne af cyberangreb fra kriminelle netværk er i modsætning til cyberspionage ofte synlige for ofrene. De kriminelle bruger desuden offentligheden til aktivt at lægge ekstra pres på ramte virksomheder og myndigheder. Cyberkriminelle samarbejder desuden på nye måder, der sandsynligvis vil bidrage til flere og mere skadelige angreb.

### KRIMINELLE SPÆNDER DEN DIGITALE TOMMELSKRUE

I maj 2020 blev et stort amerikansk advokatfirma ramt af et angreb med ransomwaren REvil. I første omgang hævdede gruppen bag angrebet, at den havde 756 gigabyte data om flere af firmaets kunder, herunder flere internationalt kendte kunstnere. Den krævede 21 mio. amerikanske dollars i løsesum og truede med gradvist at lække data, hvis ikke løsesummen blev betalt.

En lille uges tid efter hævede gruppen løsesummen til 42 mio. amerikanske dollars, samtidig med at den lækkede 169 mails fra advokatfirmaet og truede med at bortauktionere data om den amerikanske præsident, Donald Trump.

Der er ikke siden offentliggjort oplysninger om, at en løsesum er blevet betalt, men den form for offentlige auktioner er designet til at lægge et massivt pres på ofrene. De skal ikke bare bekymre sig om deres egne data, men også deres kunders data. Ofrene har dog ingen garanti for, at de cyberkriminelle ikke lækker data, efter ofrene har betalt løsesum.

En række mere målrettede ransomware-angreb mod danske virksomheder det seneste år har vist, at kriminelle både har kapacitet til og intention om at udrette omfattende skade på ofrenes økonomi og omdømme.

Det seneste år er det bl.a. kommet til udtryk ved, at kriminelle udnytter offentlig eksponering af følsom information som et supplerende afpresningsmiddel. Konsekvensen af ransomware-angreb var tidligere, at ofrenes data blev krypteret. Ved udgangen af 2019 begyndte flere kriminelle grupper dog også at stjæle, videresælge og offentliggøre følsom information om deres ofre på internettet, hvis de ikke betalte den krævede løsesum. Tendensen viser, at cyberkriminelle fortsat udvikler, tilpasser og anvender nye metoder, der kan øge indtjeningen ved deres cyberangreb.

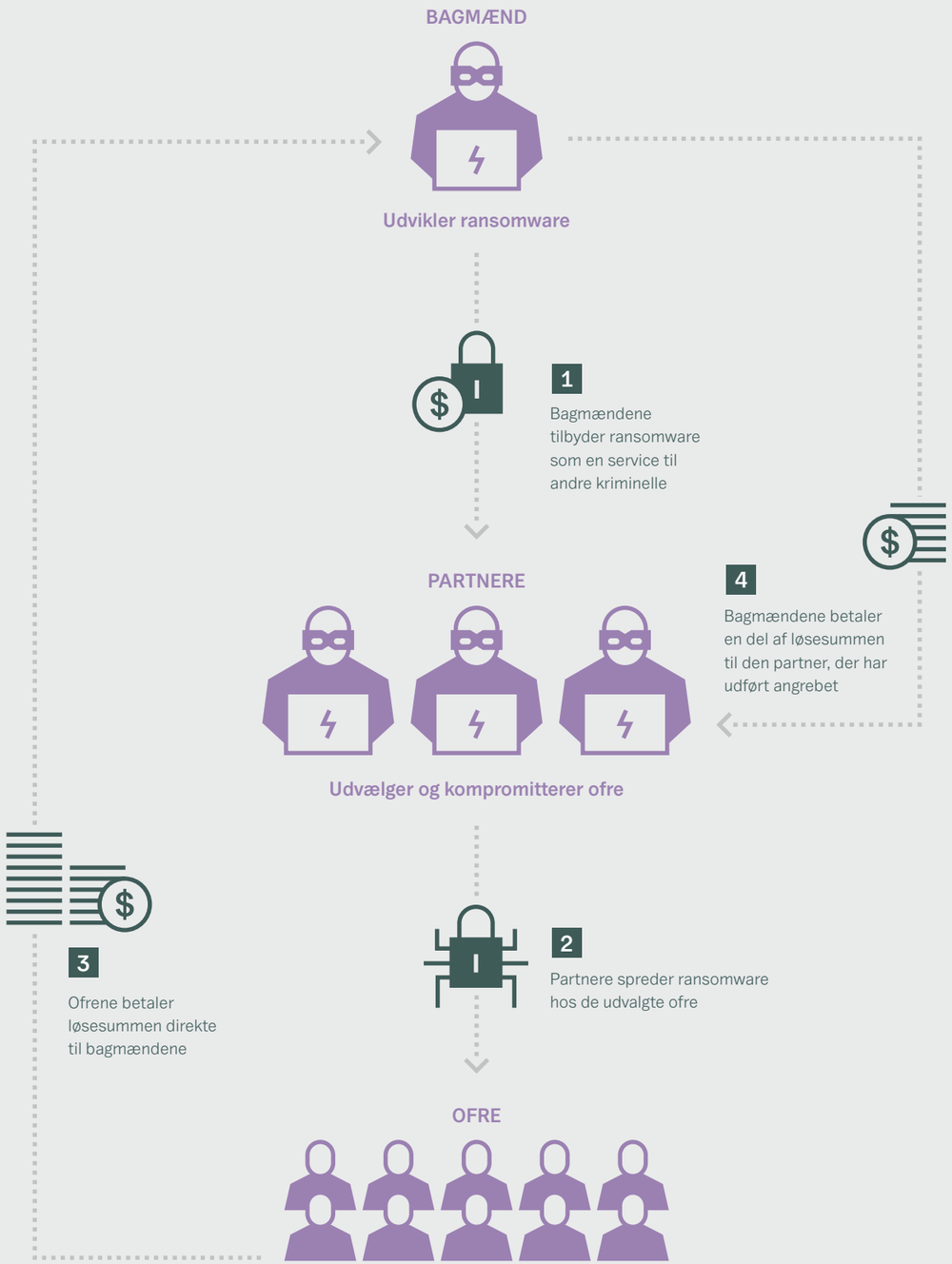
Tendensen understreger også, at de forskellige kriminelle netværk samarbejder og udveksler tjenester på tværs af de forskellige grupperinger.

**Samarbejdet mellem kriminelle vil sandsynligvis bidrage til flere og mere skadelige angreb**

Under fællesbetegnelsen Crime-as-a-Service (CaaS) samarbejder de kriminelle om udveksling og salg af bl.a. adgange, data, tjenester, malware og infrastruktur. Det er sandsynligt, at dette samarbejde bidrager væsentligt til den meget høje trussel fra cyberkriminalitet. Samarbejdet kommer bl.a. til udtryk i to forskellige forretningsmodeller.

Den ene model bygger på det samarbejde, der er mellem de kriminelle, der udfører målrettede ransomware-angreb, og de kriminelle, der forsøger at kompromittere tusindvis af ofre på én gang via bl.a. phishing. Målrettede ransomware-angreb starter ofte efter brede phishing-kampagner udført af én kriminel gruppe, som sælger sin adgang videre til andre grupper, der udfører selve ransomware-angrebet på organisationens netværk.

**TYPISK RANSOMWARE-AS-A-SERVICE FORRETNINGSMODEL**




Den anden model kaldes for Ransomware-as-a-Service (RaaS). Forretningsmodellen bag RaaS baserer sig på, at bagmænd kontrollerer forskellige typer malware, som de stiller til rådighed som en pakkeløsning på en digital platform. Bagmændene tilknytter et netværk af partnere, der bl.a. bruger platformen til målrettede ransomware-angreb. RaaS medvirker bl.a. til at sænke tærsklen for, hvem der kan udføre cyberangreb. Modellen kan samtidig give bagmændene en stabil indkomst med en relativt lav risiko.

Udviklingen inden for CaaS og RaaS har bidraget til en øget trussel fra bl.a. målrettede ransomware-angreb mod danske virksomheder og myndigheder. Flere RaaS-platforme har specialiseret sig i netop målrettede ransomware-angreb, der kan give store afkast. Den nævnte ransomware, REvil, som blev brugt ved angrebet mod et amerikansk advokatfirma, var en RaaS-malware.

Generelt vil de nye afpresningsmetoder og samarbejdsmønstre sandsynligvis betyde, at der vil komme flere og mere skadelige og omkostningstunge angreb mod danske myndigheder og virksomheder i fremtiden.

### Angreb mod leverandører og samarbejdspartnere bliver brugt som en vej til det egentlige mål

Fremmede stater og kriminelle bruger leverandører og samarbejdspartnere som et mellemliggende mål for at få adgang til myndigheder og virksomheder. Underleverandører eller samarbejdspartnere har måske ikke en viden, der i sig selv er interessant for hackerne. De kan til gengæld have en adgang eller troværdighed, hackerne kan udnytte til at kompromittere deres egentlige mål.

Samarbejdspartnere misbruges bl.a. til at udføre såkaldt e-mail thread hijacking. Her kompromitterer hackerne en e-mailkonto hos en samarbejdspartner og udsender svar på igangværende e-mailkorrespondancer til ofrets kontakter. De inficerede mails kommer derfor fra en troværdig afsender og i naturlig forlængelse af allerede etablerede samtaler.

### AMERIKANSKE MYNDIGHEDER OG VIRKSOMHEDER ANGRIBER CYBERKRIMINELLES INFRASTRUKTUR

I samarbejde med en række private virksomheder angreb U.S. Cyber Command (USCC) i september 2020 infrastrukturen omkring den såkaldte TrickBot-malware. Det var et udtryk for, hvad USCC kalder "persistent engagement", der er en del af de amerikanske myndigheders strategi mod cybertruslen. Denne del af strategien drejer sig om på mere offensiv vis at bekæmpe cybertruslen – også fra kriminelle grupper.

Konsekvenserne af de amerikanske angreb på TrickBot er sandsynligvis kun midlertidige, men et af formålene var at svække de kriminelle hackeres mulighed for at forstyrre det amerikanske præsidentvalg gennem denne malware.

Et fænomen som e-mail thread hijacking viser, at selv om konsekvenserne af en kompromittering ikke nødvendigvis virker alvorlige for den enkelte organisation, kan den føre til betydelig skade hos offerets kunder og samarbejdspartnere. Den form for kompromittering kan i sidste ende også skade tilliden til den enkelte leverandør eller samarbejdspartner.

E-mail thread hijacking er blot én metode, hackere bruger til at udnytte tilliden mellem organisationer og deres samarbejdspartnere og leverandører. FE har også kendskab til et eksempel på, at en dansk virksomhed har modtaget flere spear-phishing mails, dvs. særligt målrettede phishing mails, fra leverandører, der ikke var en del af en igangværende korrespondance. Det er under alle omstændigheder sværere at identificere, at en mail er ondsindet, hvis den kommer fra en kendt afsender.

# CYBERTRUSLEN OG DEN TEKNOLOGISKE UDVIKLING

Den fortsatte digitalisering til gavn for det danske samfund vil potentielt set give hackere nye muligheder for at spionere, udøve kriminalitet og i sidste ende udføre destruktive angreb mod Danmark. Det skyldes bl.a., at alt digitalt udstyr indeholder sårbarheder.

Danmark udnytter fortsat de fordele, som digitaliseringen af samfundsvigtig infrastruktur og af samfundet generelt giver. Den fortsatte digitalisering kan dog også skabe strategiske udfordringer for Danmark.

Hackere scanner hele tiden internettet for at finde enheder, der har sårbarheder, for herefter at angribe relevante mål. Hackere udnytter sårbarhederne i digitalt udstyr helt fra det anskaffes, til det sættes op og i drift.

Ny digital infrastruktur vil således være med til at øge angrebsfladen for cyberangreb. Alle typer digitalt udstyr – fra hardware og software til IoT-enheder, som eksempelvis køleskabe og biler, der er koblet op til internettet – indeholder sårbarheder. Desuden vil risikoen for, at et cyberangreb kan medføre fysiske ødelæggelser, øges, når de opkoblede enheder i højere grad styrer fysiske systemer.

Nogle leverandører af digitale produkter kan udgøre en trussel for Danmarks strategiske interesser. Truslen fra leverandører af højteknologiske produkter som 5G-mobilnetværk eller overvågningsudstyr handler bl.a. om, at nogle stater i større eller mindre omfang har mulighed for at pålægge private virksomheder at samarbejde med det pågældende lands efterretningstjenester. Det er f.eks. tilfældet i flere lande, hvis lovgivning indeholder sådanne krav.

Det kan skabe en strategisk udfordring for Danmark, hvis man opbygger et afhængighedsforhold til leverandører fra ikke-allierede stater, der kan misbruge udstyr til spionage via bagdøre, afbryde drift eller holde kritiske reservedele tilbage. Nogle landes forsøg på at opnå adgang til og kontrol med andre landes kritiske infrastruktur er en del af et globalt teknologisk kapløb, der er drevet af sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser.

### DANSKE OFRE FOR MÅLRETTEDE RANSOMWARE-ANGREB BLIVER KOMPROMITTERET VIA E-MAIL THREAD HIJACKING

I et tilfælde af e-mail thread hijacking modtog adskillige medarbejdere i en dansk organisation en mail fra en kompromitteret samarbejdspartner med et ondsindet link gemt i et svar på en igangværende mailkorrespondance. Da én medarbejder trykkede på linket, blev der downloadet en ondsindet fil. Filen var en malware, der gav hackerne adgang til medarbejderens computer, hvorfra de kunne sprede sig.

Et ransomware-angreb mod koncernen Danish Agro i april 2020 startede også med e-mail thread hijacking. Danish Agros CEO udtalte efter angrebet, at hackerne havde overtaget en af virksomhedens leverandørers it-system og sendt en phishing-mail direkte fra leverandøren ind i en igangværende mail-korrespondance.

### GOLDENSPY

I juni 2020 offentliggjorde it-sikkerhedsfirmaet Trustwave en rapport om en malware kaldet GoldenSpy, der udgør en såkaldt bagdør. Ifølge Trustwaves rapport giver GoldenSpy fuld adgang til ofres systemer. Det giver bl.a. mulighed for at installere yderlige malware eller køre ondsindede programmer. GoldenSpy er blevet gemt og installeret sammen med en legitim og obligatorisk software, der bliver brugt til at opkræve lokal skat i Kina fra virksomheder, som opererer i landet.

### KAMPEN OM TEKNOLOGISK TERRITORIUM

Udrulningen af 5G-netværk verden over har affødt betydelige geopolitiske spændinger, særligt mellem Kina og USA. Konflikten mellem de to lande har bl.a. ført til, at USA's udenrigsminister Pompeo fremlagde initiativet "Clean Networks" i august 2020. Ifølge Pompeo er initiativets formål at beskytte USA's kritiske teleinfrastruktur bl.a. mod Kinas Kommunistiske Parti. Flere lande har fravalgt kinesiske leverandører i udrulning af 5G-infrastruktur. Danske virksomheder og myndigheder kan blive udfordret som følge af den politiske kamp om at vinde teknologisk territorium.

Terrorangrebene i Europa i efteråret 2020 har med al tydelighed vist, at terrortruslen fortsat er alvorlig. Al-Qaida og Islamisk Stat har intensiveret deres opfordringer til angreb i forbindelse med genoptrykningen af tegninger af profeten Muhammed. Derudover har de anvendt COVID-19 propagandamæssigt. De grundlæggende drivkræfter bag militant islamisme er uændrede og mobiliserer fortsat til terror.

# TERRORISME

Billede taget ved satiremagasinet Charlie Hebdos tidligere redaktionslokaler i Paris efter terrorangrebet i september 2020.
FOTO: ALAIN JOCARD/AFP/RITZAU Scanpix

I efteråret 2020 ramte en række terrorangreb Frankrig og Østrig. Det understregede, at militante islamister fortsat udgør en alvorlig trussel mod Vesten og ikke har ændret deres intentioner. Dette gælder al-Qaida og Islamisk Stat som grupper, ligesom det gælder tilhængere af deres ideologi rundt omkring i verden. Angrebene fandt sted, efter det franske satiremagasin Charlie Hebdo genoptrykte en række tegninger af profeten Muhammed.

Al-Qaida og Islamisk Stat samt tilhængere af grupperne har brugt genoptrykningen og det fornyede fokus på tegningerne som en anledning til at intensivere deres opfordringer til angreb mod Vesten som gengæld for krænkelse af islam. Derudover har begge grupper udnyttet COVID-19-pandemien i deres propaganda med det primære budskab, at pandemien er Guds straf til de vantro. Al-Qaida har f.eks. fremført, at pandemien er "Guds usynlige kriger", der vil kunne hjælpe gruppen til sejr mod Vesten. Islamisk Stat har opfordret sine tilhængere til at udføre angreb i Vesten, mens "fjenden" er svækket og travlt optaget af at bekæmpe COVID-19.

De grundlæggende drivkræfter bag militant islamisme har ikke ændret sig. Militante islamister sammenkæder typisk politiske, religiøse og historiske begivenheder i én sammenhængende fortælling om global undertrykkelse af muslimer og et behov for modstand gennem kamp. I denne fortælling indtager det sekulære Vesten en central rolle som hovedfjende af islam. Enhver opfattet krænkelse kan således anvendes propagandamæssigt til at bekræfte fortællingen og opildne til vold og terror. Angrebene i Frankrig og Østrig er blevet hyldet bredt i militante islamistiske kredse.

# TERRORTRUSLEN MOD VESTEN

Islamisk Stat og al-Qaida står ledelsesmæssigt svækket, men deres intentioner er uændrede, og de er fortsat engagerede i angrebsplanlægning mod Vesten. Islamisk Stat opbygger nye angrebsstrukturer, samtidig med at gruppen opfordrer sympatisører til at agere på egen hånd. Det samme gør al-Qaida, der derudover typisk opererer langsigtet og geografisk spredt. Fremmedkrigere tilknyttet begge grupper udgør fortsat en trussel. I de seneste år er truslen fra højreekstremister steget, og den vil også præge trusselsbilledet fremover.

Islamisk Stat fastholder sine ambitioner om at være den globale ledestjerne for jihadister verden over og om igen at opnå kontrol med større landområder. Det gør gruppen, på trods af at den er under et massivt militært pres i sine gamle kerneområder i Syrien og Irak, og at flere af dens vigtige ledere er blevet dræbt.

Både Islamisk Stats leder og talsmand blev dræbt i oktober 2019. En ny øverste leder blev hurtigt udråbt, men en række drab i 2020 på andre højtstående medlemmer af Islamisk Stat har svækket ledelsen. Indtil videre har Islamisk Stat dog formået at erstatte de dræbte, hvilket i nogen grad gør ledelsen i stand til at holde sammen på organisationen. Samlet set er ledelsens strategiske overblik dog blevet svækket på grund af det store ledelses- og erfaringstab.

For Vesten udgør personer, der har kæmpet for militante islamistiske grupper, en langsigtet trussel.

Islamisk Stat har officielle undergrupper, de såkaldte provinser, i både Mellemøsten, Afrika og Asien. Undergrupperne er en vigtig del af den globale strategi og fremhæves ofte i gruppens propaganda. Propagandaen er central for Islamisk Stat, da den signalerer styrke og tilstedeværelse og har afgørende betydning for gruppens tiltrækningskraft. En stor del af propagandaen fra undergrupperne udkommer fortsat gennem Islamisk Stats centrale medieplatforme. Ledelsen har på den måde en vis kontrol med, hvad der bliver udgivet, og sender samtidig et signal om at have global rækkevidde.

### Islamisk Stat opbygger nye angrebsstrukturer til at ramme Vesten

Truslen fra Islamisk Stat er kompleks. Islamisk Stat udgør fortsat en trussel som lokal terror- og oprørsgruppe i Syrien og Irak. Dertil kommer, at dens undergrupper rundt omkring i verden er blevet styrket i tråd med en intention om fortsat at fremstå som en globalt handlekraftig terrorgruppe. Det er sandsynligt, at Islamisk Stat gennem sine undergrupper opbygger strukturer til at ramme vestlige mål regionalt og i Vesten.

Det er desuden meget sandsynligt, at Islamisk Stat løbende planlægger angreb mod Vesten. Der har i 2019 og 2020 været en række angreb og angrebsforsøg i Europa og i Europas nærområder. Samtidig har myndigheder i flere europæiske lande afværget angreb og anholdt personer fra militante islamistiske miljøer relateret til gruppen. Begge forhold understreger, at der stadig er aktive Islamisk Stat-netværk i og uden for Europa.

Det er meget sandsynligt, at der også fremover vil være enkeltpersoner og mindre grupper i Europa, Europas nærområder og i Mellemøsten, der har kontakt til Islamisk Stats ledelse og til hensigt at angribe mål i Vesten. Det er også sandsynligt, at Islamisk Stat i Syrien og Irak hverver og træner sine egne rekrutter for at kunne udføre angreb såvel regionalt som i Vesten.

Derudover udgør Islamisk Stat fortsat en vigtig inspirationskilde for militante islamister, der sympatiserer med gruppens ideologi og propaganda uden nødvendigvis at have en direkte forbindelse til gruppen. Islamisk Stats medier har hyldet de nylige angreb i Frankrig og Østrig, som ligger i tråd med gruppens opfordringer til sine tilhængere.



### Fremmedkrigere udgør fortsat en trussel

For Vesten udgør personer, der har kæmpet for militante islamistiske grupper, en langsigtet trussel. Det gælder især dem, der både har erfaring fra konflikten i Syrien og fortsat har tilknytning til deres vestlige hjemlande. De kan være vendt tilbage til deres hjemlande, opholde sig i tredjelande eller fortsat befinde sig i Syrien. Fælles for mange af fremmedkrigerne er deres ideologiske overbevisning, kamperfaring, militante netværk og voldsparathed.

En del fremmedkrigere i Syrien, herunder nogle fra Europa, er fortsat på fri fod. De befinder sig navnlig i Idlib-provinsen i det nordvestlige Syrien. En stor del er imidlertid tilbageholdt i lejre eller fængsler. Det er sandsynligt, at Islamisk Stat smugler folk ud af lejrene, og der har været en stigende tendens til, at internerede flygter fra lejrene. Det er sandsynligt, at Islamisk Stat radikaliserer og udøver social kontrol over de tilbageholdte i lejrene. Det sker bl.a. gennem selvbestaltede kontrolenheder, hvori også udenlandske Islamisk Stat-sympatisører indgår.

Det er ligeledes sandsynligt, at hjemvendte fremmedkrigere vil spille en radikaliserende rolle, både mens de eventuelt sidder i fængsel, og i deres vante miljøer. Det er derudover muligt, at der blandt de hjemvendte fremmedkrigere er personer, der vil udnytte deres kamperfaringer til at udføre terrorangreb.

### Al-Qaida opererer decentralt og geografisk spredt

Al-Qaidas regionale undergrupper spiller en helt central rolle for al-Qaidas organisation og globale tilstedeværelse. Undergrupperne er i dag til stede i store dele af Afrika, Mellemøsten og Asien. De fokuserer som udgangspunkt på deres egne lokale interesser, men følger ofte den øverste ledelses overordnede vejledning.

Det er sandsynligt, at den primære trussel fra al-Qaida mod Vesten udspringer fra mindre al-Qaida-netværk, der opererer uafhængigt af hinanden. Ofte er medlemmerne af det enkelte netværk geografisk spredt og samarbejder på tværs af landegrænser, også i forbindelse med angrebsplanlægning.

Netværkene er typisk enten tilknyttet al-Qaidas øverste ledelse eller regionale undergrupper. Netværkene har intention om at ramme større symbolske mål og er tålmodige og strategiske i deres planlægning, der typisk strækker sig over flere år.

Al-Qaida tog sidst ansvar for et angreb i Vesten i december 2019. Angrebet blev udført af en saudiarabisk officer, der var på et træningsophold på Pensacola-basen i Florida i USA. Det er sandsynligt, at gerningsmanden modtog rådgivning og støtte fra ledelsen af al-Qaida på den Arabiske Halvø (AQAP).

### Al-Qaida planlægger strategisk og langsigtet

I de seneste år har en målrettet og global kontraterrorindsats med drab og anholdelser af ledere svækket al-Qaida. Flere af de dræbte var en del af den øverste ledelse og spillede derfor en vigtig rolle for gruppens globale sammenhængskraft. Det er indtil videre lykkedes for de regionale undergrupper at erstatte de fleste tab, og al-Qaida har igennem årene vist sig som en robust organisation. Det er dog sandsynligt, at al-Qaidas sammenhængskraft vil blive udfordret, hvis frekvensen af drab på højtstående ledere fortsætter. Desuden er flere al-Qaida-medlemmer blevet dræbt eller anholdt, mens de var i gang med at forberede angreb. Det er sandsynligt, at dette primært vil forsinke og ikke forhindre gruppens planer om angreb mod vestlige mål på mellemlangt sigt.

Al-Qaidas ledelse opfatter fortsat USA og Vesten mere bredt som sine primære fjender. Blandt gruppens langsigtede mål er at fjerne USA's og Vestens militære og politiske tilstedeværelse i de muslimske lande, at omstyrte de sekulære og provestlige regeringer i de muslimske lande og at nedkæmpe Israel.

Al-Qaida engagerer sig imidlertid også i mere umiddelbare og lettilgængelige sager om f.eks. det, som gruppen opfatter som krænkelse af profeten Muhammed og islam. Disse sager anvender gruppen aktivt og opportunistisk i sin propaganda og opfordrer i den forbindelse også sine tilhængere og sympatisører til angreb. Dette var bl.a. tilfældet i forbindelse med magasinet Charlie Hebdos genoptrykning af en række Muhammed-tegninger i efteråret 2020.

### Al-Qaidas råderum i Afghanistan vil sandsynligvis vokse

Al-Qaida har i over 30 år brugt Afghanistan som base. Det er sket på trods af en målrettet og massiv vestlig kontraterrorindsats siden 2001. Taliban har beskyttet al-Qaida og været den primære årsag til, at gruppen fortsat er til stede i Afghanistan. I de sidste ti år har al-Qaida primært været optaget af sin egen overlevelse i regionen og haft en begrænset kapacitet til angreb i Vesten.

Hvis der som planlagt sker en vestlig tilbagetrækning fra Afghanistan i 2021, er det meget sandsynligt, at det vil styrke al-Qaida og gruppens allierede i regionen. En tilbagetrækning vil blive præsenteret som en sejr for gruppen i dens propaganda. Det er sandsynligt, at al-Qaida i Afghanistan efter en tilbagetrækning vil vokse i antal og bl.a. genoprette træningslejre for at øge sin kapacitet til at angribe mål både i regionen og i Vesten.

### Højreekstremistisk terror i Vesten er i vækst

Antallet af højreekstremistiske terrorangreb i Vesten har været stigende i de seneste år. De fleste af angrebene har været soloangreb udført af enkeltpersoner i deres egne lande. Gerningsmændene har på gerningstidspunktet typisk ikke været tilknyttet etablerede højreekstremistiske grupperinger. Det betyder imidlertid ikke, at de har ageret i et tomrum uden inspiration fra ligesindede. Der eksisterer stærke idéfællesskaber blandt højreekstremister på internettet. Følelsen af at være en del af en større, global bevægelse mod en fælles fjende er således central for mange højreekstremister. Fjendebillederne varierer, men er ofte baseret på forestillinger om at være kritisk truet af en invasion af fremmede.

Der er således en høj grad af internationalisering i de højreekstremistiske onlinemiljøer, hvor inspiration og radikalisering sker på tværs af landegrænser. Også blandt mere etablerede højreekstremistiske grupperinger er der international kontakt, både virtuelt og fysisk. Det er sandsynligt, at vestlige højreekstremister gennem netværk i Østeuropa har fået øgede muligheder for våbentræning. Især Ukraine og Rusland har i en årrække været samlingssted for højreekstremister fra Vesten.

Det er sandsynligt, at den største højreekstremistiske terrortrussel i Vesten fortsat kommer fra enkeltpersoner og små grupper, der inspireres og radikaliseres online, men agerer alene.

## DEN REGIONALE TERRORTRUSSEL

Terrortruslen fra regionale terrorgrupper vokser flere steder verden over, og i Afrika, Mellemøsten og Asien slutter flere lokale oprørs- og terrorgrupper op om al-Qaida og Islamisk Stat. Mange af grupperne kæmper fortsat en lokal kamp, hvor kampen mod Vesten er sekundær. Det er dog sandsynligt, at gruppernes tilslutning til al-Qaida og Islamisk Stat på længere sigt vil øge deres globale fokus. Samtidig udnytter oprørs- og terrorgrupper de politiske magtspil til at opnå større råderum og fremme egne dagsordener.

I de seneste år har oprørs- og terrorgrupper i højere grad formået at udnytte konflikter mellem stater, svage statsstrukturer samt stormagtsrivalisering i store dele af Afrika, Mellemøsten og Asien. Hvor USA's og Vestens engagement i konflikter og kriser rundt omkring i verden er blevet mindre, er der kommet nye aktører på banen, som ofte har vidt forskellige dagsordener og interesser.

Ud over Vesten har Rusland samt regionale aktører som bl.a. Saudi-Arabien, Iran og Tyrkiet f.eks. involveret sig i konflikter i Syrien, Yemen og Libyen. Dette er bl.a. sket via støtte til lokale oprørsgrupper, som har stået bag terrorangreb eller haft tilknytning til terrorgrupper. På den ene side kan en sådan støtte styrke de lokale oprørs- og terrorgrupper ved at øge deres legitimitet og adgang til penge og materiel. På den anden side tvinger samarbejdet til en vis grad oprørs- og terrorgrupperne til at nedtone deres radikale ytringer uden nødvendigvis at ændre deres reelle ideologi eller deres accept af brugen af terror som middel.



Det er sandsynligt, at denne tendens, hvor bl.a. regionale magter engagerer sig i konfliktområder gennem alliancer med lokale oprørs- og terrorgrupper, vil fortsætte og måske endda tage til. Dette vil f.eks. sandsynligvis blive tilfældet efter en vestlig tilbagetrækning fra Afghanistan. Her vil flere lande, herunder lande som tidligere har haft en perifer rolle, sandsynligvis involvere sig gennem alliancer med oprørs- og terrorgrupper for at fremme deres egne interesser i regionen.

Det er desuden sandsynligt, at konsekvenserne af COVID-19-krisen på længere sigt vil medvirke til at øge terrortruslen flere steder i verden. Det gælder især i dele af Afrika, Mellemøsten og Asien, hvor negative økonomiske og sociale konsekvenser, såsom yderligere arbejdsløshed og fattigdom, vil skabe grobund for øget radikalisering og rekruttering til terror- og oprørsgrupper.

### Det østlige og sydlige Afrika

Militante islamistiske grupper er til stede i store dele af det østlige og sydlige Afrika. Mens terrortruslen har været konstant høj i lande som Somalia og Kenya i en årrække, etablerer især Islamisk Stat sig nu også i andre dele af det østlige og sydlige Afrika, ofte med afsæt i allerede eksisterende oprørsgrupper.

Terror- og oprørsgruppen al-Shabaab, som er tilknyttet al-Qaida, har gennem en årrække destabiliseret Somalia og dele af det østlige Afrika. Det er meget sandsynligt, at al-Shabaab fortsat vil angribe både militære og civile mål i Somalia. Det er også meget sandsynligt, at al-Shabaab vil angribe både lokale og vestlige interesser i Somalias nabolande, herunder især i Kenya. I 2019 angreb al-Shabaab Dusit-komplekset i Nairobi og i 2020 en amerikansk-kenyansk militærbase i det nordøstlige Kenya. Angrebene vidner om al-Shabaabs kapacitet til at ramme både lokale og vestlige interesser i hele Kenya.

Islamisk Stat er også til stede i Somalia. Gruppen er langt mindre end al-Shabaab og udgør også en mindre trussel. Det er dog sandsynligt, at gruppen spiller en nøglerolle i forhold til at udbrede Islamisk Stat i det østlige og sydlige Afrika. Det mest aktive Islamisk Stat-netværk i det sydlige Afrika befinder sig i den nordlige del af Mozambique. Alene i 2020 har dette netværk udført mindst 70 angreb i Mozambique og er på kort tid blevet et af Islamisk Stats mest profilerede netværk i Afrika. Det er sandsynligt, at det nordlige Mozambique også fremover vil være præget af konflikt, og at de lokale myndigheder ikke har kapacitet til at nedkæmpe Islamisk Stat i området.

Det er desuden sandsynligt, at konsekvenserne af COVID-19-krisen på længere sigt vil medvirke til at øge terrortruslen flere steder i verden.

### Vestafrika

Militante islamistiske grupper vinder frem i hele Vestafrika. Al-Qaida-grupperne er samlet i Jamaat Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM), og Islamisk Stat har en undergruppe i Sahel (Islamic State in Greater Sahel, ISGS). Både JNIM og ISGS er blevet styrket i løbet af 2019 og 2020. Det er især sket i Mali, Burkina Faso og Niger. Det er sandsynligt, at JNIM og ISGS fortsat vil angribe både lokale og vestlige mål i de tre lande. Desuden vil de to grupper udvide deres tilstedeværelse mod syd til eksempelvis Elfenbenskysten og Benin. Det er sandsynligt, at ISGS og JNIM fortsat vil søge at opretholde et pragmatisk samarbejde på trods af flere lokale stridigheder mellem de to grupper.

## AL-QAIDA OG ISLAMISK STAT

Al-Qaida og Islamisk Stat har undergrupper og tilknyttede grupper, som udgør en terrortrussel.


Det er meget sandsynligt, at militante islamistiske grupper vil fortsætte deres angreb i det nordlige Mali og ekspandere til centrale dele af landet. I Burkina Faso gennemfører militante islamister et stigende antal angreb mod civile og militære mål. Derudover har de udvidet deres tilstedeværelse til den nordlige, østlige og sydøstlige del af Burkina Faso. I Niger har militante islamister gennemført flere store angreb gennem det seneste år, herunder angreb mod militære mål. Den sydvestlige del af landet, der grænser op mod Mali og Burkina Faso, har været ramt af mange angreb. Den meget ustabile situation i Mali, Burkina Faso og det sydvestlige Niger vil påvirke sikkerhedssituation i negativ retning i hele Sahel.

I Nigeria opererer de to militante islamistiske grupper Boko Haram og Islamisk Stat i Vestafrika (ISWA). Begge grupper har i 2019 og 2020 angrebet militære og civile mål. ISWA har fortsat et solidt fodfæste i den nordøstlige del af Nigeria og det sydøstlige Niger. Her har gruppen tæt kontakt til civilbefolkningen og har presset de nigerianske sikkerhedsstyrker bort fra flere områder. Det er sandsynligt, at ISWA vil fortsætte angrebene i Niger og Nigeria.

Boko Haram opholder sig også i det nordøstlige Nigeria, det nordlige Cameroun og i det sydvestlige Tchad. Boko Haram er under pres fra nigerianske sikkerhedsstyrker, men vil dog sandsynligvis fortsat angribe mål i området. Gruppen stod i marts 2020 bag et stort angreb mod en militærbase i Tchad. Sammen med flere andre angreb viser det, at gruppen har stor angrebskapacitet. Både Boko Haram og ISWA vil fortsat udgøre en alvorlig trussel i det nordlige og nordøstlige Nigeria.

### Nordafrika

Terrortruslen i Nordafrika udgår primært fra grupper tilknyttet Islamisk Stat og sekundært al-Qaida. Grupperne har relativt stor bevægelsesfrihed i regionens ørken- og randområder, hvor terrortruslen derfor også er størst.

I Marokko, Algeriet og Tunesien er terrortruslen over de seneste par år faldet. Det skyldes først og fremmest de lokale myndigheders indsats, der har indskrænket gruppernes bevægelses- og operationsfrihed. I Marokko har myndighederne effektivt forhindret både Islamisk Stat og al-Qaida i det Islamiske Maghreb (AQIM) i

at få fodfæste. Begge grupper har dog stadig tilholdssteder i udkantsområder i Algeriet og Tunesien. Herfra planlægger og gennemfører de angreb primært rettet mod sikkerhedsstyrkerne. I Tunesien lykkes det løbende mindre celler og enkeltpersoner at udføre mindre terrorangreb i de store byer, først og fremmest mod myndighedsmål. I Algeriet er AQIM under konstant pres fra de lokale sikkerhedsmyndigheder og udgør primært en trussel i den nordvestlige del af landet.

Situationen i Libyen adskiller sig fra situationen i de øvrige lande i Nordafrika, navnlig på grund af borgerkrigen i landet. Terrortruslen er høj, bl.a. som følge af myndighedernes mangel på kontrol i store dele af landet. De stridende parter og en effektiv amerikansk kontraterrorindsats har dog svækket især Islamisk Stats undergruppe Libyen, Islamisk Stat i Libyen, og presset den ned i landets sydvestlige ørken. Det er sandsynligt, at gruppen fremover vil forsøge at angribe lokale mål i det sydvestlige Libyen. Det er derimod mindre sandsynligt, at den har kapacitet til at foretage store angreb i kystbyerne, herunder i Tripoli. AQIM har en begrænset kapacitet i Libyen og anvender fortsat primært landet til at transportere og smugle mennesker, våben og andet materiel.

Militante islamiske grupper i Egypten har fortsat primært fokus på at ramme lokale myndigheder. Mindre internt forbundne grupper med mulig forbindelse til al-Qaida udgør på kort sigt den største terrortrussel i Egyptens hovedland, herunder mod vestlige interesser. De har inden for de seneste år stået bag flere angreb. Islamisk Stat i Sinai har siden 2015 været en af Islamisk Stats mest aktive undergrupper og har siden foråret 2020 udvidet sit operationsområde fra det nordlige Sinai til også at omfatte den nordvestlige del af halvøen. Dette sker muligvis som led i en strategi om at styrke Islamisk Stats kapacitet til at angribe mål i Egyptens hovedland.

### Mellemøsten

Mellemøsten er mange steder præget af politisk uro og væbnede konflikter. Det udnytter lokale militante islamistiske grupper, som ofte er direkte involveret i konflikterne. Islamisk Stat er mest toneangivende, men også al-Qaida har aktive netværk i regionen.

Islamisk Stat har udgjort en terrortrussel i Mellemøsten i en årrække, navnlig efter at gruppen oprettede sit kalifat i Syrien og Irak i 2014. Efter tabet af det fysiske kalifat i 2019 er gruppen gået tilbage til at være en mere traditionel oprørs- og terrorgruppe. Den angriber relativt sjældent vestlige interesser i regionen, hvilket også afspejler, at der generelt er få vesterlændinge som f.eks. turister og forretningsrejsende til stede. I Syrien og Yemen kæmper al-Qaida-affilierede grupper fortrinsvis lokale oprørskampe, men har fortsat intention om at ramme vestlige mål lokalt.

I Syrien vil den igangværende konflikt og de svage statsstrukturer i landets randområder medvirke til, at militante islamistiske grupper som Islamisk Stat og al-Qaida også på længere sigt vil have gunstige betingelser for at operere. Islamisk Stat bruger landets ørkenområder til at træne sine medlemmer og gennemføre angreb. Gruppen har gennemført flere angreb i det centrale Syrien. Det er dog mindre sandsynligt, at den inden for nær fremtid vil have tilstrækkelig kapacitet til at erobre større landområder igen. De al-Qaida-tilknyttede grupper befinder sig hovedsageligt i Idlib-provinsen i det nordvestlige Syrien. Her angriber de primært det syriske styre og dets allierede.

Islamisk Stat befinder sig især i den nordlige, vestlige og centrale del af Irak, hvor gruppen forsøger at udnytte, at lokale og regionale spændinger trækker fokus væk fra kampen mod gruppen. Det er meget sandsynligt, at Islamisk Stat står bag hovedparten af angrebene mod sikkerhedsstyrker, myndighedspersoner og civile mål i disse områder. Det er også sandsynligt, at gruppen vil videreføre denne type angreb. Den har i de seneste år ikke gennemført terrorangreb mod vestlige civile mål i Irak. Shiitiske militser er også aktive og udgør nu den største trussel mod vestlige mål i landet. Shiitiske militser har således i 2020 stået bag en række angreb på vestlige mål i og omkring Bagdad.



> Det er sandsynligt, at en vestlig tilbagetrækning på ny vil gøre Afghanistan til en oplagt destination for militante islamister fra bl.a. Vesten.

Sikkerhedssituationen i Tyrkiet er generelt stabil. Det skyldes bl.a. en massiv indsats fra lokale sikkerhedsmyndigheder. Terrortruslen i Tyrkiet udspringer hovedsageligt fra Islamisk Stat, men også al-Qaida-netværk er til stede i landet. Begge grupper vil udgøre en trussel i de kommende år. I 2020 har de tyrkiske myndigheder anholdt flere personer med tilknytning til Islamisk Stat mistænkt for at planlægge terrorangreb i landet. Det vidner om, at der er både intention og kapacitet til at udføre terrorangreb i Tyrkiet. Det er sandsynligt, at planlægning af angreb mod tyrkiske og vestlige mål i Tyrkiet vil fortsætte.

### Asien

Terrortruslen i Asien udspringer både fra al-Qaida, Islamisk Stat og en række lokale og regionale terrorgrupper. Terrortruslen i regionen er højest i Afghanistan og Pakistan. Terrorgrupper opererer dog også flere steder i det øvrige Asien, og i flere lande er terrortruslen stigende. Islamisk Stat har inden for de seneste par år udråbt flere nye officielle undergrupper i Asien, bl.a. i Indien. Islamisk Stats officielle undergruppe i Sydøstasien opererer i det sydlige Filippinerne og i Indonesien. Den al-Qaida-tilknyttede terrorgruppe Jemaa al-Islamiyya (JI) er desuden fortsat aktiv i Indonesien. Både al-Qaida og Islamisk Stat har mindre netværk i flere andre lande i Asien. De koordinerede angreb mod flere kirker og hoteller i Sri Lanka tilbage i april 2019 viste, at sådanne netværk er i stand til at opbygge stor kapacitet, uden at myndighederne opdager det.

Sikkerhedssituationen i Afghanistan og Pakistan er markant forskellig. Afghanistan er præget af en langstrakt konflikt, som har ført til manglende myndighedskontrol og ustabilitet. Pakistan er forholdsvist stabilt og har i store dele af landet en høj grad af myndighedskontrol. Det er imidlertid de samme oprørs- og terrorgrupper, der opererer i de to lande. De mest toneangivende er Taliban, herunder Haqqani-netværket, samt al-Qaida, Pakistansk Taliban (TTP) og Islamisk Stat i Khorasan-provinsen (ISKP).

Taliban, Haqqani-netværket, al-Qaida og TTP har samarbejdet i mange år og gør det fortsat. Mens Taliban og Haqqani-netværket opererer i store dele af Afghanistan, opererer al-Qaida og TTP primært i grænselandet mellem Afghanistan og Pakistan. Grupperne bekæmper myndighederne i begge lande, men rammer også ofte civile mål. Begge grupper opfatter udenlandske interesser som legitime mål. I Pakistan er al-Qaida og TTP under voldsomt pres fra myndighedernes side, hvilket har svækket begge grupper. ISKP er i begge lande i konflikt med de andre oprørs- og terrorgrupper, ikke mindst Taliban, og under pres fra både de pakistanske og de afghanske myndigheder. Gruppen råder dog fortsat over mindre celler i begge lande.

Det er planen, at de sidste vestlige styrker skal forlade Afghanistan i 2021 som følge af aftalen mellem USA og Taliban. Det stiller landet over for store forandringer. Det er meget sandsynligt, at flere militante islamistiske grupper vil udnytte en vestlig tilbagetrækning til at opbygge deres kapaciteter og bruge Afghanistan som base. Tilbagetrækningen vil derfor sandsynligvis øge den terrortrussel, der udspringer fra Afghanistan både på kort og langt sigt. Nogle grupper vil fokusere på at angribe lokale mål, mens andre vil forsøge at angribe mål i regionen og Vesten. En tilbagetrækning fra Afghanistan vil derudover påvirke spændinger og konflikter i bl.a. Pakistan, Indien og de tidligere sovjetrepublikker i Centralasien, hvilket vil have indvirkning på terrortruslen i disse lande.

Det er sandsynligt, at en vestlig tilbagetrækning atter vil gøre Afghanistan til en oplagt destination for militante islamister fra bl.a. Vesten. Det er meget sandsynligt, at der efter en vestlig tilbagetrækning vil opstå flere træningsmuligheder for tilrejsende militante islamister og også mulighed for at slutte sig til grupper som al-Qaida og ISKP.

# MELLEM-ØSTEN OG NORDAFRIKA

Irakiske shiitter i optog i det sydlige Irak.
FOTO: MHREZAA / UNSPLASH



Mellemøsten og Nordafrika vil blive ramt ekstra hårdt af den internationale økonomiske krise, der følger i kølvandet på COVID-19. Konsekvenserne af COVID-19 vil forværre de nationale, regionale og internationale spændinger, som i forvejen præger regionen. Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat udgøre en sikkerhedspolitisk udfordring for Europa på både kort og langt sigt.

- Konsekvenserne af COVID-19 og lave oliepriser vil eskalere den økonomiske krise i landene i Mellemøsten og Nordafrika. Krisen giver sig udslag i en nedgang i udenlandske investeringer, i indtægter og hård valuta fra turister og i de beløb, som personer sender fra udlandet til deres familier i Mellemøsten og Nordafrika. Sociale, etniske, religiøse og politiske spændinger præger i forvejen regionen og vil sandsynligvis blive forstærket af den økonomiske krise.

Mellemøstlige lande som bl.a. Syrien, Irak, Libyen og Yemen, der er ramt af krig og konflikt, står i forvejen over for et ekstremt omfattende genopbygningsarbejde. Landenes statsapparater vil have meget vanskeligt ved at levere de mest basale serviceydelser og sikkerhed til befolkningerne. Selv de lande, der ikke direkte er ramt af krig og konflikt, risikerer en markant økonomisk nedgang. Enkelte steder, som bl.a. i Yemen og Syrien, vil der fortsat være risiko for større humanitære kriser.

De hårdest ramte stater i regionen kan risikere egentlige statskollapser, der kan udvikle sig til langvarigt fejlslagne stater eller give anledning til nye konflikter med en øget migrations- og flygtningestrøm til følge. I så fald kan dette danne fornyet grobund for transnationale terrorgrupper som al-Qaida og Islamisk Stat.

**International splittelse og stormagtsrivalisering**
Mellemøsten og Nordafrikas umiddelbare nærhed til Europa vil betyde, at regionens problemer også vil udgøre sikkerhedspolitiske udfordringer for de europæiske lande. Samtidig vil USA fortsætte med at reducere sit direkte engagement i regionen.

Derfor vil EU sandsynligvis i højere grad selv skulle håndtere de sikkerhedspolitiske udfordringer, som udgår fra regionen. Det gælder f.eks. migrations- og flygtningestrømme, terror og nye konflikter.

En række stater, herunder særligt Rusland, Iran og Tyrkiet, har placeret sig som centrale aktører i forhold til regionen og dens konflikter. Det er sket i fraværet af en sammenhængende mellemøstpolitik fra både amerikansk og europæisk side. Det er sandsynligt, at disse stater vil kunne fastholde og muligvis øge deres indflydelse, bl.a. på bekostning af de europæiske landes interesser.

Rusland vil fortsat spille en central rolle i Mellemøsten og Nordafrika. Særligt de sidste fem år har Rusland gjort sig uomgængelig i regionens fremtidige udvikling. Det er sket både gennem militær tilstedeværelse i Syrien og Libyen og gennem tætte politiske og økonomiske forbindelser til en række lande i regionen.

Kina øger sin indflydelse i Mellemøsten. Kina vil fortsat forfølge sine økonomiske interesser i såvel Saudi-Arabien og Golfstaterne som i Iran, men landet vil i stigende grad også træde frem som en politisk aktør. I forhold til Iran er det sandsynligt, at Kina i højere grad end tidligere vil være villig til at forfølge sine interesser uanset USA's Iran-politik. Det er bl.a. blevet illustreret af lækket materiale om et større strategisk samarbejde mellem Kina og Iran.

Iran vil fastholde sin indflydelse i Mellemøsten til trods for et årelangt amerikansk-israelsk pres. Iran vil således spille en rolle i de fleste af regionens konflikter gennem sine forbindelser til en række statslige og ikke-statslige aktører. Det er usandsynligt, at USA, Israel og Golfstaterne på kort sigt kan begrænse Irans tilstedeværelse og magt i markant omfang i lande som Irak, Syrien, Libanon, Yemen og Afghanistan. Selv om Saudi-Arabien og Israel vil forsøge at intensivere deres inddæmning af Iran, er det sandsynligt, at Iran vil have gode muligheder for at imødegå dette pres.

Som regional stormagt vil Tyrkiet forblive et centralt omdrejningspunkt for Europas håndtering af flygtninge, migration og terrorbekæmpelse. Men Tyrkiet forfølger i stigende grad egne interesser i regionen og på en stadigt mere militariseret måde. Tyrkiet vil bl.a. fortsat gøre sin indflydelse gældende i konflikterne i Syrien og Libyen.

Iran vil således spille en rolle i de fleste af regionens konflikter gennem sine forbindelser til en række statslige og ikke-statslige aktører.

# IRAN

De konservative politiske kræfter står styrket i Iran. Iran vil med den nye amerikanske regering sandsynligvis afsøge mulighederne og betingelserne for at få USA til at genindtræde i den internationale aftale om Irans nukleare program. De grundlæggende modsætninger mellem USA og Iran vil dog bestå og fortsat påvirke sikkerhedssituationen i regionen. Iran vil søge at forstærke forbindelserne til Rusland, Kina og landets regionale partnere.

Irans nukleare program, det ballistiske missilprogram og spørgsmålet om Irans regionale indflydelse vil fortsat give anledning til uro og konflikt mellem Iran og USA samt USA's allierede i regionen. På trods af presset fra USA og dets allierede er det meget sandsynligt, at Iran vil fortsætte med at udvikle sit ballistiske missilprogram, der er et centralt element i landets regionale afskrækkelsesstrategi. Iran vil også fortsætte med at udvikle sine øvrige militære kapaciteter og arbejde for at reducere amerikansk tilstedeværelse i regionen. Det gælder i særdeleshed i Irak og i Hormuzstrædet.

Iran vil fortsat søge at holde det nukleare spørgsmål og de økonomiske sanktioner adskilt fra spørgsmålet om landets ballistiske missilprogram og regionale indflydelse. Det betyder, at Iran med den nye amerikanske regering sandsynligvis vil afsøge mulighederne og betingelserne for at få USA til at genindtræde i den nukleare aftale. Derigennem vil Iran forsøge at få sit politiske og økonomiske forhold til det internationale samfund normaliseret. Det er meget sandsynligt, at Iran vil søge at undgå en genforhandling af hele den nukleare aftale.

Selv om Irans forhold til EU er udfordret, er EU's diplomatiske støtte til den nukleare aftale, og dermed afvisning af det amerikanske pres mod Iran, fortsat et centralt element i Irans sikkerheds- og udenrigspolitik.

### Iran vil udbygge forholdet til Rusland, Kina og regionale partnere

Iran vil i højere grad bygge videre på og styrke de politiske og handelsmæssige forbindelser til Rusland og især Kina. En aftale om et strategisk partnerskab med Kina inden for økonomi, politik og sikkerhed, som blev lækket i efteråret 2020, vidner om en øget gensidig interesse i at styrke samarbejdet i og uden for regionen på længere sigt. Iran vil gennem samarbejde med Kina og Rusland søge at gøre sig mindre afhængig af Vesten og dermed reducere sin politiske og økonomiske sårbarhed i tilfælde af nye sanktioner.

Iran vil ikke opgive sin regionale indflydelse i Syrien, Irak, Afghanistan og Yemen. Ud over militær støtte til regionale alliancepartnere vil Iran også supplere og styrke sine sikkerhedspolitiske interesser i regionen gennem udvikling af nyt økonomisk og politisk samarbejde og aftaler med disse lande.

De politiske og økonomiske aftaler skal bl.a. knytte Irans regionale alliancepartnere tættere til Iran som led i magtkampen med USA's regionale allierede. Mere langsigtet søger Iran at skabe adgang til flere markeder og styrke evnen til at omgå eller udholde fremtidige sanktionsregimer.

### De konservative kræfter er styrket

De konservative politiske kræfter står styrket i Iran, og det er sandsynligt, at præsidentvalget i Iran i juni 2021 vil bekræfte denne tendens. Magtkampe og militarisering præger regimets krisehåndtering. Især konservative politikere og Den Islamiske Revolutionsgarde har brugt både konflikten med USA og COVID-19-krisen til at konsolidere deres magt på bekostning af den mere moderate præsident Hassan Rouhani.

Regeringens håndtering af COVID-19 har dog sandsynligvis yderligere forværret tillidskrisen mellem befolkningen og regimet. Denne tillidskrise og den tiltagende fattigdom, primært som følge af de økonomiske sanktioner, vil fortsat skabe grobund for civile protester.



# IRAK

Irak vil være præget af ustabilitet i mange år frem. Interne spændinger forstærket af internationale og regionale konflikter vil bidrage til dette. Derudover forringer den aktuelle økonomiske krise den irakiske regerings muligheder for at vende udviklingen i landet.

Den aktuelle økonomiske krise og konsekvenserne af COVID-19 har svækket den irakiske regerings politiske og økonomiske manøvrerum, og uroligheder i store dele af landet vil være tilbagevendende. Den irakiske politiske elite vil også i fremtiden prioritere egen overlevelse højere end Iraks grundlæggende udfordringer, hvilket vil stå i vejen for stabilitet og udvikling i landet på langt sigt.

### Irak vil fortsat være skueplads for regionale spændinger

Irak vil fortsat være scene for konflikter mellem internationale og regionale aktører. Den iranske indflydelse på politiske partier, enkeltpersoner og embedsværk er dyb og vil fortsætte. Desuden vil irakiske shiitiske militser fortsat udgøre et instrument for iransk indflydelse og bidrage til et fortsat militært pres mod vestlig militær tilstedeværelse i Irak.

Det er usandsynligt, at Iraks kommende regeringer vil kunne indfri forventninger om stabilitet og økonomisk fremgang.

I perioder med øgede regionale og indenrigspolitiske spændinger er det meget sandsynligt, at raketangreb mod områder i Bagdad med vestlig tilstedeværelse vil fortsætte og tage til.

Vedvarende politisk ustabilitet og bred folkelig utilfredshed vil fortsat præge Irak. Interne magtkampe i den politiske elite, og korruption og militser uden for regeringens kontrol vil hindre en samlet og effektiv indsats for at løse Iraks grundlæggende problemer. Problemerne er bl.a. stor befolkningstilvækst, arbejdsløshed og en svag og sårbar økonomi. Disse problemer er yderligere forstærket af klimaforandringer, vandmangel og senest COVID-19.

Det er meget sandsynligt, at uindfriede forventninger og fortsat utilfredshed med regeringsførelsen vil føre til demonstrationer og lejlighedsvise uroligheder i store dele af Irak. Utilfredsheden vil være særligt stor i den hastigt voksende andel af unge i den irakiske befolkning, fordi den med en stigende arbejdsløshed står uden reelle fremtidsudsigter. Det er usandsynligt, at Iraks kommende regeringer vil kunne indfri forventninger om stabilitet og økonomisk fremgang.

### De irakiske sikkerhedsstyrker udfordres på indre og ydre linjer

Sikkerhedsstyrkerne har svært ved at levere den fornødne sikkerhed for den irakiske befolkning, selv om de generelt har haft fremgang. Sikkerhedsstyrkerne vil ikke kunne bekæmpe oprørere effektivt uden en sideløbende social og økonomisk indsats fra øvrige dele af den irakiske stat og uden international assistance.

Den irakiske sikkerhedsstruktur er udfordret af intern rivalisering og autonome militser. Der er lange udsigter til en reel og effektiv reform af den samlede sikkerhedssektor. Sikkerhedsstyrkerne vil også mangle kritiske kapaciteter, såsom overvågningssystemer, og vil fortsat være afhængige af udenlandsk støtte til oprørsbekæmpelse.

Shiitiske militsers autonome optræden udfordrer de øvrige sikkerhedsstyrker og udstiller den irakiske stats manglende evne til at kontrollere alle dele af magtapparatet. Militsernes hårde fremfærd mod civile demonstranter, som man så det i 2019 og 2020, undergraver sikkerhedsstyrkernes legitimitet og den i forvejen skrøbelige folkelige opbakning.

Samtidig vil regional og international ageren i Irak udfordre den irakiske territorielle suverænitet. Det gælder f.eks. iransk støtte og forbindelse til irakiske shiitiske militser og Tyrkiets militære baser og operationer i det nordlige Irak. Sikkerhedsstyrkerne har fortsat fokus på at bygge konventionelle militære kapaciteter op. Alligevel vil de ikke være i stand til at håndhæve deres suverænitet og afskrække andre stater fra at gennemføre operationer i Irak.

### Islamisk Stat er svækket og afventende

Islamisk Stat er svækket, men vil på kort til mellemlangt sigt være i stand til at opretholde en lavintensiv oprørskamp i dele af Irak. Særligt i etnisk og religiøst blandende provinser vil gruppen true og angribe civile mål og sikkerhedsstyrker.

Islamisk Stat vil dog på kort sigt primært koncentrere sig om at konsolidere sin ledelse i Irak og udbygge det eksisterende undergrundsnetværk i landet. Et svækket Islamisk Stat vil udnytte, at andre udfordringer for tiden fylder mere i den nationale og internationale bevidsthed. Organisationen vil have en interesse i at holde lav profil i Irak og på kort sigt nedtone sin indsats mod vestlige mål i Irak. Den vil dog fortsat udgøre en trussel mod sikkerheden i landet.

## SYRIEN

Asad-styret vil bestå, men Syrien skal kæmpe for at undgå økonomisk kollaps. Europa vil dermed i sit nærområde stå over for et ustabilt land i vedvarende humanitær krise og med høj risiko for fornyet konflikt. Asad-styret, Rusland og Tyrkiet vil sandsynligvis forsøge at udfylde tomrummet, hvis USA trækker sig ud af det nordøstlige Syrien. Desuden vil grupper som Islamisk Stat og al-Qaida igen kunne få gunstige betingelser i Syrien.

Efter flere års fremgang er Asad-styrets momentum forsvundet. En meget alvorlig økonomisk krise udgør i dag den største udfordring for Syriens stabilitet. Krigens økonomiske, menneskelige, infrastrukturelle og politiske omkostninger er så omfattende, at Asad-styret ikke vil være i stand til at genoprette stabiliteten i landet på mellemlangt til langt sigt. Dertil kommer, at Asad-styrets allierede, Rusland og Iran, ikke har ressourcerne til selv at finansiere Syriens genopbygning. Europa vil således i sit nærområde stå over for et ustabilt land i vedvarende humanitær krise og med høj risiko for fornyet konflikt.

En række eksterne faktorer bidrager til den økonomiske krise. Afsmitningen af den finansielle og politiske krise i Libanon har begrænset Syriens adgang til fremmed valuta. COVID-19-krisen har decimeret Syriens skrøbelige eksport- og servicesektor, ligesom pandemien presser Syriens nedslidte sundhedssystem til det yderste. Derudover har skærpede amerikanske sanktioner haft en yderligere dæmpende effekt på eksterne aktørers vilje til at investere i landet.

Fortsat økonomisk og humanitær krise, manglende fremtidsudsigter, ringe sikkerhed, udbredt undertrykkelse og omfattende korruption vil sandsynligvis føre til, at syrere på mellemlangt til langt sigt vil søge ud af landet. På kort sigt er nye store flygtningestrømme ud af Syrien dog mindre sandsynlige på grund af Tyrkiets tilstedeværelse i det nordvestlige Syrien.

Europa vil således i sit nærområde stå over for et ustabilt land i vedvarende humanitær krise og med høj risiko for fornyet konflikt.

### Rusland og Tyrkiet klar til at rykke ind i det nordøstlige Syrien

Tyrkiet øgede i starten af 2020 markant sin militære tilstedeværelse i det nordlige Idlib-område, hvor op mod to millioner internt fordrevne befinder sig. Det er sandsynligt, at tyrkiske styrker vil blive i området på mellemlangt sigt for at forhindre Asad-styrets fremmarch og derved modvirke et nyt flygtningepres mod Tyrkiets grænse.

Hvis USA afvikler sit engagement i det nordøstlige Syrien, vil Asad-styret, Rusland og Tyrkiet stå på spring for at rykke ind i det overvejende kurdisk-dominerede område. De kurdisk-dominerede Syriske Demokratiske Styrker vil ikke kunne holde stand over for tyrkisk militær eller syriske regeringsstyrker støttet af Rusland. Det er derfor sandsynligt, at kurderne i en sådan situation vil søge en aftale med Asad-styret for at modvirke en ny tyrkisk fremrykning.

Det er sandsynligt, at en eventuel amerikansk tilbagetrækning vil forringe sikkerheden og kontrollen med lejre og faciliteter i området, hvor personer relateret til Islamisk Stat, herunder også europæere, bliver tilbageholdt. Uanset hvordan kontrollen med området bliver fordelt mellem Tyrkiet, Rusland og Syrien, vil kurderne skulle imødegå truslen fra Tyrkiet og samtidig afklare det fremtidige forhold til Asad-styret. Det er sandsynligt, at det vil ske på bekostning af den politiske og fysiske kontrol med lejrene i området.

Asad-styret og dets allierede bekæmper Islamisk Stat i det centrale Syrien, men prioriterer generelt området lavere end konflikterne i det vestlige Syrien. Desuden vil den eskalerende økonomiske og humanitære krise, fortsatte spændinger samt svage statsstrukturer i Syriens randområder medvirke til, at terrorgrupper som f.eks. Islamisk Stat fortsat vil have gunstige betingelser i såvel Syrien som ind over grænsen til Irak.

## TYRKIET

Tyrkiets villighed til at anvende militære midler til at opnå sine mål påvirker ofte konflikterne i Mellemøsten, Nordafrika og det østlige Middelhav. For Europa vil Tyrkiet være en central, men kompliceret aktør i forhold til flygtningeproblematikken og i forhold til samarbejdet med Rusland om våben og energi.

Det er sandsynligt, at Tyrkiet oftere vil forfølge mål i Mellemøsten, Nordafrika og det østlige Middelhav, der divergerer fra europæiske og transatlantiske interesser. Tyrkiet er i stigende grad villigt til at opnå disse mål gennem en offensiv forsvars- og udenrigspolitik.

Konflikterne i Mellemøsten og Afghanistan skaber et stort antal flygtninge og migranter. Mange af disse personer, særligt fra Syrien, rejser mod eller gennem Tyrkiet for at nå Europa. Trods EU's flygtningeaftale med Tyrkiet vil landet derfor fortsat være en central, men kompliceret aktør i forhold til flygtningeproblematikken.

### En mere offensiv udenrigspolitik med fokus på oprustning

Tyrkiet har haft held med at anvende militær magt til at sikre sine interesser i regionen. Selv om Tyrkiet også flere gange er trådt tilbage fra kanten af en konflikt, er det sandsynligt, at Tyrkiets ageren fortsat vil øge risikoen for forstærkede regionale spændinger.

Tyrkiet arbejder også på at gøre sig militært mere uafhængig. Landet har de seneste år øget sit forsvarsbudget markant, og det lægger stor vægt på at styrke sin egen våbenindustri.

Samtidig vil flere af Tyrkiets rivaler i Mellemøsten, Nordafrika og det østlige Middelhav også øge deres militærbudgetter markant i de kommende år. Det øger både risikoen for et oprustningskapløb i regionen og sandsynligheden for, at konflikterne i regionen bliver sværere for Europa at håndtere.

Tyrkiet har i 2020 forhandlet med Rusland om køb af flere enheder af det russiske S-400-luftforsvarssystem, som Tyrkiet købte af Rusland i sommeren 2019. Det er sandsynligt, at samarbejdet med Rusland om S-400 og andre russiske våbensystemer på kort til mellemlangt sigt vil fortsætte og dermed være med til at skabe et endnu mere anstrengt forhold til både USA og NATO.

Selv om Tyrkiet de seneste år har neddroslet sin kritik af Kina og har interesse i Silkevejsinitiativet (Belt & Road Initiative), er det mindre sandsynligt, at samarbejdet med Kina og Rusland vil føre til en etablering af en tyrkisk alliance med de to lande. Det er derimod sandsynligt, at Tyrkiet anvender samarbejdet til at etablere sig som en mere selvstændig regional magtfaktor i forhold til Europa og USA samt over for en række regionale rivaler i Mellemøsten og Nordafrika.



## LIBYEN

Rusland, Tyrkiet og flere andre lande vil forfølge deres politiske og økonomiske interesser i Libyen og spille en afgørende rolle for udviklingen. Libyens politiske aktører vil få svært ved at nå til enighed om en bred politisk aftale om Libyens fremtid, selv om der blev indgået en aftale om våbenhvile i oktober 2020. Kriminalitet, korruption og manglende statslige ydelser til befolkningen bidrager også til øget splittelse og civil uro.

Det er meget sandsynligt, at kommende forhandlinger om en bred politisk aftale om Libyen vil have et markant tyrkisk og russisk aftryk. Begge lande ønsker at konsolidere deres position i Libyen. Rusland vil fortsætte sin støtte til oprørsmilitserne under Libyan Arab Armed Forces (LAAF) i det østlige Libyen, mens Tyrkiet stadig vil støtte regeringen og militserne i hovedstaden Tripoli. Rusland og Tyrkiet ønsker at undgå direkte konfrontation med hinanden, og de vil derfor forsøge at finde en fælles løsning på konflikten.

### PARTERNE I DEN LIBYSKE KONFLIKT

Konflikten i Libyen drejer sig primært om kontrol med indkomsten fra landets olie og naturgas og om rivalisering mellem politiske fraktioner, militser og stammer. I Vestlibyen kontrollerer den FN-anerkendte regering hovedstaden Tripoli. Regeringens magt beror hovedsageligt på international støtte og på, at vestlibyske militser anerkender den. I det østlige Libyen regerer militser under ledelse af Libyan Arab Armed Forces (LAAF) med politisk støtte fra det alternative parlament, House of Representatives, i byen Tobruk. Alliancerne mellem de forskellige aktører skyldes snarere opportunisme end ideologi.

### Rusland og Tyrkiet yder militær støtte for at sikre egen indflydelse

Tyrkiets øgede militære tilstedeværelse og støtte har givet regeringen i Tripoli et tiltrængt politisk og militært pusterum. Som modydelse har Tyrkiet opnået langsigtede militære og økonomiske aftaler med regeringen, hvilket skal sikre Tyrkiets fortsatte indflydelse i Libyen. Tyrkiet bruger også engagementet som løftestang til at stå stærkere over for bl.a. Egypten og Grækenland i kampen om adgang til råstoffer og andre ressourcer i det østlige Middelhav.

Rusland har gennem sit militære engagement sikret LAAF's overlevelse. Til gengæld opnår Rusland mere indflydelse i Middelhavet og Nordafrika samt adgang til Libyens råstoffer. Ruslands indsats sker i samarbejde med De Forenende Arabiske Emirater og Egypten, som primært støtter LAAF for at mindske Tyrkiets indflydelse i Libyen. Egypten ønsker endvidere at sikre sin vestlige grænse til Libyen.

Det er sandsynligt, at uenighed i Europa om en fælles linje i Libyen vil give Tyrkiet og Rusland næsten frit spil til at forfølge deres interesser i landet. EU har bl.a. til opgave at håndhæve FN's våbenembargo over for Libyen, men manglende kapacitet betyder, at opgaven ikke kan løses på kort sigt.

### FN-mæglet aftale om våbenhvile får svært politisk efterspil

I oktober 2020 blev der indgået en aftale om våbenhvile. Efterfølgende vil landets politiske aktører forsøge at nå til enighed om at etablere en samlingsregering. De politiske forhandlinger vil blive langvarige og præget af uenigheden om eksterne aktørers forsatte indflydelse i Libyen. Desuden vil spørgsmålet om, hvilke militser der skal afvæbnes, og hvilke der skal indgå i en samlet sikkerhedsstyrke, spille en afgørende rolle.

Uenighed om fordelingen af olieindtægterne betyder, at de interne politiske og militære aktører i Libyen på kort sigt sandsynligvis ikke formår at forvandle en våbenhvile til en bred politisk aftale.

Det vestlige Sahel er præget af mange komplekse problemer, såsom dårlig regeringsførelse, økonomisk krise og militant islamisme. De nationale myndigheder vil have meget vanskeligt ved at forbedre forholdene selv på langt sigt. Pirateriet i Guineabugten fortsætter, og piraterne fokuserer nu primært på kidnapning for løsepenge.

# VESTAFRIKA

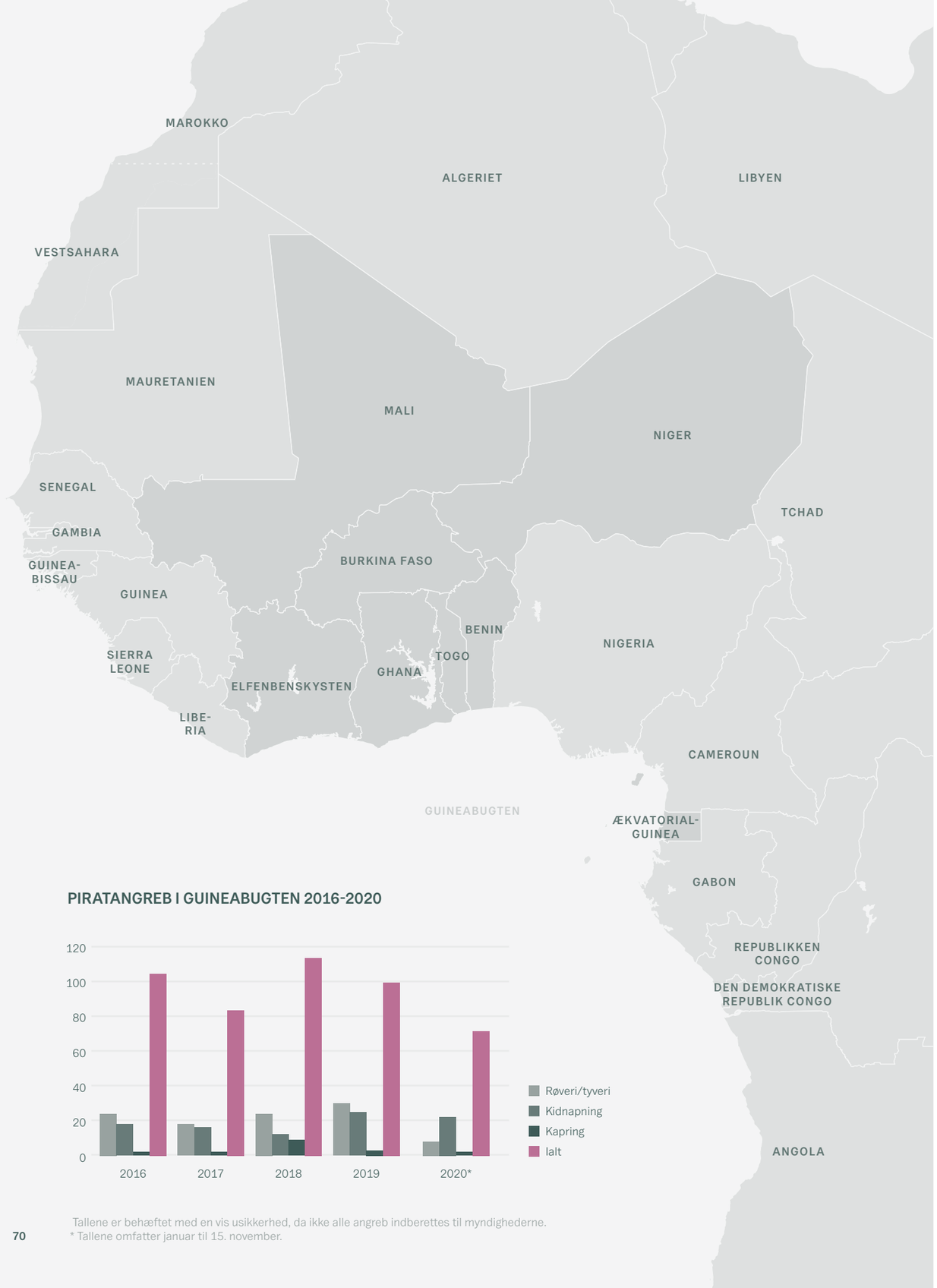
Soldater, som den 18. august 2020 deltog i militærkuppet, nyder opbakning fra en stor del af befolkningen i Mali. FOTO: GETTY IMAGES / STRINGER

■ Den vestlige del af Sahelregionen kæmper med en lang række meget komplekse og forbundne problemer. Det er bl.a. dårlig regeringsførelse, omfattende korruption, kraftig befolkningstilvækst, klimaforandringer, etniske konflikter, udbredt fattigdom, fødevaremangel, ineffektive sikkerhedsstyrker, militante islamister og øgede migrationsstrømme internt i regionen. Selv på langt sigt vil det være endog meget svært at forbedre forholdene.

Det er usandsynligt, at myndighederne i Mali, Burkina Faso og Niger selv på langt sigt vil være i stand til at håndtere årsagerne til konflikter. En helt central årsag til den ustabile situation i regionen er dårlig regeringsførelse. Regeringerne er kronisk svage, skattegrundlaget er småt på grund af den uformelle økonomi, og korruption er udbredt. Den økonomiske krise i det vestlige Sahel er blevet forstærket af COVID-19. Det vil øge arbejdsløsheden og forværre den udbredte fattigdom. Myndighedernes manglende evne til at levere basale sociale ydelser til befolkningerne kan resultere i social uro og tilslutning til alternativer, såsom militante islamistiske grupper. Overgangsregeringen, der tiltrådte efter militærkuppet i Mali i august 2020, vil kæmpe med de samme udfordringer på trods af opbakningen fra befolkningen.

### Konflikterne kan sprede sig til nabolande

Det er muligt, at konflikterne og volden vil sprede sig til andre vestafrikanske lande, såsom Elfenbenskysten, Ghana, Togo og Benin. Militante islamister har øget deres tilstedeværelse i det sydlige og østlige Burkina Faso. Der er risiko for, at konflikter og vold spreder sig til landene ved Guineabugten.




**PIRATANGREB I GUINEABUGTEN 2016-2020**




Tallene er behæftet med en vis usikkerhed, da ikke alle angreb indberettes til myndighederne.
* Tallene omfatter januar til 15. november.

Det er sandsynligt, at militære indsatser, der er afgrænset til ét land i regionen, utilsigtet kan få konflikterne og volden til at sprede sig til nabolandene. De militante grupper flytter således væk fra områder, hvor der interveneres militært, og hen til nabolande, hvor den politiske og militære situation giver dem bedre muligheder for at operere.

Det er meget sandsynligt, at den kraftige befolkningstilvækst, klimaforandringer, den stigende arbejdsløshed samt de sociale og økonomiske problemer i det vestlige Sahel vil lede til øget migration. De fleste migranter vil sandsynligvis forblive på det afrikanske kontinent.

Det er usandsynligt, at nationale, regionale og internationale sikkerhedsstyrker på mellemlangt sigt vil være i stand til at skabe sikkerhed i større dele af landene. I Mali koncentrerer de nationale sikkerhedsstyrker sig om den sydlige del af landet herunder hovedstaden Bamako. I Burkina Faso formår det begrænsede antal sikkerhedsstyrker ikke at skabe sikkerhed i store dele af landet og fokuserer deres få ressourcer på hovedstaden Ouagadougou. I Niger kæmper få sikkerhedsstyrker mod militante islamister i både den vestlige og østlige del af landet. FN's mission i Mali (MINUSMA) vil kun lokalt og i meget begrænset omfang være i stand til at beskytte civilbefolkningen. Desuden vil det sikkerhedsmæssige samarbejde, G5 Sahel, mellem Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger og Tchad end ikke på langt sigt kunne forbedre sikkerhedssituationen i grænseområderne.

**Piraterne i Guineabugten fokuserer nu primært på kidnapning for løsepenge**

Pirateriet i Guineabugten fortsætter. Det samlede antal angreb vil sandsynligvis falde i 2020 sammenlignet med 2019. Der er imidlertid stadig mange angreb mod alle typer og størrelser af handelsskibe og fiskefartøjer, hvor det lykkes piraterne at komme ombord.

Tidligere fandt langt hovedparten af angrebene sted kystnært ud for Nigeria. I løbet af de seneste to år har angrebene dog fundet sted i hele Guineabugten og langt fra kysten, især uden for regntiden. Hvor piraterne tidligere hovedsageligt gennemførte røveriske overfald, fokuserer de nu i stigende grad på at kidnappe søfolk. Det gælder især søfolk fra velstående lande, da de indbringer en større løsesum end besætningsmedlemmer fra lande i Guineabugten. Der er også tendens til, at der tages flere gidsler end tidligere for at øge indtægterne per angreb. Kidnapning er mindre risikabelt for piraterne end røverier og kapring af skibe. Det er også mere profitabelt, og piraterne har efterhånden etableret en effektiv og ensartet fremgangsmåde for kidnapningspirateriet.

Piraterne er fortsat voldsparate og velbevæbnede, men der er ikke konstateret en stigning i voldeligheden i kidnapningspirateriet i forhold til pirateri, hvor røveri af værdier er det primære formål. Piraterne ønsker at holde gidslerne i live og uskadte med henblik på senere udbetaling af løsepenge. Det er derfor relativt sjældent, at angrebene medfører større fysisk overlast på gidslerne. Foruden det voldelige pirateri er tyverier mod skibe på ankerpladser stadig udbredt. Tyverierne udarter sig sjældent voldeligt.

Det er usandsynligt, at de underliggende årsager til pirateriet vil ændre sig i en positiv retning på kort til mellemlangt sigt. Nigeria og de øvrige kyststater vil ikke kunne gribe effektivt ind over for piraterne. Det skyldes, at staterne fortsat vil være udfordret af udbredt fattigdom, høj ungdomsarbejdsløshed, dårlig økonomi samt svage og korrupte statsinstitutioner. Endvidere er kyststaternes maritime sikkerhedskapaciteter generelt begrænsede, det transnationale samarbejde er svagt, og de juridiske strukturer mangelfulde.

# AFGHANISTAN


USA og Taliban underskrev den 29. februar 2020 en aftale om tilbagetrækning af de internationale styrker fra Afghanistan. FOTO: STRINGER/EPA/RITZAU SCANPIX

Den afghanske regering er svækket af hårdt militært pres fra Taliban, indre splittelse og de internationale styrkers tilbagetrækning. Blandt de mest sandsynlige udviklinger er, at Afghanistan inden for de nærmeste år ender i borgerkrig eller et Taliban-styre. Det er sandsynligt, at udviklingen vil skabe en humanitær krise og flygtningestrømme samt styrke de militante islamister.

Udviklingen i Afghanistan er præget af, at USA er i gang med at trække sine militære styrker tilbage fra Afghanistan. Den 29. februar 2020 underskrev USA og Taliban en aftale om tilbagetrækning af USA's og de øvrige NATO-landes styrker fra Afghanistan.

De internationale styrker har overholdt tidsplanen for deres tilbagetrækning. Taliban har derimod i strid med aftalen fortsat sit samarbejde med al-Qaida og angrebet de internationale styrkers lejre. Trods Talibans brud på aftalen fortsætter tilbagetrækningen af de internationale styrker.

Hvis USA fastholder den nuværende kurs og aftalen med Taliban, vil de internationale styrker have forladt Afghanistan i midten af 2021. Det er dog muligt, at den nye amerikanske regering vil genoverveje landets Afghanistan-strategi.

En fuld tilbagetrækning af de internationale styrker vil betyde, at de allerede svækkede afghanske sikkerhedsstyrker kommer til at stå alene over for et Taliban, som i løbet af de senere år er blevet stærkere.

Det er mindre sandsynligt, at de afghanske sikkerhedsstyrker kan overraske militært og bryde Talibans momentum. Hvis de gør det alligevel, kan det ændre dynamikken i forhandlingerne mellem den afghanske regering og Taliban og måske få nogle regionale stormagter til mere klart at støtte regeringen. Hvis Taliban splittes i flere fraktioner, og Talibans modstandere formår at etablere stærke militser som modvægt til oprørerne, kan det modsat blive starten på en borgerkrig.

### Svære forhandlinger mellem Taliban og den afghanske regering

I september 2020 indledte Taliban forhandlinger med repræsentanter for den afghanske regering og landets større politiske og etniske grupperinger. Forhandlingernes opstart har været præget af gensidige benspænd, og parterne står langt fra hinanden. Forhandlingerne vil derfor blive vanskelige. Tilbagetrækningen af de internationale styrker svækker regeringens position. Det skyldes, at tilbagetrækningen minimerer Talibans tilskyndelse til at efterkomme regeringens krav om våbenhvile under forhandlingerne. Tværtimod vil Taliban sandsynligvis øge det militære pres og forsøge at splitte modpartens delegation til forhandlingerne.

Taliban består af mange forskellige fraktioner. Oprørsgruppen har imidlertid evnet at holde sammen ved at stå på en uforsonlig linje over for den afghanske regering. Taliban har før forhandlingerne krævet, at de skal munde ud i, at der bliver genindført et emirat under Talibans ledelse. Taliban har forstærket sin delegation på en måde, der signalerer en seriøs tilgang til forhandlingerne, men også en hård og kompromisløs linje. Taliban har desuden understreget sit budskab ved at øge det militære pres på de afghanske sikkerhedsstyrker.

### Regering og sikkerhedsstyrker er svækkede

Resultatet af præsidentvalget i september 2019 var omstridt, tilhængerne af den nuværende afghanske republik er politisk splittede, og de politiske institutioner er svage. Regeringssiden har derfor ikke evnet at omsætte deres fælles modstand mod Taliban til et effektivt politisk samarbejde.

Det er sandsynligt, at den humanitære krise i Afghanistan har fået flere afghanere til at forlade landet i et forsøg på at komme til Europa.

COVID-19-pandemien har gjort regeringens position vanskeligere. Den har haft svært ved at indføre effektive foranstaltninger mod COVID-19, som har berørt store dele af befolkningen. I kølvandet på pandemien oplever Afghanistan en voldsom økonomisk krise i form af højere fødevarepriser og større arbejdsløshed. COVID-19-pandemien har også drænet regeringens i forvejen sparsomme finansielle reserver. Det er sandsynligt, at den humanitære krise i Afghanistan har fået flere afghanere til at forlade landet i et forsøg på at komme til Europa.

De afghanske sikkerhedsstyrker er præget af, at de internationale styrker trækker sig tilbage, og af den politiske splittelse. De lider under store tab, svigtende rekruttering, dårlig ledelse, kontinuerlige omstruktureringer, korruption og utilstrækkelig uddannelse. COVID-19 har ramt sikkerhedsstyrkerne yderligere, fordi pandemien bl.a. har svækket NATO's rådgivning og træning. Sikkerhedsstyrkerne er hårdt pressede af Taliban, som navnlig i landområderne tvinger dem tilbage. Der er en reel risiko for, at de afghanske sikkerhedsstyrker vil bryde sammen, hvis de internationale styrker trækker sig helt fra Afghanistan.

### Regionale stormagter bekymrede, men uden fælles politik

De regionale stormagter, Indien, Iran, Kina, Pakistan og Rusland, er bekymrede over udsigten til, at Taliban erobrer magten i Afghanistan. De frygter, at truslen fra militante islamistiske grupper vil stige og true deres interesser i regionen. Flere af landene ser dog positivt på det, de ser som USA's og dets allieredes nederlag i Afghanistan. Pakistan, Rusland og Iran har i flere år aktivt støttet Taliban med eksempelvis leverancer af våben, udrustning og penge for at nå dette mål.

Situationen i Afghanistan er jævnligt på dagsordenen, når de regionale stormagter mødes. Landene har dog vanskeligt ved nå til enighed om, hvordan de kan stabilisere situationen. Bilaterale konflikter spænder ben for et effektivt samarbejde. Det er sandsynligt, at de regionale stormagter vil støtte forskellige fraktioner i Afghanistan, hvis situationen fører til yderligere splittelse i landet. Dermed kan de bidrage til en borgerkrig i Afghanistan.

### Bedre betingelser for Islamisk Stat i Khorasan-provinsens oprørskamp

Oprørs- og terrorgruppen Islamisk Stat i Khorasan-provinsen (ISKP) er stærkest i det østlige Afghanistan. Her har gruppen været udsat for hårde angreb fra internationale styrker, de afghanske sikkerhedsstyrker og Taliban. Det har dog ikke elimineret ISKP, der hyppigt gennemfører angreb i Kabul, men også udgør en trussel i Jalalabad.

I takt med at koalitionen trækker sig tilbage, vil ISKP sandsynligvis forsøge at styrke sin indflydelse. Det vil gruppen gøre ved at rekruttere radikale oprørere fra Taliban, Haqqani-netværket og andre militante islamistiske grupper. ISKP's oprørskamp får sandsynligvis bedre vækstbetingelser, når koalitionen trækker sig ud af Afghanistan, og det får også indvirkning på terrortruslen fra ISKP og andre militante islamistiske grupper.



# DEFINITIONER

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

Det er kun sjældent, at en efterretningstjeneste kan give en vurdering, uden at der er elementer af usikkerhed i den. Derfor forsøger analytikerne at gøre det klart for læserne, hvor sikre de er i deres vurderinger. Det sker ved, at de udtrykker sig på en standardiseret måde og bruger de samme vendinger, når de vil give udtryk for den samme grad af sandsynlighed, især ved centrale vurderinger.

FE bruger fem sandsynlighedsgrader og følgende faste formuleringer, som her er anbragt på en skala:

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

Selv om formuleringernes sproglige form altid kan diskuteres, er de med til at give læseren en mere præcis information. Definitionerne af de særlige formuleringer, der er anvendt i Efterretningsmæssig Risikovurdering, er anført nedenfor.


## VARSLINGSHORISONT

**Få måneder:** Meget kort sigt
**0-2 år:** Kort sigt
**2-5 år:** Mellemlangt sigt
**5-10 år:** Langt sigt
**Over 10 år:** Meget langt sigt


Forsvarets Efterretningstjeneste
Kastellet 30
2100 København Ø

Telefon: 3332 5566
www.fe-ddis.dk
www.cfcs.dk

ISSN 1604-4444