

UDSYN 2023

En efterretningsbaseret vurdering af
de ydre vilkår for Danmarks sikkerhed
og varetagelsen af danske interesser



**FORSVARETS
EFTERRETNINGSTJENESTE**

EFTERRETNINGSTJENESTERNES ÅRLIGE VURDERINGER AF TRUSLERNE MOD DANMARK

UDSYN beskriver de ydre vilkår for Danmarks sikkerhed og danske interesser. UDSYN er en af fire årlige vurderinger af truslerne i og mod Danmark. De andre er:

- **Vurdering af terrortruslen mod Danmark**, hvori Center for Terroranalyse fastsætter det nationale terrortrusselsniveau og beskriver terrortruslen mod Danmark og danske interesser i udlandet.
- **Vurdering af spionagetruslen mod Danmark, Færøerne og Grønland**, der udgives af PET og beskriver fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark, dvs. især spionage, påvirkning og forsøg på ulovligt at anskaffe teknologi og viden.
- **Cybertruslen mod Danmark**, hvori Center for Cybersikkerhed beskriver og fastsætter de nationale trusselsniveauer for cyberspionage, cyberkriminalitet, cyberaktivisme, destruktive cyberangreb og cyberterror.

FORORD

■ I skrivende stund fører Rusland krig i Ukraine på snart tredje år og bruger samtidig sine påvirkningskampagner og andre hybride virkemidler for at svække Vesten og Vestens sammenhold. Konflikten mellem Hamas og Israel har nu varet i måneder og har ført til øgede spændinger i Mellemøsten. Spændingerne indebærer en øget trussel mod danske interesser i regionen, ligesom de har givet ny drivkraft til terrortruslen mod Vesten. En række koranskændinger i sommeren 2023 har endvidere skærpet militante islamistiske gruppers fokus på Sverige og Danmark. Samtidig er cybertruslen fra statslige aktører som Rusland og Kina usvækket. Samlet set står Danmark over for et mere sammensat trusselsbillede end i mange år.

Rusland spionerer bl.a. mod kritisk infrastruktur og forbereder sig sandsynligvis også på at kunne udføre sabotage på dansk område i tilfælde af eskalerende konflikt eller krig. Det skyldes ikke mindst Danmarks rolle som transitland for NATO-styrker. Hvis Rusland beslutter sig for at forfølge en mere offensiv strategi i Nordatlanten og Arktis, kan der også opstå militære trusler der.

Dertil kommer, at Kina forsøger at opnå øget global indflydelse og forfølger sine interesser særdeles aktivt. Det sker ikke alene med normale politiske og økonomiske midler, men også gennem spionage, politisk pression og ulovlig tilegnelse af teknologi. Det skaber betydelige udfordringer for Vesten og Danmark, som samtidig ønsker økonomisk og politisk samarbejde med Kina. Spændingerne mellem Kina og Vesten lægger også pres på internationale politiske og handelsmæssige institutioner, som er afgørende for et lille og åbent land som Danmark.

I denne tid præget af usikkerhed og øget rivalisering mellem stormagterne er Danmarks modstandskraft over for cyberangreb mere aktuel end nogensinde. Det handler i første omgang om spionage, men cyberangreb kan også bruges til at påvirke beslutningstagere og folkestemninger eller forstyrre, og eventuelt ødelægge, kritisk infrastruktur i tilfælde af en skærpet konflikt.

Den alvorlige terrortrussel mod Danmark har nu været et vilkår i mange år, men koranskændingerne og eftervirkningerne af Hamas' terrorangreb mod Israel har øget truslen fra islamistisk terror mod Danmark og flere andre europæiske lande.

Terrortruslen understøttes samtidig af den ustabilitet, vi ser i store dele af Mellemøsten og Afrika, og som også igen kan medføre meget stor ukontrolleret migration mod Europa.

I UDSYN tegner vi et billede af disse udefrakommende trusler og de sikkerhedspolitiske udfordringer, som Danmark står overfor.

UDSYN er FE's årlige bidrag til den offentlige debat om Danmarks sikkerhedspolitik. UDSYN er derfor skrevet til såvel interesserede borgere som politikere, journalister og forskere.

Redaktionen er afsluttet den 22. november 2023.

God læselyst.



Svend Larsen

Fungerende chef for Forsvarets Efterretningstjeneste

INDHOLD



03	FORORD
06	DEFINITIONER
07	HOVEDKONKLUSION
08	■ DE SIKKERHEDSPOLITISKE VILKÅR FOR DANMARK
16	TEMA ØKONOMI ER EN DEL AF SIKKERHEDSPOLITIKKEN
18	■ RUSLAND
30	TEMA SPIONAGE
32	TEMA HYBRIDE VIRKEMIDLER
36	TEMA CYBERTRUSLEN
38	■ ARKTIS
48	■ KINA
58	TEMA OVERFØRSEL AF TEKNOLOGI UDGØR EN TRUSSEL MOD VESTLIGE LANDE
60	■ TERROR, USTABILITET OG MIGRATION - EUROPAS KONFLIKTFYLDTE NABOREGIONER
68	TEMA TERROR
73	TEMA MIGRATION
74	TEMA TRUSLER MOD SKIBSFARTEN

ARKTIS

38

Det er muligt, at Rusland ændrer sin kurs i Arktis i en mere konfrontatorisk retning – retorisk, diplomatisk og militært.

RUSLAND

18

Rusland vil udgøre en langvarig sikkerhedspolitisk trussel mod Danmark og NATO.

SIKKERHEDS- POLITISKE VILKÅR

08

Forholdet mellem USA og Kina er afgørende for global sikkerhedspolitik, mens Rusland har bragt krig tilbage på det europæiske kontinent.

KINA

48

Kina øger fortsat sin globale og regionale politiske, militære og økonomiske magt. Samtidig spidser situationen omkring Taiwan til.

TERROR, USTABILITET OG MIGRATION

60

Konflikter og humanitære kriser i Mellemøsten og Afrika vil fortsat skabe grobund for terror og migration.

DEFINITIONER

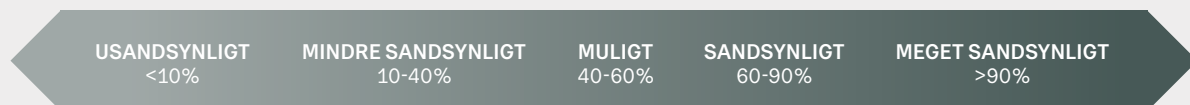
For at lette læsningen af **UDSYN** følger her en kort beskrivelse af de særlige formuleringer, som FE anvender i efterretningsanalyser.

Graden af sikkerhed i vurderinger

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, hvilken sikkerhed de tillægger 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 sikkerhed.

FE bruger derfor fastlagte udtryk for graden af sikkerhed i form af fem sandsynlighedsgrader. En sandsynlighedsgrad er udtryk for et skøn, ikke en beregnet statistisk sandsynlighed. Skønnet afhænger af, hvor godt et efterretningsmæssigt grundlag der er, og hvor komplekst emnet er.

Sandsynlighedsgraderne på en skala:



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

HOVEDKONKLUSION

■ International politik vil være præget af konkurrence og konflikt mellem regionale og globale stormagter. Her vil forholdet mellem USA og Kina være den vigtigste drivkraft. Regler og normer for international handel, staters suverænitet og sikkerhedspolitisk adfærd bliver udfordret eller falder bort. Dette kommer tydeligst til udtryk i krigen i Ukraine.

Rusland vil udgøre en langvarig sikkerhedspolitisk trussel mod de vestlige lande. Forholdet mellem Rusland og Vesten vil i de kommende år være domineret af usikkerhed i et omfang, som ikke er set siden den kolde krigs første år. Rusland vil fortsat have ambitioner om at gennemtvinge en ændring af den sikkerhedspolitiske orden i Europa og at modarbejde en regelbaseret verdensorden. Danmark vil i meget lang tid stå over for et skærpet trusselsbillede i Europa. Det er i den forbindelse muligt, at Rusland vil intensivere sin brug af hybride virkemidler som f.eks. påvirkningsoperationer og undergravende virksomhed, ligesom Rusland sandsynligvis forbereder sig på at kunne gennemføre destruktive cyberangreb, som kan anvendes i forbindelse med en eskalerende konflikt med vestlige lande. Desuden vil Rusland sandsynligvis være villigt til at bruge militær magt mod militært underlegne nabolande i det tidligere sovjetiske område.

Rusland vil foretrække at holde de sikkerhedspolitiske spændinger med Vesten ude af Arktis, men det er muligt, at Rusland ændrer sin kurs i en mere konfrontatorisk retning – retorisk, diplomatisk og militært. Det sikkerhedspolitiske klima i regionen bliver mere ustabil på grund af en generelt øget militær aktivitet fra Rusland og Vesten, og fordi der efter russisk opfattelse er en stigende trussel fra USA og NATO. Kinas interesser i Arktis er langsigtede og består i at sikre sig adgang til regionens naturressourcer og udnytte dens strategiske potentiale. Krigen i Ukraine medfører, at Rusland gradvist er nødt til at give Kina øget adgang i Arktis. Det kan udvikle sig til, at de to lande i fremtiden vil samarbejde militært i regionen.

Kinas diplomatiske støtte og nære forhold til det krigsførende Rusland øger modsætningerne mellem Kina og vestlige lande, herunder Danmark. Samtidig spidser situationen omkring Taiwan til, og Kina styrker sin militære tilstedeværelse omkring øen. Hjemme strammer det kinesiske styre grebet om civilsamfundet og virksomheder og fastholder sin statsstyrede tilgang til økonomien. Kina øger fortsat sin globale og regionale politiske, militære og økonomiske magt. Kina er verdens største handelsnation og en central del af mange globale produktionskæder, hvilket giver Kina stor indflydelse. Samtidig arbejder Kina målrettet på at overføre teknologi og viden fra Danmark og andre vestlige lande, bl.a. gennem cyberspionage.

Krigen mellem Israel og Hamas har på ny vist, at uløste konflikter i Europas nærområde kan eskalere hastigt og skabe omfattende regional ustabilitet. Dybe strukturelle problemer i Mellemøsten og Afrika vil også fremadrettet give anledning til konflikter og humanitære kriser, som skaber øget grobund for terror og migration. Terrortruslen mod flere europæiske lande, herunder Danmark og danske interesser i udlandet, er desuden øget som konsekvens af koranafbrændingerne. Samtidig er verdensordenen under forandring, og regionale magter som Tyrkiet, Saudi-Arabien og Iran får større manøvrerum. Europas svækkede rolle i Mellemøsten og Afrika giver også Kina og Rusland muligheder for at øge deres indflydelse i regionerne.

A photograph of Xi Jinping and several other Chinese officials seated at a long table during a press conference. They are all wearing dark suits and ties. In front of them are microphones and several blue water bottles. Behind them, the United States flag and the Chinese flag are displayed. The setting appears to be a formal room with large windows on the left.

DE SIKKERHEDS- POLITISKE VILKÅR FOR DANMARK

KRIGEN I UKRAINE OG FORHOLDET MELLEM
USA OG KINA SÆTTER RAMMERNE

A photograph showing Joe Biden and Xi Jinping seated at a long table during a meeting. Biden is in the foreground, looking towards the left. Xi Jinping is behind him, also looking left. Several other officials are seated between them. The table is set with microphones and blue water bottles. The US and Chinese flags are visible in the background.

USA's præsident, Joe Biden, og Kinas præsident, Xi Jinping, ved et møde i november 2023.
Doug Mills/AP/Ritzau Scanpix

International politik vil være præget af konkurrence og konflikt mellem regionale og globale stormagter. Her vil forholdet mellem USA og Kina være den vigtigste drivkraft. Regler og normer for international handel, staters suverænitet og sikkerhedspolitisk adfærd bliver udfordret eller falder bort. Dette kommer tydeligst til udtryk i krigen i Ukraine.

■ Rusland udgør en langvarig sikkerhedspolitisk trussel mod Danmark og NATO og har bragt krig tilbage på det europæiske kontinent. Det vil være en afgørende ramme for dansk sikkerhed i de kommende år.

Forholdet mellem USA og Kina er dog det mest afgørende for rammerne for global udenrigs- og sikkerhedspolitik. Udviklingen i forholdet mellem de to lande vil få store politiske, økonomiske, teknologiske og militære konsekvenser for resten af verden – også for Danmark.

Inden for rammerne sat af USA og Kina søger flere toneangivende aktører, herunder EU, en mere selvstændig rolle og indflydelse på det sikkerhedspolitiske område.

Mange lande kan føle sig tvunget til at vælge side mellem stormagterne, mens andre undlader at tage valget af hensyn til deres egne interesser. Nye dynamikker i international politik giver regionale magter, som f.eks. energiproducerende lande i Mellemøsten, et internationalt manøvrerum, som de aktivt forsøger at udnytte.

International politik er i disse år præget af modstand mod den etablerede regelbaserede verdensorden, som har været dominerende siden den kolde krigs afslutning. Denne modstand kommer fra Kina og Rusland, men der er også andre lande som f.eks. Indien og Brasilien, der ønsker ændringer af internationale regler og sammensætningen af internationale organisationer. Der er dog ikke tale om et samlet ønske om forandringer eller afskaffelse af regler i international politik, og ønsket bliver forfulgt med forskellige midler.

Krigen skærper trusselsbilledet i Europa

Krigen i Ukraine udgør i disse år det primære omdrejningspunkt i konflikten mellem Rusland og Vesten. Krigen var i det første år en helt afgørende drivkraft, som fik direkte betydning for f.eks. fødevareusikkerhed, for at økonomiske forhold blev tænkt endnu mere sammen med sikkerhedspolitik og for en global opdeling af stater i det internationale system mellem dem, der tog afstand fra Ruslands invasion af Ukraine, og dem der ikke tog aktivt stilling.

Disse tendenser følger nu deres egen udvikling og bliver i lige så høj grad påvirket af andre faktorer som bredere stormagtskonkurrence, demografisk udvikling i sårbare regioner, konsekvenser af klimaforandringer og den generelle globale økonomiske udvikling.

Det er muligt, at Rusland i højere grad end hidtil vil forfølge en strategi med destabiliserende aktiviteter som bl.a. påvirkningsoperationer i konflikten med Vesten. Ruslands hensigt med denne type operationer er at undergrave det vestlige sammenhold, som er centralt for bl.a. støtten til Ukraine. Den ændrede sikkerhedssituation i Europa betyder også, at overvejelser om sikkerhed omkring kritisk infrastruktur er blevet mere fremtrædende. Det samme gælder truslen fra påvirkningsoperationer, som har til formål at skabe splittelse i vestlige samfund og lande.

Sikkerhedsudfordringerne for de europæiske lande gør sig i høj grad også gældende i cyberdomænet. Lande som Rusland og Kina udfører cyberangreb mod andre lande, herunder Danmark.

I en tid præget af usikkerhed og øget rivalisering vil cyberangreb, og staters modstandskraft mod dem, sandsynligvis få endnu større betydning. Det skyldes, at det kan være svært at tilskrive bestemte aktører ansvaret for specifikke cyberangreb, og dermed kan det også være svært for stater at gengælde dem.

Et af de karakteristiske træk ved domænet er, at det ikke kun er de største militære magter i verden, der kan opbygge offensive og defensive cyberkapaciteter. Selv om det særligt er Kina og Rusland, som udgør en cybertrussel mod Danmark, har en række andre stater også den form for kapaciteter.

Cyberangreb vil fortsætte med at være et attraktivt middel for stater, der bl.a. kan bruge dem til at spionere mod andre lande, forsøge at påvirke beslutningstagere og folkestemninger eller forstyrre, og eventuelt ødelægge, kritisk infrastruktur i forbindelse med en skærpet konflikt.

Konkurrence mellem Kina og USA sætter de globale rammer

USA er i gang med at indstille sig på en langvarig stormagtskonkurrence med Kina. Det kommer bl.a. til udtryk i form af lovgivning om støtte til strategisk vigtige industrier, sikring af amerikanske forsyningskæder samt et fortsat tiltagende sikkerhedspolitisk fokus på Asien. I takt med at konkurrencen mellem stormagterne skærpes, breder følgevirkningerne sig til områder, som slet ikke eller kun i begrænset omfang har været tænkt ind i en sikkerhedspolitisk kontekst siden den kolde krig.

Konkurrencen mellem USA og Kina medfører en øget opmærksomhed på industripolitik, hvor nationale hensyn i nogle tilfælde medfører øget støtte til strategisk vigtige industrier, men også tiltagende kontrol og begrænsninger på investeringer og eksport på disse områder. Begge lande søger at nedbringe den økonomiske afhængighed af modparten og dermed sårbarhed i tilfælde af en konflikt. Kinas økonomiske model udgør på dette område en stærk udfordring for den regelbaserede vestlige model.



I takt med at konkurrencen mellem stormagterne skærpes, breder følgevirkningerne sig til områder, som slet ikke eller kun i begrænset omfang har været tænkt ind i en sikkerhedspolitisk kontekst siden den kolde krig.

Kina og USA konkurrerer også især på det teknologiske område, hvor begge har fokus på at beskytte national udvikling af f.eks. kvanteteknologi, hvor kvantecomputere potentielt kan få gennemgribende betydning for f.eks. kryptering til sikring af data. Begge lande opbygger også produktionskapacitet af f.eks. mikrochips for at afhjælpe deres afhængighed af globale forsyningskæder.

Kina og USA arbejder på at finde en fælles forståelse for rammerne af deres indbyrdes konkurrence for at undgå, at spændinger utilsigtet forværres, og at det kommer til en konfrontation mellem de to lande.

Udsving i forholdet mellem de to lande på baggrund af hændelser som f.eks. en kinesisk spionballons overflyvning af USA gør det svært for de to stormagter at etablere et stabilt forhold og processer til krisekommunikation.

Spørgsmålet om Taiwan giver anledning til sådanne udsving i forholdet, og det er her, at faren for en krig mellem USA og Kina er størst. Kina har øget sine militære aktiviteter omkring øen og skærpet retorikken, mens USA har udvist større villighed til at støtte Taiwan med militært materiel, og højtstående medlemmer af Kongressen har holdt møder med taiwanske ledere.

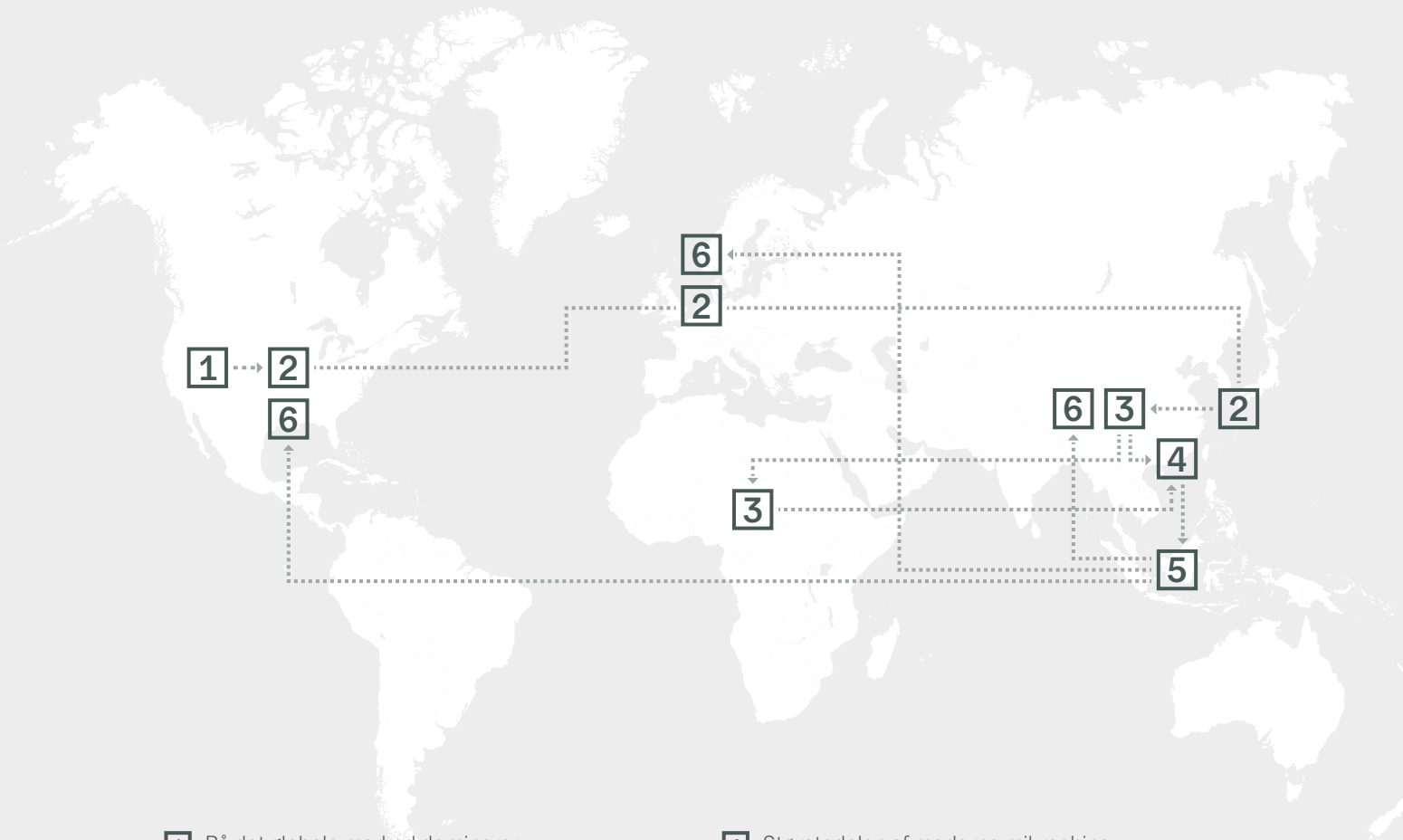
Konkurrencen mellem de to stormagter udspiller sig også gennem internationale institutioner. Kina søger opbakning fra andre lande for at modvirke vestlig indflydelse i internationale organisationer. Det gælder f.eks. ved afstemninger i internationale organisationer som FN.

Konkurrencen mellem stormagter kommer også til udtryk ved, at der opstår nye multilaterale organisationer eller samarbejder, hvor stater finder sammen om konkrete dagsordener eller koordinations- og udviklingsområder. Det gælder f.eks. BRIKS-samarbejdet, som blev udvidet i sommeren 2023, eller AUKUS-samarbejdet mellem USA, Storbritannien og Australien om udvikling og deling af våbentechnologi. ▲

MIKROCHIPPENS REJSE

Produktionen af mikrochips kræver en kompleks forsyningskæde, hvor materialer og maskiner kommer fra forskellige dele af verden. Størstedelen af de nyeste mikrochips til det globale marked bliver produceret i Taiwan. Processen er meget kompleks, da komponenter og kredsløb er så små,

at selv det mindste støvkorn kan være ødelæggende. Mikrochips er afgørende komponenter til produktion af alt fra biler til køkkenmaskiner, og forstyrrelser af forsyningskæder til produktion af mikrochips vil have direkte negativ indflydelse på andre produktionskæder.



1 På det globale marked dominerer USA udviklingen af software og design til mikrochips.

2 Avanceret produktionsudstyr til udviklingen af mikrochips domineres bl.a. af USA, Nederlandene og Japan.

3 Sjældne jordarter, der skal bruges, udvindes bl.a. i Afrika og Kina, og disse materialer bliver bearbejdet til videre brug.

4 Størstedelen af moderne mikrochips produceres i Taiwan.

5 Mikrochipsene testes og pakkes i sydøstasiatiske lande som Singapore, Malaysia og Vietnam.

6 De færdige mikrochips bliver fragtet tilbage til f.eks. USA, Europa eller Kina, hvor de nu kan sælges og bruges til alt fra mobiltelefoner og kaffemaskiner til F35-kampfly.

Truslen fra kernevåben er igen et grundvilkår

Rusland har flere gange siden invasionen af Ukraine truet med at anvende kernevåben. På den måde bruger Rusland truslen om kernevåben som pressionsmiddel i forsøg på at svække den vestlige støtte til Ukraine.

Det har bragt stormagternes kernevåben tilbage i den internationale debat, som i mange år mest har drejet sig om kernevåbenprogrammer i lande som Iran og Nordkorea. Stormagterne har samtidig gennem flere år brugt store ressourcer på at udvikle mere moderne missiler til at fremføre kernevåben og er i gang med at modernisere eksisterende kapaciteter. Kina udvider sit missilarsenal, der er væsentligt mindre end Ruslands og USA's. Rusland og USA moderniserer primært eksisterende kapaciteter, som i mange tilfælde er fra den kolde krigs tid.

De etablerede kernevåbenmagter, USA, Storbritannien, Frankrig, Kina og Rusland, slog dog i en fælles erklæring fra januar 2022 fast, at en krig med kernevåben aldrig kan vindes og derfor ikke bør udkæmpes.

BRIKS INVITERER NYE MEDLEMMER IND

BRIKS er en uformel sammenslutning af vækstøkonomier, som hidtil har bestået af Kina, Rusland, Indien, Brasilien og Sydafrika. BRIKS har til formål at øge samhandlen og samarbejdet mellem lande som modvægt til Vestens politiske og økonomiske rolle og betydning. I august 2023 vedtog BRIKS at invitere seks nye medlemslande ind i samarbejdet: Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Iran, Egypten, Etiopien og Argentina. Dermed vil BRIKS-landene repræsentere 46% af verdens befolkning, 29% af det globale bruttonationalprodukt og 43% af klodens samlede olieproduktion.



Teknologisk udvikling af missiler, ikke mindst hypersoniske missiler, spiller en særlig rolle, da de potentielt kan true stormagternes kapacitet til at svare igen på et angreb med kernevåben.

Teknologisk udvikling af missiler, ikke mindst hypersoniske missiler, spiller en særlig rolle, da de potentielt kan true stormagternes kapacitet til at svare igen på angreb med kernevåben.

Iran har siden 2018 udvidet sit nukleare program betydeligt bl.a. med flere og nye centrifuger. Samtidig har Iran oparbejdet store lagre af beriget uran, der hurtigt kan beriges op til våbenkvalitet. Dermed nærmer Iran sig en status som nuklear tærskelstat.

Samtidig med at stormagterne igen fokuserer stærkere på kernevåben som afskrækkelse, er det fundament af regler og aftaler, som har været gældende siden den kolde krig, ved at falde fra hinanden. Aftalerne mellem USA og Rusland om nedrustning eller åbenhed om kapaciteter bliver ikke fornyet, fordi landene ikke kan nå til enighed om indholdet eller bare ikke ønsker at forny aftalerne.

Det er usandsynligt, at der vil blive indgået nye store internationale aftaler på kernevåbenområdet i de kommende år. Forholdet mellem USA og Rusland besværliggør forhandlinger om sådanne aftaler, mens Kina har forholdt sig afvisende over for at indgå i aftaler med de to andre stormagter, så længe deres kernevåbenarsenaler er markant større end Kinas. ▲

FLERE LANDES INTERESSER GÅR I FORSKELLIGE RETNINGER

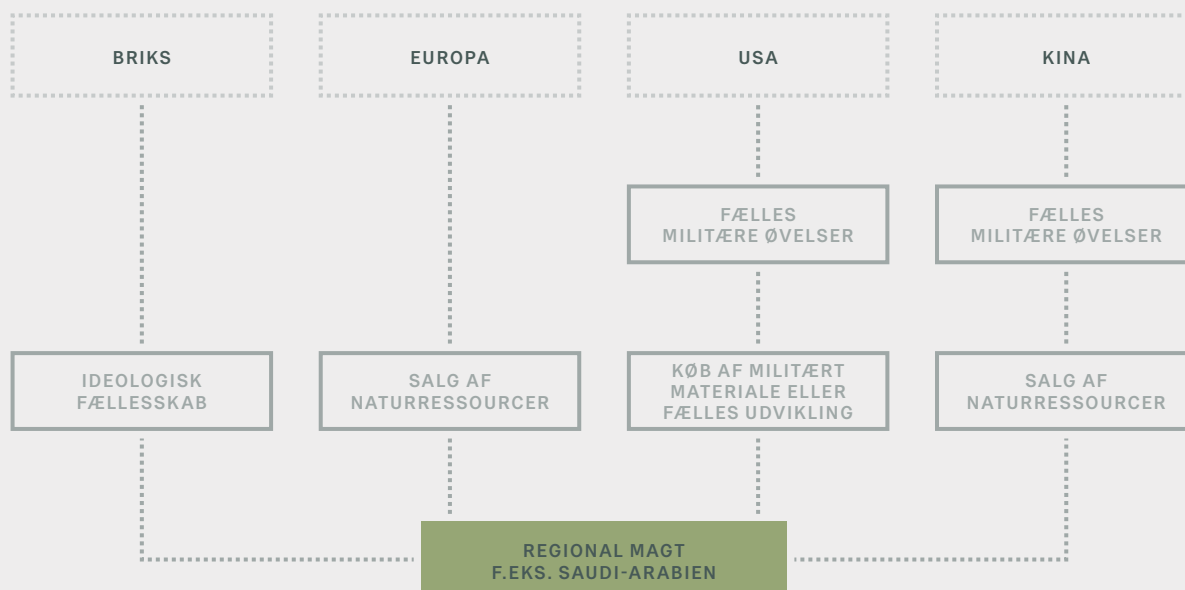
Mange lande, som f.eks. Saudi-Arabien eller De Forenede Arabiske Emirater, ønsker ikke at vælge side i konfrontationen mellem Vesten og Rusland eller i det stigende modsætningsforhold mellem USA og Kina. Modviljen bunder bl.a. i, at flere lande har fået større mulighed for at pleje deres politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige interesser i flere retninger og derfor forsøger at balancere forholdene til konkurrerende stormagter.

Disse interesser behøver ikke være modstridende, men kan supplere hinanden til at sikre de regionale magters position eller interesser bedst muligt.

Et land kan have territoriale uenigheder med et andet land eller være dets regionale konkurrent, men samtidig kan begge lande være medlemmer af de samme multilaterale organisationer eller den samme gruppering.

De kan være enige om ønsket om forandring af internationale regler og normer, så systemet bedre reflekterer deres interesser og indflydelse. Samtidig kan et land have tæt samarbejde med Vesten på teknologiske og økonomiske områder, mens det også har militært samarbejde om øvelser og indkøb med både Vesten og Rusland.

Nogle regionale magter som f.eks. Iran, Saudi-Arabien og Tyrkiet har fået et større internationalt manøvrerum og agerer med tiltagende selvsikkerhed. De bruger f.eks. deres tiltagende geopolitiske relevans eller en gunstig position på de internationale energimarkeder til at forfølge egne interesser uden at skulle følge én bestemt kurs i internationale relationer. Derigennem forsøger de at øge deres uafhængighed og fleksibilitet i en verden, hvor vestlig politisk og økonomisk indflydelse er under pres.



Forholdet mellem Kina og Rusland er blevet tættere

Kina og Rusland deler modstanden mod det, de ser som en amerikansk ledet og vestligt defineret verdensorden, hvor de ikke har den plads og indflydelse, som de mener sig berettigede til.

Selv om Kina og Rusland begge udfordrer den etablerede verdensorden, er deres tilgang og midler forskellige. Rusland bruger primært sikkerhedspolitisk pression og forsøger at underminere internationalt samarbejde. Kina udfordrer derimod vestlig indflydelse primært gennem politiske og økonomiske initiativer og påvirkning af internationale organisationer.

Det var det fælles modsætningsforhold til Vesten, der samlede de to lande i deres fælles erklæring om et grænseløst partnerskab forud for Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022. Siden da er forholdet mellem Kina og Rusland blevet tættere. Krigen har samtidig medført en tiltagende ulighed i forholdet, med Rusland som den underlegne part.

Kina har draget nytte af faldende priser på russisk energi, men har været tilbageholdende med at indgå nye omfattende energiaftaler. Rusland har til gengæld haft mulighed for at afsætte sine energiresourcer, efter europæiske lande i stigende grad har koblet sig fra russisk olie og gas. Kina har også leveret materiel til Rusland, som har både civile og militære anvendelser.

Trods det fælles modsætningsforhold til Vesten er det usandsynligt, at forholdet mellem Kina og Rusland vil udvikle sig til en forpligtende alliance. Forholdet vil derfor fortsat være situationsbestemt og præges af pragmatiske hensyn som f.eks. Kinas kommercielle interesser i Vesten. Grundlæggende vil forholdet dog være præget af mistillid, som vil stå i vejen for, at det vil udvikle sig til en alliance med gensidige sikkerhedsgarantier.

I Centralasien, et nærområde for begge lande, har de også fortsat delvist modstridende interesser. Ruslands indflydelse i regionen er svækket af krigen i Ukraine, som har drænet landets militære ressourcer. Det giver plads til Kina, som også har store interesser i regionen.

Arktis er også et område, hvor Rusland ønsker at minimere ikke-arktiske staters indflydelse, men er nødt til at acceptere øget kinesisk adgang, bl.a. som modydelse for kinesisk finansiering af projekter til udvinding af naturressourcer. ■



Trods det fælles modsætningsforhold til Vesten er det usandsynligt, at forholdet mellem Kina og Rusland vil udvikle sig til en forpligtende alliance.

TEMA ØKONOMI ER EN DEL AF SIKKERHEDSPOLITIKKEN

Økonomiske forhold er gennem de senere år i stigende grad blevet en del af global udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Sanktioner, energiforsyning, adgang til markeder, kritisk infrastruktur samt adgang til særlig teknologi og råstoffer er eksempler på økonomiske redskaber, der nu bliver brugt til at opnå sikkerhedspolitiske mål.

Stormagtsrivaliseringen er et omdrejningspunkt

Coronapandemien blev startskuddet til øget opmærksomhed på at sikre vigtige forsyningskæder.

Efterfølgende har Ruslands invasion af Ukraine kraftigt forstærket denne opmærksomhed. Invasionen viste tydeligt, at Europas energiafhængighed af Rusland havde konsekvenser. Men den satte også fokus på, at andre elementer af økonomiske forsyningskæder kan bruges som instrumenter i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Det kunne f.eks. være forsyningen af mikrochips, sjældne jordarter, medicin, brændsel til atomkraftværker eller adgang til internationale skibsruter.

Globale økonomiske spilleregler er også blevet et centralt element i stormagtskonkurrencen. På den ene side står den åbne og markedsorienterede økonomiske model, som EU, USA og OECD-landene foretrækker. På den anden side står Kinas økonomiske model, hvor etpartistaten f.eks. i stigende grad blander sig i individuelle virksomheders beslutninger og vilkår.

Stormagtskonkurrencen vil betyde, at andre landes beslutning om, nøjagtig hvor de og deres egen økonomiske model placerer sig mellem disse to modpoler, i højere grad også vil have sikkerhedspolitisk betydning.

Energiforsyningen er et sikkerhedspolitisk instrument

Stormagter som Rusland, Kina og USA har i flere årtier betragtet energipolitik som sikkerhedspolitik. Europa er nu på vej i samme retning, og flere andre lande fastholder eller skærper også deres fokus på energipolitikken.

Det har på kort tid ført til store forandringer i de globale energistrømme og dermed også ændrede magtbalancer mellem en række lande og aktører.

EU importerer nu kun ca. 10% af sin olie fra Rusland mod ca. 30% i midten af 2021. Til gengæld importerer EU mere olie fra USA, Mellemøsten og Nordafrika. EU har altså som helhed reduceret Ruslands mulighed for at bruge olieleverancer som politisk pressionsmiddel, men til gengæld er EU blevet mere eksponeret i forhold til eventuel politisk pression fra lande i Mellemøsten og Nordafrika.

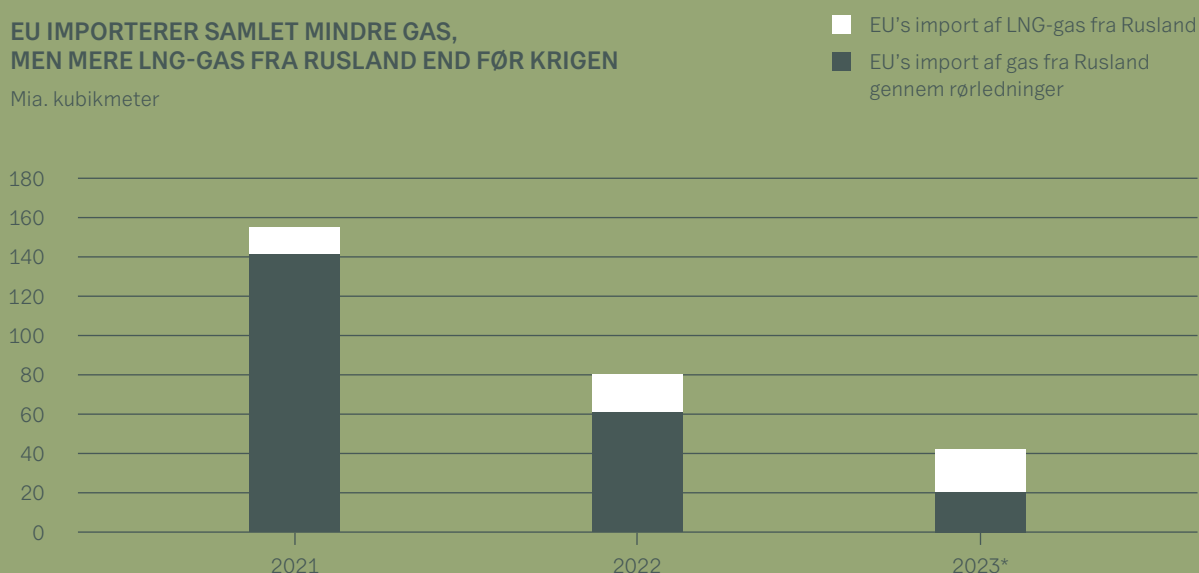
Rusland har i stedet eksporteret den overskydende olie til især Indien, hvilket betyder, at Indien og Kina tilsammen køber ca. 90% af den olie, som Rusland eksporterer via skibe.

EU køber nu markant mindre gas fra Rusland gennem rørledninger end før invasionen. Til gengæld køber EU mere flydende naturgas (LNG-gas) af Rusland end før invasionen (se figur). Samlet set er sårbarheden i forbindelse med gasleverancer fra Rusland til EU altså blevet mindre, men til gengæld er den specifikt for LNG-gas blevet større. Halvdelen af Ruslands eksport af LNG-gas i 2023 er gået til EU. ■

RUSLAND KAN AFSÆTTE ENERGI I MANGE ÅR

EU IMPORTERER SAMLET MINDRE GAS, MEN MERE LNG-GAS FRA RUSLAND END FØR KRIGEN

Mia. kubikmeter



Kilde: EU-Kommissionen og egne beregninger.

Note: 2023-estimat er baseret på data fra 1. halvår 2023.

OLIE, KUL OG GAS UDGØR TILSAMMEN MERE END 80% AF VERDENS SAMLEDE ENERGIFORBRUG

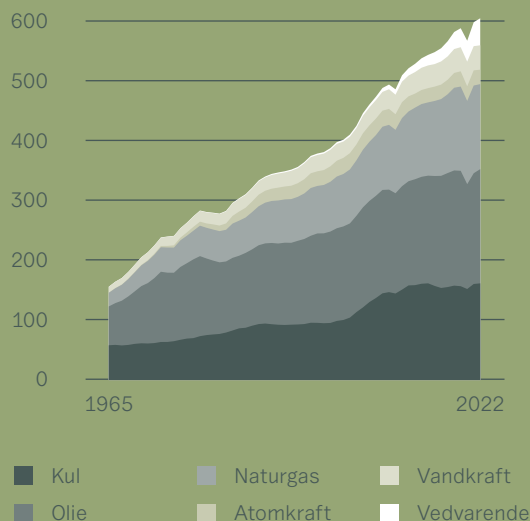
Olie, kul og gas udgjorde i 2022 mere end 80% af verdens samlede energiforbrug. Sammenholdt med Ruslands enorme energireserver af især gas, men også olie og kul, giver det Rusland et godt grundlag for at kunne eksportere store mængder fossile brændsler i mange år endnu.

Det er derfor meget sandsynligt, at Rusland også på meget langt sigt vil kunne understøtte sin økonomi og militærindustrielle kapacitet med indtægter fra energiekspor.

Kilde: "Statistical Review of World Energy 2023", The Energy Institute

VERDENS ENERGIFORBRUG

Fordelt på energilder, exajoules



RUSLAND

RUSLAND VIL FORTSÆTTE
KRIGEN I UKRAINE

РОССИЯ!



Rusland vil udgøre en langvarig sikkerhedspolitisk trussel mod de vestlige lande. Forholdet mellem Rusland og de vestlige lande vil i de kommende år være domineret af usikkerhed i et omfang, som ikke er set siden den kolde krigs første år. Rusland vil fortsat have ambitioner om at gennemtvinge en ændring af den sikkerhedspolitiske orden i Europa og at modarbejde en regelbaseret verdensorden. Danmark vil i meget lang tid stå over for et skærpet trusselsbillede i Europa. Det er i den forbindelse muligt, at Rusland vil intensivere sin brug af hybride virkemidler som f.eks. påvirkningsoperationer og undergravende virksomhed til at nå sine mål. Desuden vil Rusland sandsynligvis være villigt til at bruge militær magt mod militært underlegne nabolande i det tidligere sovjetiske område.



Ruslands præsident, Vladimir Putin, på en skærm på Den Røde Plads i Moskva ved en markering af den russiske annektering af fire ukrainske regioner. Alexander Nemenov/AFP/Ritzau Scanpix

■ Krigen i Ukraine vil blive langvarig. Den vil være fastlåst omkring fronterne i de russisk besatte områder, men der kan stadig i perioder være intense kampe. Ukraine er helt afhængigt af donationer af materiel og ammunition for at kunne fortsætte en effektiv kamp mod Rusland. Rusland vil derfor satse på, at det har større strategisk udholdenhed end de vestlige lande, og at Rusland derfor vil kunne nå sine krigsmål.

Den internationale situation omkring krigen i Ukraine vil sandsynligvis ikke ændre sig væsentligt på kort sigt, dvs. i løbet af et til to år. Til gengæld vil resultatet af det amerikanske præsidentvalg i 2024 kunne skabe en ny dynamik i den internationale situation omkring krigen. Uanset udviklingen i den internationale situation er det usandsynligt, at Rusland vil opgive sine målsætninger med krigen i Ukraine og konflikten med de vestlige lande.

Det er fortsat Ruslands mål at erobre så store dele af Ukraine som muligt. Det er dog sandsynligt, at Rusland løbende vil blive tvunget til at justere sine krigsmål, fordi dets militære ressourcer er under pres. Det er derfor mindre sandsynligt, at Rusland vil kunne gennemføre en større offensiv og besætte flere områder i Ukraine.

Rusland vil imidlertid med udgangspunkt i de besatte områder opretholde et langvarigt militært pres på Ukraine for at tvinge det til som minimum at give Rusland bestemmende indflydelse på dets udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Så længe præsident Putin er ved magten, er det usandsynligt, at Rusland vil stoppe krigen og indlede reelle fredsforhandlinger på andre betingelser end Ruslands. De vil indebære, at Ukraine skal overgive sig og afstå de områder, som Rusland har annekteret. Rusland vil dog fortsat signalere interesse i en fredsløsning. Rusland vil på den måde forsøge at fremstå som forhandlingsvilligt og dermed skabe et internationalt pres på Ukraine for at forhandle på betingelser, som Rusland ville kunne acceptere.

Rusland vil fortsat også have en langsigtet ambition om at forankre andre lande i det tidligere sovjetiske område i sin interessesfære. Rusland vil derfor forsøge at fremme russiskvenlige kræfter i landene for at destabilisere dem. Rusland vil dog kun i begrænset omfang kunne realisere sine strategiske ambitioner i det tidligere sovjetiske område. Det skyldes, at Rusland ikke har tilstrækkelige ressourcer til det, og at Rusland med sin krigsførelse i Ukraine har svækket sin tiltrækningskraft i landene i det tidligere sovjetiske område.



Det er fortsat Ruslands mål at erobre så store dele af Ukraine som muligt. Det er dog sandsynligt, at Rusland løbende vil blive tvunget til at justere sine krigsmål, fordi Ruslands militære ressourcer er under pres.

RUSLAND OG DE FROSNE KONFLIKTER

Rusland har udnyttet konflikter i andre lande i det tidligere sovjetiske område til at destabilisere landene og gøre udbryderrepublikker afhængige af Ruslands militære støtte og tilstedeværelse, bl.a. i form af såkaldte fredsbevarende styrker. De mest markante eksempler er de selverklærede republikker Transnistrien i Moldova samt Abkhasien og Syd-Ossetien i Georgien. Dertil kommer Ruslands rolle i konflikten mellem Armenien og Aserbajdsjan om enklaven Nagorno-Karabakh. Rusland har på den måde lagt hindringer i vejen for Moldovas, Armeniens og Georgiens tilnærmelse til EU og NATO.

På grund af krigen i Ukraine vil Rusland ikke længere have tilstrækkelige militære og økonomiske ressourcer til at kontrollere de frosne konflikter fuldt ud. Rusland forholdt sig således militært passivt, da Aserbajdsjan i efteråret 2023 tilbageerobrede Nagorno-Karabakh. Ruslands svækkelse kan således også føre til, at de frosne konflikter blusser op igen.

Det er usandsynligt, at Rusland vil opgive sin målsætning om at fastholde Moldova, Armenien og Georgien i sin interesse-sfære. Rusland vil med stor sandsynlighed i højere grad end tidligere søge at nå sine strategiske mål over for disse lande med sine hybride virkemidler.

Ruslands svækkelse kan i nogen grad også bidrage til, at konflikter uden for det tidligere sovjetiske område blusser op igen. Ruslands vigende evne til at støtte Serbien kan således inspirere kosovoalbangerne og bosnierne til et opgør med Serbien og den serbiske republik i Bosnien-Hercegovina.

Rusland vil nedbryde den sikkerhedspolitiske orden i Europa

Den overordnede drivkraft for Ruslands udenrigspolitik er præsident Putins og det russiske styres ambition om at blive en ledende global magt, der kan udfordre USA og modarbejde en regelbaseret verdensorden. Som en meget central del af denne ambition ønsker Rusland at underminere EU's og NATO's centrale roller for de europæiske landes sikkerhed og USA's sikkerhedspolitiske rolle i Europa. Rusland opfatter sine krigsmål i Ukraine som vigtige skridt til at nå disse målsætninger. Det er dog usandsynligt, at Rusland vil kunne realisere sine udenrigspolitiske ambitioner.

Rusland vil forsøge at skræmme de vestlige lande gennem en konfrontatorisk politik med en skarp anti-vestlig retorik for at svække de vestlige landes sammenhold og vilje til at fortsætte støtten til Ukraine. Det er desuden muligt, at Rusland vil intensivere sin brug af hybride virkemidler, som f.eks. offensive efterretningsoperationer og påvirkningskampagner, mod vestlige lande for at skabe frygt og usikkerhed. Rusland har evnen til med sine hybride virkemidler at kunne eskalere konflikter med vestlige lande til lige under grænsen for, at en væbnet konflikt bryder ud.

Rusland vil fortsat være USA og de øvrige vestlige lande økonomisk og militært underlegen, og Ruslands internationale manøvrerum vil være begrænset til den ikke-vestlige verden. Rusland har valgt at reagere på dette ved kun at have de mest nødvendige politiske og diplomatiske kontakter med de vestlige lande. Rusland vil dog fastholde dialogkanaler med USA og større europæiske lande for at kunne hindre, at situationen omkring krigen i Ukraine eskalere ud af kontrol.

Det er usandsynligt, at Rusland og de vestlige lande vil kunne indlede en substantiel dialog om sikkerhedspolitiske problemer, herunder krigen i Ukraine, fremtiden for våbenkontrollaftalerne og aftaler om tillids-skabende foranstaltninger. De fleste af disse aftaler er ophørt eller vil ophøre inden for få år. Det vil på langt sigt tilføre forholdet mellem Rusland og de vestlige lande yderligere elementer af usikkerhed. ▲

Det er meget sandsynligt, at Rusland vil fortsætte sin konfrontatoriske politik over for de vestlige lande. Rusland opfatter konflikten med de vestlige lande som en kamp for sin stormagtsrolle. Putin-styret opildner derfor et stærkt patriotisk og anti-vestligt ideologisk grundsyn i det russiske samfund for at legitimere en langvarig krig i Ukraine og konflikt med de vestlige lande. Det vil radikalisere Ruslands opfattelse af de vestlige lande og vil derfor kunne få langvarige og negative konsekvenser for Ruslands forhold til de vestlige lande. Disse forhold vil også gøre en dialog om en løsning af konflikten i Ukraine yderst vanskelig.

Rusland er strategisk svækket i Østersøregionen, men spændingsniveauet i regionen kan blive højere

Ruslands konflikt med de vestlige lande og krigen i Ukraine har afgørende indflydelse på den sikkerhedspolitiske situation i Østersøregionen. Rusland betragter Østersølandene, herunder Danmark, som fjendtligt indstillede lande.

Finlands NATO-medlemskab og Sveriges forventede medlemskab har svækket Ruslands strategiske position i Østersøregionen. Rusland har dog hidtil reageret afdæmpet på den nye situation og har holdt sig til at kritisere de to lande for at have opgivet deres alliancefrihed. Det skyldes med stor sandsynlighed, at Rusland på grund af krigen i Ukraine reelt ikke har politiske og militære muligheder, der ville kunne have hindret Sveriges og Finlands NATO-medlemskab. Det er dog sandsynligt, at Rusland vil skærpe sin retorik mod Sverige og Finland og bl.a. undertiden true med at rette kernevåben mod mål i de to lande.

Det er Ruslands opfattelse, at NATO er en voksende trussel mod Ruslands position i Østersøregionen. Rusland vil derfor bruge sine militære aktiviteter i regionen til at afskrække NATO-landene fra at gennemføre militære aktiviteter tæt på russisk territorium. Det er sandsynligt, at Rusland vil blive endnu mere følsom over for NATO's militære aktiviteter, især USA's. Ruslands militære aktiviteter i Østersøregionen vil derfor sandsynligvis få en mere uforudsigelig karakter med en til tider truende adfærd. Det kan føre til et endnu højere spændingsniveau i form af hyppigere russiske militære aktiviteter rettet mod militære enheder såsom skibe og fly fra NATO-lande i Østersøen.



Det er muligt, at Rusland også vil intensivere sin brug af hybride virkemidler, især påvirkningskampagner, over for Østersølandene.

Også i Danmarks øvrige farvande og i Nordatlanten udviser Ruslands militære enheder en mere selvhævdende adfærd, der kan fremstå truende, mod enheder fra NATO-lande. Det er usandsynligt, at denne adfærd er udtryk for, at Rusland ønsker at bruge militær magt mod enheder fra NATO-lande og dermed risikere at udløse en militær konflikt med NATO. Der er dog en lav, men reel, risiko for, at lavere niveauer i Ruslands militære beslutningshierarki eller enkelte enheder kan træffe beslutninger på et ufuldstændigt grundlag og dermed fejlfortolke og overreagere på NATO-landes militære aktiviteter.

Rusland har fortsat en betydelig militær kapacitet i Østersøregionen, herunder langtrækkende missil-systemer. Rusland vil dog ikke på kort sigt være i stand til at tilføre styrker og materiel til Østersøregionen i et omfang, der genopretter den landmilitære overlegenhed i regionen, som Rusland havde før invasionen i Ukraine.

Det er muligt, at Rusland også vil intensivere sin brug af hybride virkemidler, især påvirkningskampagner, over for Østersølandene. Det gælder først og fremmest de baltiske lande, men også Danmark kan blive ramt af påvirkningskampagner. Rusland vil med stor sandsynlighed fortsat være opmærksom på at undgå, at de militære aktiviteter og brug af hybride virkemidler i Østersøregionen kommer til at udløse NATO's artikel 5 om alliansens kollektive forsvarsforpligtigelse.

Rusland vil prioritere at genopbygge sine konventionelle militære styrker, også i Østersøregionen

Rusland råder stadig over betydelige militære ressourcer, herunder offensive militære kapaciteter som langt-rækkende missilsystemer og droner, der kan affyres fra russisk territorium i forskellige retninger, dvs. også mod mål langt inde på europæisk territorium.

Ruslands væbnede styrker vil fortsat være landets vigtigste instrument til at hævde dets strategiske interesser. Rusland vil derfor i de kommende år prioritere det højt at genopbygge sine konventionelle militære styrker. Det vil være Ruslands målsætning, at styrkerne med kort forberedelsestid skal kunne føre en ligeværdig kamp mod NATO-styrker i Ruslands vestlige grænseområder og kunne indsættes mod militært underlegne nabolande. Rusland vil på den måde forsøge at skabe militære forudsætninger for at forankre dele af det tidligere sovjetiske område i sin interessesfære, hvis der efter russisk opfattelse skulle opstå gode muligheder for at gøre dette.

Ruslands styrkeopbygning vil også omfatte nye enheder i Østersøregionen og landets nordvestlige del som et modsvar på Finlands NATO-medlemskab og Sveriges forventede medlemskab. De skal forbedre Ruslands forsvarsevne, men enhederne vil sandsynligvis også kunne gennemføre offensive operationer og vil råde over langtrækkende missilsystemer. Hovedkomponenterne i de nye enheder vil være ældre, men brugbart materiel og værnepligtige eller mobiliserede soldater.

Rusland er indstillet på, at genopbygningen af de konventionelle styrker vil tage en længere årrække. Det vil således være en udfordring for Rusland at erstatte materiel, der går tabt i krigen i Ukraine. Derudover vil det i særdeleshed også være en udfordring at tilføre materiel til de nyoprettede enheder i tilstrækkeligt omfang. Rusland vil have den samme udfordring med at bemande sine enheder med tilstrækkeligt kvalificeret og professionelt personel.

Trods vanskelighederne vil Rusland med de nye enheder på mellemlangt sigt kunne få kapacitet til at udgøre en landmilitær trussel mod de baltiske lande.

Putin-styret vil fortsat give de væbnede styrker og forsvarsindustrien de ressourcer, der er nødvendige for at kunne fortsætte krigen i Ukraine og genopbygge landets konventionelle styrker. Selv om Ruslands forsvarsindustri er hæmmet af Vestens sanktioner, fortsætter produktionen i tilstrækkelig grad til at understøtte krigen i Ukraine. Det er dog sandsynligt, at Putin-styret vil skulle tage yderligere initiativer til at øge produktionskapaciteten for at kunne tilfredsstille landets stigende efterspørgsel efter militært materiel.

Det har begrænset betydning for den sikkerhedspolitiske situation i Østersøregionen, at Rusland er i gang med at stationere taktiske kernevåben til Belarus. Det skyldes, at Rusland i forvejen har taktiske kernevåben i Kaliningrad-regionen, hvorfra de kan ramme mål i store dele af Europa. Udstationeringen er fortrinsvis et politisk træk, der skal gøre Belarus endnu mere militært afhængigt af Rusland og virke afskrækkende på de vestlige lande. ▲



Rusland er indstillet på, at genopbygningen af de konventionelle styrker vil tage en længere årrække. Det vil således være en udfordring for Rusland at erstatte materiel, der går tabt i krigen i Ukraine.

REFORM AF DE VÆBNEDE STYRKER SKAL GØRE RUSLAND KLAR TIL EN LANGVARIG KONFRONTATION MED VESTEN

■ Rusland
■ NATO-lande

LENINGRAD MILITÆRDISTRIKT

Planlagt antal soldater:

Indtil 2023: 200.000

Fra 2024: 350.000

Opgave:

Beskytte Ruslands nordvestlige landegrænse, herunder Østersøregionen inkl. Kaliningrad-regionen, og beskytte landets nukleare gengældelseskapaciteter.

MOSKVA MILITÆRDISTRIKT

Planlagt antal soldater:

Indtil 2023: 100.000

Fra 2024: 150.000

Opgave:

Beskytte Ruslands vestlige landegrænse, herunder hovedstaden Moskva.

Ruslands styrkeopbygning vil blive ledsaget af en større reform af de væbnede styrker. Reformen skal forberede Ruslands væbnede styrker på en lang krig i Ukraine og en langvarig konfrontation med Vesten. Det er meget sandsynligt, at reformen derfor også skal forbedre den militære kommandokæde og afhjælpe de organisatoriske problemer, der har begrænset Ruslands evne til at opnå sine militære mål i Ukraine. Det er dog mindre sandsynligt, at Rusland vil kunne løse disse problemer i de kommende år, fordi reformen vil genindføre en traditionel russisk styrkestruktur, der ikke tilskynder til fleksibilitet og selvstændige initiativer.

I forbindelse med reformen vil Rusland nedlægge Det Vestlige Militærdistrikt og erstatte det med Leningrad Militærdistrikt og Moskva Militærdistrikt. Ændringen skyldes med stor sandsynlighed, at Det Vestlige Militærdistrikt ikke kan håndtere Ruslands samlede militære planlægning, der er nødvendig for at kunne føre krigen i Ukraine og samtidig imødegå den opfattede trussel fra NATO.

Rusland er blevet mere afhængigt af sine kernevåben

Rusland vil give sine kernevåben en mere fremtrædende rolle i afskrækkelsen over for de vestlige lande. Det skyldes nedslidningen af de konventionelle styrker.

Ruslands offentlige doktrin for brug af kernevåben fastslår, at Rusland kan indsætte sine kernevåben mod en konventionel militær trussel mod statens eksistens. I Ruslands topstyrede beslutningsproces er det alene Putin, der afgør, hvornår Ruslands eksistens er truet, og hvordan Rusland skal reagere i en sådan situation. Det gør det muligt for Putin at fortolke eller helt ignorere den offentliggjorte doktrin for Ruslands brug af kernevåben. Det er således muligt for Putin at eskalere en konflikt til det nukleare niveau for at forsøge at fremtvinge en forhandlet løsning af konflikten, der er acceptabel for Rusland.

Siden starten af invasionen af Ukraine er Putin og andre centrale russiske aktører med mellemrum kommet med slet skjulte og upræcise trusler om at bruge kernevåben. Samtidig er trusler om kernevåbenangreb mod vestlige lande og forudsigelser om en tredje verdenskrig blevet et fast indslag i det russiske mediebillede.

Rusland vil på den måde tegne et billede af sig selv som en frygtindgydende stormagt for at skræmme vestlige beslutningstagere og skabe usikkerhed hos dem. Rusland vil derfor fortsat lejlighedsvis true med at bruge sine kernevåben mod vestlige lande.

Det er sandsynligt, at Rusland vurderer, at det ikke er nødvendigt at bruge kernevåben i Ukraine, fordi Rusland med strategisk udholdenhed kan nå sine krigsmål. Rusland frygter sandsynligvis også, at brug af kernevåben ville fremkalde uoverskuelige internationale reaktioner og dermed betydelige internationale skadevirkninger for Rusland.

Det er sandsynligt, at Rusland fortsat vil vælge at trække sig fra besatte områder, som det ikke kan forsvare med konventionelle militære midler. Der vil dog kunne opstå en risiko for, at Rusland vil bruge taktiske kernevåben mod mål i Ukraine, hvis Rusland kommer i en situation, hvor der er udsigt til, at store dele af landets styrker i Ukraine bliver tilintetgjort.



Det er sandsynligt, at Rusland vurderer, at det ikke er nødvendigt at bruge kernevåben i Ukraine, fordi Rusland med strategisk udholdenhed kan nå sine krigsmål.

Der vil også kunne opstå en risiko for, at Rusland vil bruge taktiske kernevåben mod mål i Ukraine for at afskrække NATO, hvis Rusland vurderer, at NATO-lande står over for at engagere sig direkte i kamphandlinger mod Rusland på ukrainsk territorium.

Rusland vil være villigt til at bruge militær magt mod militært underlegne nabolande

Rusland har en lav tærskel for at bruge sine væbnede styrker til at nå strategiske målsætninger. Rusland vil sandsynligvis fortsat være villigt til at bruge militær magt i situationer, hvor Rusland konkluderer, at det kan opnå strategiske gevinster uden at risikere at komme i en direkte militær konflikt med NATO og USA. Det gælder i særdeleshed mod militært underlegne nabolande i det tidligere sovjetiske område, bortset fra de baltiske lande, der er NATO-medlemmer.

Rusland er desuden i mange år lejlighedsvis kommet med retoriske militære trusler mod vestlige lande. Rusland har fulgt denne linje siden starten af invasionen i Ukraine og har forsøgt at afskrække de vestlige lande fra at fortsætte deres våbendonationer til Ukraine ved at true med militære indgreb.

Rusland har imidlertid ikke fulgt sine retoriske trusler op ved at reagere militært mod NATO-lande. Det skyldes med stor sandsynlighed, at Rusland ønsker at undgå en direkte militær konflikt med et NATO-land og dermed undgå at udløse alliansens artikel 5, så længe NATO står sammen og er militært overlegen. ▲

Ruslands beslutningsproces gør det vanskeligt at forudsige dets reaktioner

Det er vanskeligt at forudsige, hvordan Rusland vil reagere i meget kritiske situationer i krigen i Ukraine og konflikten med Vesten. Det skyldes, at det alene vil være Putin, der beslutter, hvordan Rusland skal reagere i sådanne situationer.

Putins beslutninger vil imidlertid sandsynligvis blive påvirket af, at Ruslands militære ledelse og efterretnings- og sikkerhedstjenester har fået voksende betydning for hans politik og magtudøvelse. Det vil kunne medvirke til, at Putin vil vælge at reagere på opfattede udfordringer og trusler med risikovillighed og truende fremfærd. De stadig stærkere patriotiske og anti-vestlige holdninger i Rusland vil desuden kunne påvirke Putins strategiske beslutninger.

Rusland vil derfor kunne reagere skarpere end forventet og eventuelt med yderligere militær eskalation. Der er også risiko for, at lavere niveauer i Ruslands militære beslutningshierarki kan misforstå og overreagere på NATO-landes militære aktiviteter tæt på Rusland og derved kommer til utilsigtet at fremkalde en eskalerende krise.



Putin-styret vil stramt kontrollere den kommende præsidentvalgkampagne og valget i marts 2024, og Putin vil med stor sandsynlighed blive genvalgt med et komfortabelt flertal.

Putin-styret bliver stadig mere autoritært

Krigen i Ukraine og konflikten med Vesten vil bidrage til, at Rusland yderligere udvikler sig til et autoritært styre, hvor al magtudøvelse er samlet i ét styre omkring præsident Putin.

Putin-styret vil stramt kontrollere den kommende præsidentvalgkampagne og valget i marts 2024, og Putin vil med stor sandsynlighed blive genvalgt med et komfortabelt flertal. Det vil derfor i de kommende år fortsat være Putin, der tager alle afgørende politiske beslutninger. Putin-styrets kerne er den militære ledelse og ledelserne af sikkerhedsapparatet, de såkaldte "siloviki", men styret er underbygget af en bredere elite, der kontrollerer samfundets institutioner og de økonomiske sektorer. Det er usandsynligt, at der i 2024 eller i de følgende år vil opstå en civil opposition uden for magteliten, der vil kunne true Putin-styret.

Det er muligt, at militært pres på Rusland i Ukraine over flere år vil kunne fremkalde sprækker i Putin-styret og eliten. Det er også muligt, at stærkt øgede økonomiske og sociale omkostninger for den russiske elite og samfundet vil kunne svække Putin-styrets greb om magten. Det er dog sandsynligt, at aktører i styret og i eliten vil være tilbageholdende med at undergrave Putin, hvis der ikke fremstår et alternativ, der ligesom Putin vil kunne varetage rollen som garant for systemets og aktørernes sikkerhed, økonomiske privilegier og eksistens.

Det er usandsynligt, at Putin fuldstændigt mister grebet om magten. Hvis det trods den lave sandsynlighed sker alligevel, vil en efterfølger sandsynligvis blive en repræsentant fra sikkerhedsapparatet. Det er sandsynligt, at en efterfølger til Putin også vil være en anti-vestligt indstillet russisk patriot, men det er usikkert, hvordan en efterfølger vil forvalte sin magt. Ruslands politiske kurs vil dog med stor sandsynlighed i hovedtrækkene forblive uændret over de kommende år. ▲

HVIS RUSLANDS MILITÆRINDUSTRI FÅR ALVORLIGE PROBLEMER

Ruslands produktionskapacitet er afgørende for landets evne til at fortsætte krigen. Russiske talspersoner har ved flere lejligheder hævdet, at Rusland er i stand til at producere langt større mængder ammunition og materiel end før krigen, og at landet kan fortsætte krigen med den nuværende intensitet i mange år.

Ruslands militærindustri har hævet sin produktion siden krigens start, især af ammunition, ved bl.a. at indføre skiftehold, så der arbejdes døgnet rundt. Rusland har også importeret materiel og ammunition fra andre lande, hvilket har spillet en væsentlig rolle for især Ruslands angreb mod ukrainsk infrastruktur.

Det er samlet set sandsynligt, at Ruslands militærindustri fortsat vil kunne understøtte Ruslands krigsindsats i de næste par år. Det betyder dog samtidig, at der er en realistisk mulighed for, at den ikke vil være i stand til det.

Selv om det er mindre sandsynligt, kan militærindustrien således allerede på kort sigt få meget store problemer med at møde de væbnede styrkers behov for nyt materiel og ammunition.

For selv om Ruslands ledelse tilgodeser militærindustrien på bekostning af andre sektorer, har militærindustrien allerede problemer på flere punkter. Der er bl.a. stor mangel på specialiseret arbejdskraft og udbredt korruption. Derudover er en stor del af de kampvogne, infanterikampkøretøjer og pansrede mandskabsvogne, som Rusland hævder at producere, i virkeligheden gamle og istandsatte modeller, som der efterhånden bliver færre og færre af.

Et andet væsentligt problem er manglen på elektronik til det mest moderne militære materiel, som Rusland kun delvist kan afhjælpe ved at omgå vestlige landes sanktioner via tredjelande.

Hvis Ruslands militærindustri får alvorlige problemer, vil det stærkt udfordre landets evne til at forsvare sig mod Ukraines vestligt donerede våbensystemer. Det er usandsynligt, at selv store problemer i den russiske militærindustri i sig selv vil føre til, at Ukraine umiddelbart vil kunne tvinge de russiske styrker ud af landet. Men det vil øge sandsynligheden for, at Rusland bliver presset tilbage i flere regioner.

Det vil medvirke til at underminere Putins fortælling om, at tiden er på Ruslands side, og at Rusland på et tidspunkt i fremtiden kan gennemtrumfe sin vilje. Det er dog sandsynligt, at Putin selv i denne situation vil fastholde sin forventning om, at Rusland blot skal holde ud for at nå sine mål med krigen.

Samtidig vil det kunne påvirke den russiske ledelses planer om ikke bare at genopbygge, men også øge Ruslands militære styrke i den vestlige del af Rusland. En sådan opbygning vil kræve, at mange nye enheder oprettes og udrustes. Det vil militærindustrien under alle omstændigheder få meget svært ved at understøtte, så længe krigen i Ukraine pågår. Selv med det nuværende produktionsniveau vil nye enheder i det vestlige Rusland sandsynligvis primært blive udrustet med ældre materiel.

Patriotiske og militaristiske kræfter er en udfordring for Putin-styret

Wagner-gruppen udfordrede med sit mytteri mod Ruslands øverste militære ledelse i juni 2023 Putins autoritet på en hidtil uset måde. Mytteriet blotlagde svagheder i den måde, Putin-styret fungerer på, men fremkaldte ikke alvorlige sprækker i magtapparatet og eliten, og Putin kunne derfor hurtigt genvinde sin autoritet.

Wagner-gruppens mytteri var alligevel et varsel om, at Putin-styret i stigende grad vil blive udfordret af radikale patriotiske og militaristiske kræfter. Disse kræfter er især aktive på de sociale medier. De radikale patriotiske og militaristiske kræfter har samme patriotiske grundindstilling som Putin-styret og samme målsætninger med krigen i Ukraine. De kritiserer imidlertid heftigt Ruslands militære ledelse for en uduelig krigsindsats i Ukraine, og de kræver en omfattende mobilisering af Ruslands ressourcer i krigen.

Putin-styret forsøger at føre en balancegang over for disse kræfter ved lejlighedsvis at slå ned på de mest aktivistiske aktører, men samtidig imødekomme de patriotiske og militaristiske kræfters synspunkter. Det er derfor sandsynligt, at de patriotiske og militaristiske kræfters aktiviteter vil bidrage til en yderligere radikalisering af Putin-styrets og samfundets holdninger. Det vil blive ledsaget af en øget militarisering af det russiske samfund i form af militær undervisning og propaganda i uddannelsesinstitutioner og civile virksomheder.

Putin-styret vil prioritere krigen i Ukraine over samfundsøkonomien

Putin-styret vil fortsat være villigt til at påføre det civile samfund store omkostninger for at kunne fortsætte krigen i Ukraine og for at kunne genopbygge Ruslands konventionelle styrker. Rusland vil i 2024 øge sine udgifter til de væbnede styrker markant. Det skyldes sandsynligvis primært, at Rusland er nødt til at hæve soldaternes lønninger for at tiltrække nye frivillige, og stigende produktionsomkostninger i industrien.

Rusland planlægger efter, at dets forsvarsudgifter toppe i 2024, og at landet i årene derefter ikke skal bruge lige så mange ressourcer på krigen i Ukraine. Det er meget sandsynligt, at Rusland bliver nødt til at revidere sin plan, efterhånden som 2024 skrider frem, selv om det vil gå ud over det civile samfund i landet.

Der er foreløbig ikke tegn på, at den økonomiske udvikling vil fremkalde politisk og social uro i et omfang, der vil kunne true Putin-styret. Det er dog sandsynligt, at de belastninger, som en fortsat krig vil få for det civile samfund, vil føre til voksende skepsis og utilfredshed med styret i dele af den russiske befolkning. Putin-styret vil derfor sandsynligvis indtil præsidentvalget 2024 være forsigtigt med at tage yderligere initiativer, der vil indtage store dele af befolkningen direkte i krigsførelsen, f.eks. i form af yderligere omfattende mobiliseringsbølger, medmindre Ruslands militære position i Ukraine bliver alvorligt truet.

Rusland hemmeligholder mange økonomiske nøgletal, hvilket gør det svært at vurdere Ruslands økonomiske situation. Det er sandsynligt, at nøgletal, der fortsat offentliggøres, fordrejes og derfor giver et misvisende billede af økonomiens tilstand.

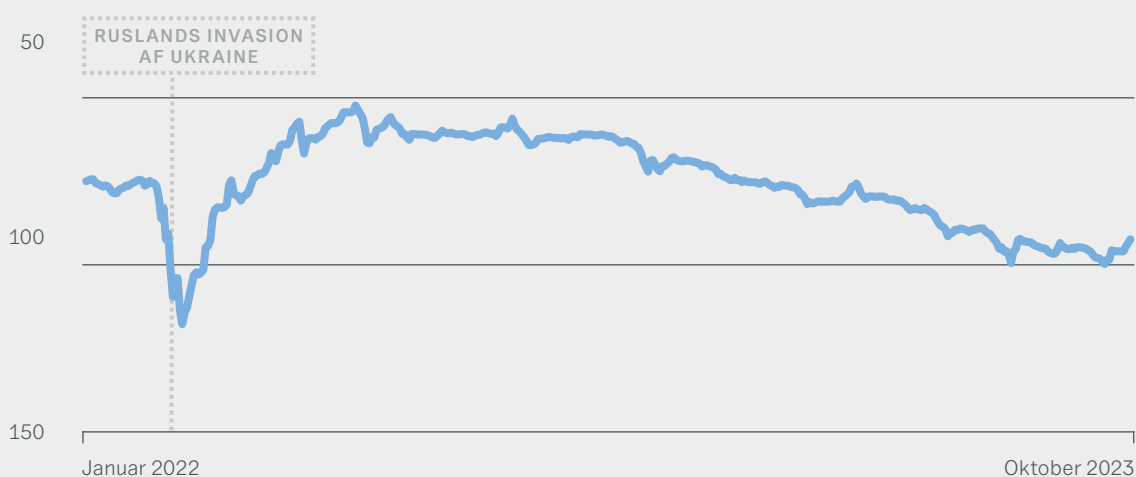
Det er dog meget sandsynligt, at Ruslands økonomi er under stort og voksende pres som følge af omkostningerne til krigen og sanktionerne. Rublens store fald i løbet af 2023 er et blandt flere eksempler på, at det bliver sværere for Ruslands ledelse at holde økonomien under kontrol.

Rusland kan i nogen grad omgå sanktionerne ved at importere sanktionerede varer, f.eks. elektronik, via tredjelande. Det er med til at mindske sanktionernes effekt på Rusland. Derudover er Ruslands eksport af olie i høj grad med til at holde hånden under økonomien, særligt salget af olie til Kina og Indien.

Putin-styret vil dog stadig være tvunget til at finde alternative måder at finansiere krigen og sine øvrige udgifter på, eksempelvis ved at skære i ikke-essentielle udgifter og pålægge virksomhederne stadig flere ekstraordinære skatter. Det er sandsynligt, at Ruslands økonomi reelt vil komme til at fungere som en krigsøkonomi. ■

RUSLAND HAR FÅET SVÆRERE VED AT HOLDE RUBLEN STABIL

Rubler pr. USD

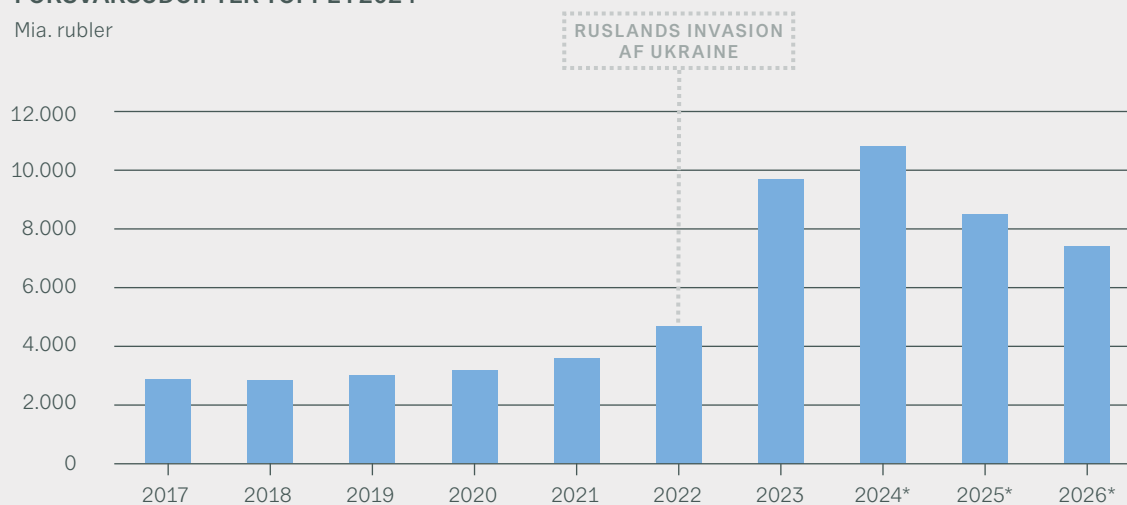


Kilde: Ruslands centralbank.

Efter en kraftig svækkelse umiddelbart efter krigens udbrud blev rublen styrket i månederne derefter. Siden årsskiftet 2022/2023 er rublen dog igen blevet gradvist svagere. En svagere rubel øger risikoen for højere inflation og finansiell ustabilitet i Rusland.

RUSLAND PLANLÆGGER AT LADE SINE FORSVARSUDGIFTER TOPPE I 2024

Mia. rubler



Kilde: Ruslands finansministerium, den russiske regerings budgetforslag for 2024-2026 og andre åbne kilder.

Tallene for 2024-2026 er markeret med *, da det er budgetterede udgifter. Søjlerne viser alene udgifterne til "Nationalt Forsvar" i Ruslands føderale budget. Tallene er i løbende priser og tager derfor ikke højde for inflation.

TEMA SPIONAGE

Rusland og Kina udgør de største trusler

Særligt Rusland og Kina spionerer aktivt mod Danmark og danske mål. Ruslands hensigt med spionagen er især at få indsigt i dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, danske militære kapaciteter og dansk kritisk infrastruktur. For Kina er formålet med spionage især at få adgang til viden og teknologi.

Staterne ønsker at opnå viden om strategiske emner, såsom Danmarks internationale samarbejder og teknologiske investeringer, men også om emner som har operativ eller taktisk betydning i en potentiel militær konflikt. Dansk viden og teknologi, der kan bruges til opbygning af kinesisk militær, er desuden et mål for kinesisk spionage.

GRØNLAND RAMT AF CYBERSPIONAGE

Naalakkersuisuts (Grønlands Landsstyres) digitaliseringsstyrelse opdagede et sikkerhedsbrud i centraladministrationen d. 25. marts 2022. Al kommunikation ind og ud af landet fra administrationens servere blev derfor blokeret af myndighederne. Formanden for Naalakkersuisut, Múte B. Egede, udtalte til grønlandske medier, at hændelsen skyldtes et cyberangreb, der havde spionage som formål.

VURDERINGEN AF SPIONAGE-TRUSLEN MOD DANMARK, FÆRØERNE OG GRØNLAND

Truslen fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark, Færøerne og Grønland bliver beskrevet i *Vurdering af spionagetruslen mod Danmark, Færøerne og Grønland*, som udgives af PET.

I den seneste vurdering fra 2023 skriver PET:

"Der er en markant, bredspektret og vedvarende trussel fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark. Truslen udgår først og fremmest fra Rusland og Kina."

Vurdering af spionagetruslen mod Danmark, Færøerne og Grønland kan findes på PET's hjemmeside: pet.dk

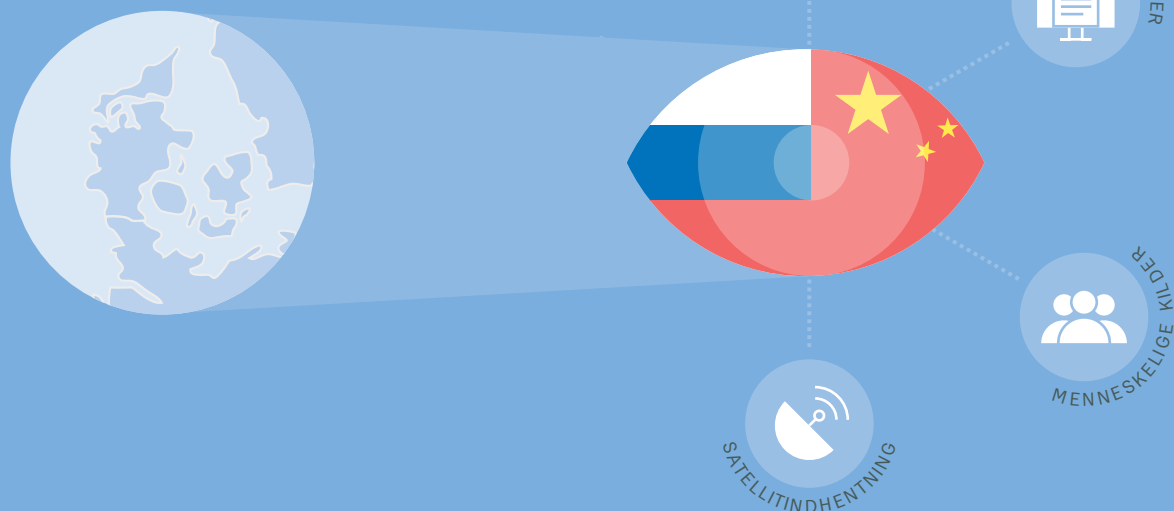
Det er sandsynligt, at Ruslands spionage mod kritisk infrastruktur, eksempelvis infrastruktur for energi og kommunikation, bl.a. har til formål at forberede fysisk sabotage eller destruktive cyberangreb, som den russiske stat kan iværksætte i tilfælde af en eskalerende konflikt.

Både russiske og kinesiske hackergrupper med tilknytning til civile og militære efterretningstjenester har betydelige cyberkapaciteter, som de bruger til at kompromittere mål i andre lande – også i Danmark. Cyberspionage kan udføres via avancerede angreb, hvor eksempelvis ukendte sårbarheder hos leverandører udnyttes til at få adgang til mange ofre på én gang. Men cyberspionage kan også udføres med enklere metoder som eksempelvis phishing-mails, der snyder medarbejdere til uvidende at lukke ondsindede aktører ind i virksomhedens it-systemer.

Stormagtskonkurrence og geopolitiske og økonomiske interesser i Arktis og Nordatlanten gør, at der er en trussel fra bl.a. russisk og kinesisk efterretningsvirksomhed mod Kongeriget Danmark. De indbyrdes relationer mellem Danmark, Færøerne og Grønland er også mål for spionage.

SPIONAGE KAN UDFØRES PÅ MANGE MÅDER

Rusland og Kina bruger en række metoder til at udføre spionage.



Rusland og Kina bruger mange forskellige midler til at spionere mod Danmark

Ud over traditionelle efterretningskapaciteter udnytter Rusland og Kina store dele af civilsamfundet til at gennemføre spionage mod andre lande. Rusland bruger f.eks. civile skibe og fly til at indhente informationer om Danmark og danske interesser. Kina forsøger bl.a. at udnytte kinesiske samfund og organisationer i udlandet. Metoderne gør det vanskeligt at skelne mellem legitime og illegitime aktiviteter og slører grænsen mellem militære og civile aktiviteter.

Krigen i Ukraine har skabt nye spionagemål for Rusland

Danmark yder politisk, økonomisk, humanitær og militær støtte til Ukraine. Det er sandsynligt, at Rusland spionerer mod danske donationer af militært materiel og uddannelsesstøtte til Ukraine. Det gælder sandsynligvis selve donationerne, transporten af dem og de bagvedliggende beslutningsprocesser. Rusland har også indsigt i de industrier, der understøtter donationerne, såsom producenter og transportører, der også inkluderer civile virksomheder.

Rusland kan bl.a. benytte den viden, der opnås ved spionage, til at skabe grundlag for at kunne gennemføre modforanstaltninger ved fronten i Ukraine. Skulle konflikten mellem Vesten og Rusland spidse til i en grad, hvor Rusland ønsker at udføre sabotageaktioner mod de danske bidrag, er spionage en forudsætning.

Ligesom virksomheder i eksempelvis transport- og logistiksektoren kan blive udsat for spionage, fordi deres aktiviteter indirekte er en del af støtten til Ukraine, er andre samfundskritiske sektorer også mål for spionage. Eksempelvis har energisektoren i en årrække været udsat for en alvorlig trussel fra cyberspionage, hvilket sandsynligvis vil fortsætte i fremtiden. Det skyldes bl.a. den centrale rolle, som energiforsyning og den grønne omstilling har fået i den tilspidsede politiske situation mellem Rusland og Vesten. ■

TEMA HYBRIDE VIRKEMIDLER

Mange lande har evnen til at bruge hybride virkemidler mod andre lande for at opnå strategiske fordele og målsætninger. Hybride virkemidler anvendt sammen med åbenlyse militære virkemidler benævnes ofte hybrid krig. Rusland bruger hybride virkemidler mere aktivt og aggressivt end noget andet land i verden, og formålet er at svække de vestlige landes sammenhold og modstandskraft. Rusland bruger også disse midler mod lande i det tidligere sovjetiske område for at destabilisere dem.

Rusland forventer at opnå strategiske fordele ved at bruge koordinerede hybride virkemidler uden at bruge konventionel militær magt. I russisk tænkning kan landets militære styrker dog indsættes direkte mod et målland, hvis det er opportunt, især i det tidligere sovjetiske område. Det er senest sket i forbindelse med krigen i Ukraine. Hybride virkemidler kan også anvendes som led i en direkte militær konflikt.

Det er muligt, at Rusland vil intensivere sin brug af hybride virkemidler mod vestlige lande

Ruslands brug af hybride virkemidler tegner et billede af landets hybride strategi. Hensigten med strategien er at presse beslutningstagerne og befolkningerne og derved skabe usikkerhed og forvirring i mållandene. Rusland forsøger i de fleste tilfælde at sløre, at landet står bag hybride aktiviteter for at komplicere mållandenes modsvar.

Rusland råder over et bredt spektrum af hybride virkemidler. De omfatter bl.a. informationsoperationer, påvirkningsagenter og offensive efterretningsoperationer, f.eks. sabotageaktioner. Endelig er destruktive cyberangreb et potentielt vigtigt virkemiddel, ikke mindst fordi angrebene oprindelse og hensigt kan være svære at bestemme. Rusland forsøger desuden undertiden at understøtte sine hybride virkemidler ved at rette militære trusler mod nabolande og de vestlige lande.

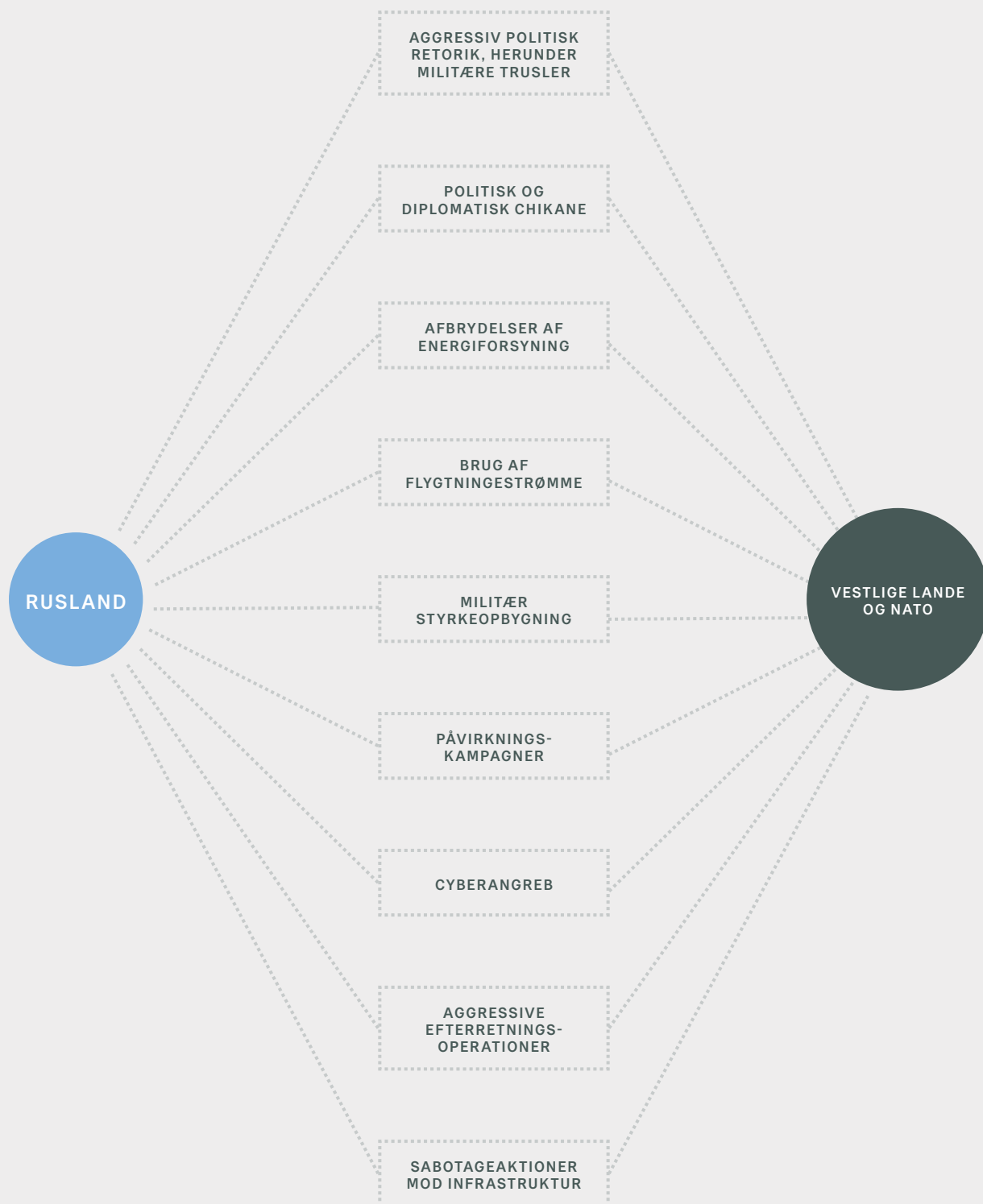
Ruslands efterretningstjenester spiller en central rolle i brugen af de mest risikable hybride virkemidler. Behovet for at sløre den russiske stats rolle gør, at tjenesterne ofte planlægger og udfører aktiviteterne. Rusland har hidtil været forsigtig med at eskalere brugen af hybride virkemidler over for de vestlige lande. Ruslands tjenester har imidlertid kapacitet til at intensivere brugen af hybride virkemidler mod vestlige lande, hvis landet ønsker det.

Så længe Rusland ønsker at undgå en direkte militær konflikt med NATO, er hybride virkemidler Ruslands eneste reelle middel til at lægge pres på de vestlige lande. Det er derfor muligt, at truslen fra Ruslands hybride virkemidler mod vestlige lande, herunder Danmark, vil stige i forhold til det nuværende niveau. Rusland vil dog med stor sandsynlighed søge at holde aktiviteterne på et niveau, der ligger under tærsklen for, hvad der kunne fremkalde en væbnet konflikt med NATO.

Påvirkningskampagner vil fortsat spille en central rolle

Påvirkningskampagner vil fortsat spille en central rolle i Ruslands brug af hybride virkemidler. Cyberangreb kan indgå i påvirkningskampagnerne. Kampagnerne bliver koordineret centralt af Putin-styret, og ud over efterretningstjenesterne deltager andre myndigheder, medier og private virksomheder i indsatsen.

Ruslands muligheder for at gennemføre påvirkningskampagner i vestlige lande blev svækket efter invasionen af Ukraine. Det skyldes, at de vestlige lande isolerede Rusland politisk og økonomisk og udviste efterretningsofficerer, der opererede under diplomatisk dække. Rusland prioriterer imidlertid at finde nye måder til at gennemføre sin påvirkningsindsats i et forsøg på at modvirke isolationen og fremme landets udenrigspolitiske interesser. ▲



Rusland forsøger at påvirke politiske processer og den offentlige opinion i vestlige lande ved hjælp af vestlige politikere og offentlige meningsdannere, der er sympatisk indstillet over for Rusland. Rusland forsøger at opbygge kontakter til vestlige politikere fra begge sider af det politiske spektrum, særligt på yderfløjene.

Rusland bruger også påvirkningskampagner til at svække opbakningen til Vestens sanktioner. I andre tilfælde er formålet med kampagnerne at skabe splid og usikkerhed i vestlige lande for derved at underminere deres sammenhold over for Rusland. Her spreder Rusland via sociale medier fortællinger, der skal svække befolkningernes tillid til politiske processer og etablerede medier.

Rusland vil desuden sandsynligvis forsøge at sætte emner som fredsforhandlinger, kritik af våbendonationer til Ukraine og energisikkerhed på den politiske dagsorden i et forsøg på at bryde de vestlige landes sammenhold og støtte til Ukraine.

Rusland vil kunne bruge sine påvirkningskampagner mod en række vestlige lande og kan også bruge dem mod Danmark, Færøerne og Grønland.

Kina bruger også i stigende omfang påvirkningskampagner til at fremme Kinas Kommunistiske Partis fortælling om Kina og andre lande, modgå kritik af Kina og modvirke, at vestlige lande danner fælles front mod Kina.



Rusland inddrager store dele af staten i kapaciteten til at gennemføre sabotageaktioner, og truslen udgår derfor fra de væbnede styrker, efterretnings-tjenesterne og civile myndigheder.

Rusland forbereder sig på at kunne gennemføre sabotage

Rusland har kapacitet til at gennemføre sabotageaktioner mod kritisk infrastruktur i vestlige lande, herunder trafikknudepunkter, energiinfrastruktur og tele- og it-infrastruktur. Kapaciteten omfatter også evnen til at gennemføre destruktive cyberangreb, som kan anvendes i forbindelse med en eskalerende konflikt med vestlige lande.

Rusland inddrager store dele af staten i kapaciteten til at gennemføre sabotageaktioner, og truslen udgår derfor fra de væbnede styrker, efterretnings-tjenesterne og civile myndigheder. Ruslands direktorat for dybhavsforskning ligger således trods dets civile betegnelse under forsvarsministeriet og anvendes i virkeligheden som en eliteenhed med betroede opgaver i tilfælde af krig.

Det er sandsynligt, at Rusland har beredskabsplaner for sabotage af kritisk militær og civil undersøisk infrastruktur på vestlige landes territorier, som Rusland kan iværksætte i tilfælde af eskalerende konflikt eller krig. ■

TELEKOMMUNIKATION OG INTERNET

Tusinder af kilometer kabler på havbunden forbinder verdens lande i ét stort kommunikationsnetværk.

ELEKTRICITET

Elektricitet bliver transporteret via mange tusind kilometer kabler mellem lande og områder.

BOREPLATFORM

Olie og gas bliver transporteret fra boreplatforme til land og mellem lande via rørledninger på havbunden.

HAVNE

Havne benyttes til olie-, gas-, gods- og persontransport.

VINDMØLLER

Strøm fra havvindmøller bliver transporteret til land via undersøiske kabler.

TEMA CYBERTRUSLEN

Cybertruslen mod Danmark er fortsat alvorlig og kompleks og er på nogle områder skærpet som resultat af Ruslands invasion af Ukraine.

Rusland forbereder sig på at kunne gennemføre destruktive cyberangreb

Selv om krigen i Ukraine har betydet en drastisk forværring af forholdet mellem Vesten og Rusland, er det mindre sandsynligt, at Rusland aktuelt har til hensigt at ramme Danmark med destruktive cyberangreb.

Når Rusland skaffer sig adgang til it-systemer hos udenlandske myndigheder og virksomheder, er det dog ikke altid alene for at stjæle hemmeligheder. Det er sandsynligt, at statsstøttede hackere, særligt fra Rusland, forbereder sig på at kunne udføre destruktive cyberangreb mod Danmark og dansk kritisk infrastruktur.

Det betyder, at hvis Ruslands hensigter ændrer sig, vil truslen fra destruktive cyberangreb mod mål i Danmarks kritiske infrastruktur hurtigt kunne stige.

Destruktive cyberangreb har det til fælles, at de ødelægger noget – enten datasystemer eller fysiske enheder som maskiner og apparater i eksempelvis produktionsvirksomheder. Selv om sandsynligheden for et destruktivt angreb mod Danmark fortsat er lav, er de potentielle konsekvenser store.

Truslen fra aktivisme vil fortsætte, så længe krigen i Ukraine står på

Krigen i Ukraine har medført en markant øget trussel fra cyberaktivisme. Aktivistiske angreb har til formål at skabe opmærksomhed eller støtte op om en sag, og truslen fra særligt pro-russiske hackere vil sandsynligvis vare ved, så længe krigen står på.

Forud for konflikten var truslen fra cyberaktivister mod Danmark lav, men både pro-russiske og pro-ukrainske hackere blev hurtigt meget aktive efter krigens udbrud. De pro-russiske hackere udgør nu den primære trussel mod danske virksomheder og myndigheder, som løbende er blevet ramt af DDoS-angreb, dvs. overbelastningsangreb, i 2023. Hackerne rammer oftest symbolske mål i lande, der støtter Ukraine i krigen mod Rusland.

De pro-russiske cyberaktivister har siden konflikten start udviklet deres metoder og forøget deres kapacitet til at udføre DDoS-angreb, i takt med at flere har støttet op om deres sag. Alligevel har den type DDoS-angreb, som aktivisterne udfører, stadig ikke store konsekvenser for hverken det enkelte offer eller samfundet som helhed.

Fremtiden kan bringe nye former for cyberaktivisme med sig

Cyberaktivister benytter sig også af andre typer cyberangreb ved siden af de mange DDoS-angreb. De lækker eksempelvis stjålne oplysninger eller laver såkaldte "defacement-angreb", hvor det originale indhold på en hjemmeside erstattes med politiske budskaber fra aktivisterne. Sådanne angreb har særligt fundet sted i Ukraine og Rusland.

Nogle hackere har ladet deres DDoS-angreb ledsage af et krav om løsepenge for at få angrebet til at stoppe. Virkningen af et sådant kriminelt element i et aktivistisk cyberangreb begrænses dog af, at mange ofre vil kunne afværge DDoS-angrebet ved relativt enkle foranstaltninger.

Derudover er der tegn på, at cyberaktivister i fremtiden vil forsøge at udføre mere alvorlige angreb for at gøre opmærksom på deres sag eller for direkte at påvirke den.

Aktivister har bl.a. påstået, at de har angrebet operative systemer i eksempelvis energi- eller telesektorer i Ukraine og Rusland. Angrebene påvirkede, ifølge aktivisterne selv, den fysiske verden i form af strøm-afbrydelse, signalafvigelser og lignende. Uanset om de aktivistiske destruktive cyberangreb har fundet sted eller ej, er alene omtalen af den slags angreb en ny udvikling.

Det er også muligt, at DDoS-angreb i fremtiden vil kunne ske mod mere sårbare mål eller med en sådan kraft, at de får mere forstyrrende eller ødelæggende konsekvenser.

Statsstøttede cyberangreb sker parallelt med aktivisme og kriminalitet

Det kan være vanskeligt at afgøre, om cyberangreb er udført af uafhængige aktører, eller om en stat står bag. Pro-russiske cyberaktivister rammer mål, som også den russiske stat potentielt kunne have interesse i at ramme. Cyberaktivisterne er motiveret af netop et ønske om at støtte op om Ruslands krigshandlinger. Det er meget sandsynligt, at sådanne aktører lytter til den statslige kommunikation og forsøger at ramme mål, som de forestiller sig, at styret vil bifalde.

Parallelt med de aktivistiske grupper opererer statsstøttede hackergrupper, som udfører en række aktioner i Vesten med henblik på at påvirke offentlighedens holdninger. Disse grupper bruger ofte mange af de samme virkemidler som de aktivistiske grupper, hvilket gør det svært at skelne mellem aktivistiske og statsstøttede hackere.

Også i forbindelse med ransomware-angreb mod udbydere af kritisk infrastruktur i Vesten kan der være usikkerhed i offentligheden om, hvorvidt der er tale om kriminalitet eller et hybridt virkemiddel fra russisk side. Ransomware-angreb krypterer systemer og stjæler også ofte data fra ofret.

Forvirringen om, hvem der står bag et ransomware-angreb, er blevet forstærket af enkelte tilfælde i udlandet af såkaldt "fake ransomware", der er destruktive cyberangreb maskeret som kriminalitet.

Der har også de senere år været tilfælde af, at statsstøttede hackere har haft mere eller mindre formelle forbindelser til kriminelle, ligesom den russiske stat sandsynligvis løbende køber sig til kapaciteter i det cyberkriminelle miljø.

Langt de fleste cyberkriminelle er dog motiveret af ønsket om økonomisk vinding. At de rammer kritisk infrastruktur som eksempelvis virksomheder i energisektoren, er først og fremmest et udtryk for, at sådanne virksomheder udgør attraktive mål på grund af deres ofte høje omsætninger og behov for at være i drift 24 timer i døgnet. Truslen fra ransomware-angreb dominerer fortsat trusselsbilledet, hvad cyberkriminalitet angår. Velorganiserede kriminelle grupper er dygtige til at udvikle deres metoder, så de til stadighed kan omgå borgernes og virksomhedernes sikkerhedsforanstaltninger. ■

DEN ÅRLIGE VURDERING AF CYBERTRUSLEN MOD DANMARK

Truslen fra cyberangreb er uddybet i Center for Cybersikkerheds (CFCS') årlige nationale trusselsvurdering *Cybertruslen mod Danmark*. Her bliver truslen fra cyberangreb, der understøtter en bred vifte af formål, vurderet, og de forskellige truslers nuancer bliver beskrevet mere indgående.

I den seneste vurdering fra 2023 skriver CFCS, at truslerne fra cyberspionage og cyberkriminalitet begge er på det højeste niveau: **MEGET HØJT**. Det er de mest aktive cybertrusler mod Danmark.

Truslen fra cyberaktivisme er **HØJ**. Særligt pro-russiske aktivister udgør en trussel mod Danmark. Truslen fra destruktive cyberangreb er **LAV**, mens truslen fra cyberterror fortsat er på det lavest mulige niveau: **INGEN**.

Trusselsvurderingen Cybertruslen mod Danmark kan findes på CFCS' hjemmeside: cfcs.dk

ARKTIS

VED EN SKILLEVEJ MELLEM SAMARBEJDE OG KONFRONTATION



Rusland vil foretrække at holde de sikkerhedspolitiske spændinger med Vesten ude af Arktis, men det er muligt, at Rusland ændrer sin kurs i en mere konfrontatorisk retning – retorisk, diplomatisk og militært. Det sikkerhedspolitiske klima i regionen bliver mere ustabil på grund af en generelt øget militær aktivitet fra Rusland og Vesten, og fordi der efter russisk opfattelse er en stigende trussel fra USA og NATO. Kinas interesser i Arktis er langsigtede og består i at sikre sig adgang til regionens naturressourcer og udnytte dens strategiske potentiale. Krigen i Ukraine medfører, at Rusland gradvist er nødt til at give Kina øget adgang i Arktis. Det kan udvikle sig til, at de to lande i fremtiden vil samarbejde militært i regionen.



Det russiske forskningsskib Severny Polyus i Arktis i juni 2023.
Syssemesteren Svalbard/AFP/Ritzau Scanpix

■ Krigen i Ukraine har ikke ændret på Ruslands strategiske mål og interesser i Arktis. Regionen er kun blevet vigtigere for Rusland – sikkerhedspolitisk, militært og økonomisk – på grund af den i russiske øjne øgede trussel og det generelle økonomiske pres på Rusland.

Hvor vigtig Arktis er for Rusland, ses bl.a. i opdateringen af Ruslands maritime doktrin fra sommeren 2022. Doktrinen beskriver Arktis som det højest prioriterede område på grund af regionens geopolitiske, økonomiske og militærstrategiske betydning for Rusland. Desuden betegner doktrinen flere arktiske havområder som så vigtige, at Rusland kan bruge alle virkemidler til at forsvare sine interesser, herunder også militær magt.

Ruslands politik i Arktis har to overordnede og højt prioriterede mål. Det første er at beskytte sig mod den trussel, som efter russisk opfattelse kommer nordfra fra USA og NATO. Det andet er at udnytte naturressourcerne og det øvrige økonomiske potentiale i Arktis. Ruslands bestræbelser på at nå disse mål udgør de væsentligste drivkræfter for den sikkerhedspolitiske udvikling i regionen.

Rusland mener, at et lavt regionalt spændingsniveau i Arktis bedst tjener landets interesser. En forudsætning for et lavt spændingsniveau er dog efter russisk opfattelse, at landet selv er militært overlegent i Arktis. Ruslands opfattelse af truslen vil samtidig påvirke landets syn på, hvor meget stærkere end NATO det er nødt til at være.

Den russiske trusselopfattelse i regionen var allerede inden krigen i Ukraine skærpet som følge af en forventning om øget vestlig militær aktivitet i regionen.

Krigen i Ukraine har haft store afledte konsekvenser for især det landmilitære styrkeforhold i regionen, særligt som følge af Finlands medlemskab af NATO og Sveriges forventede medlemskab. Rusland er også fortsat bekymret over NATO's eventuelle fremtidige rolle i regionen. Spændingsniveauet i Arktis er derfor under forandring.

Rusland står i et dilemma, hvor hensynet til national sikkerhed i Arktis skal vejes op imod interessen i at bevare Arktis som et område med lavere spænding end mellem Rusland og Vesten generelt.

Et eksempel på dilemmaet er, at Rusland ønsker at beholde, udbygge og demonstrere sin militære styrkeposition, men samtidig vil undgå et arktisk våbenkapløb med Vesten og derfor være tilbageholdende med adfærd, der kan fremprovokere øget vestlig militær aktivitet i regionen.

Hvis Rusland vælger en mere selvhævdende kurs, vil det derimod være mindre tilbageholdende med at reagere aggressivt på eksempelvis vestlig øvelsesaktivitet nær russisk Arktis og muligvis også i Nordatlanten. Reaktionen vil kunne være uforudsigelige og ud over aggressiv militær adfærd omfatte et bredt spektrum af Ruslands hybride virkemidler, herunder cyberangreb, påvirkningskampagner og offensive efterretningsoperationer.

Det afgørende for Ruslands tilgang vil være, hvordan den russiske trusselopfattelse udvikler sig, men i nogen grad også hvilke perspektiver landet ser for genoptagelse af samarbejde i regionen. Det er sandsynligt, at der er en vis intern russisk uenighed om, hvordan Rusland bedst forfølger sine interesser i regionen. Uenigheden kan gøre det svært at forudsige Ruslands fremtidige kurs i Arktis.

Rusland opretholder sin militære styrkeposition i Arktis

Rusland prioriterer sin militære tilstedeværelse i Arktis højt og vil fortsat forsøge at udbygge sine militære kapaciteter i regionen, herunder forbedre sine fremskudte arktiske baser og styrke sin militære tilstedeværelse langs grænsen til Finland. Så længe Rusland fortsætter sin krigsindsats i Ukraine, vil det dog begrænse Ruslands evne til at gennemføre en større militær oprustning i Arktis.

Rusland er trods sine militære tab i Ukraine fortsat i en regional militær styrkeposition i Arktis, og landets vigtigste militære kapaciteter i regionen er overordnet set ikke berørt af krigen. Eksempelvis gennemfører Rusland stadig patruljesejladser med ballistiske missilubåde og orlogsskibe og patruljeflyvninger med strategiske bombefly. Krigen har dog medført, at Rusland er udfordret af tiltagende mangel på kvalificeret personel. Derudover betyder Finlands NATO-medlemskab, at truslen mod flådebasen Murmansk i russisk optik er steget markant. ▲

RUSLANDS VIGTIGSTE MILITÆRE KAPACITETER I ARKTIS



MIG-31K

MiG-31K er den nyeste variant af MiG-31-kampflyet, der kan affyre det hypersoniske Kinzhal-missil. Kampflyet vil med dette missil fra luftbaser i russisk Arktis med kort varsel kunne angribe vestlige flådegrupper i store dele af Det Arktiske Ocean og Nordatlanten samt mål i Grønland.



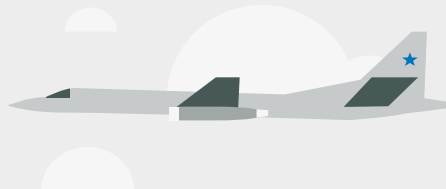
FREMSKUDTE BASER

Ruslands arktiske baser giver landet mulighed for at etablere en fremskudt forsvarslinje, hvorfra det kan beskytte sine kystnære installationer, herunder Den Nordlige Søroute, og varsle om og imødegå vestlige militære aktiviteter fra nord.



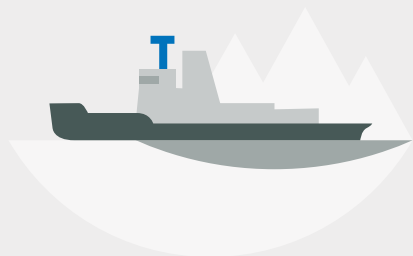
STRATEGISKE MISSILUBÅDE

Ruslands strategiske missilubåde er en del af Ruslands nukleare slagstyrke, og beskyttelsen af ubådene har højeste prioritet for Rusland. Ubådene er designet til at operere i Arktis uafhængigt af andre militære kapaciteter og til at kunne gengælde angreb med kernevåben.



STRATEGISKE BOMBEBFLY

Ruslands strategiske bombefly patruljerer regelmæssigt i det arktiske område. Bombeflyene kan bevæbnes med krydsermissiler med både konventionelle og nukleare sprænghoveder. Flyvningerne har primært til formål at tydeliggøre Ruslands rolle som den dominerende militære magt i Arktis. Bombeflyene vil fra Ruslands nationale luftrum og kystnære område i russisk Arktis kunne udføre langtrækkende luftangreb mod mål i hele Arktis, herunder mål i Grønland.



ISBRYDERE

Rusland råder over kraftfulde atomdrevne isbrydere i et så stort antal, at det giver Rusland mulighed for løbende at sikre fri bevægelighed i Arktis for både civile og militære skibe.

Det arktiske område spiller en vigtig rolle for Ruslands nukleare afskrækkelse, da størstedelen af Ruslands nukleare ballistiske missilubåde har base i netop Murmansk. Rusland vil tillægge sin nukleare afskrækkelse større vigtighed som følge af svækkelsen af landets konventionelle militær.

Ruslands militære tilstedeværelse i Nordatlanten er generelt udfordret af mangel på kapaciteter og afstanden til Ruslands militære baser. Dette begrænser især den russiske flådes evne til at opretholde en kontinuerlig tilstedeværelse. Ruslands flåde og luftvåben vil dog fortsat kunne supplere Ruslands hybride virkemidler ved eksempelvis aggressiv og uforudsigelig militær adfærd over for NATO-landes enheder.

En ændret russisk tilgang til Arktis og Nordatlanten vil få konsekvenser for Kongeriget Danmark

En mere selvhævdende sikkerhedspolitisk kurs i Arktis og Nordatlanten vil med stor sandsynlighed medføre, at Rusland også diplomatisk og retorisk vil agere mere uforudsigeligt. Uforudsigelig militær adfærd fra russisk side rettet mod danske militære skibe og fly vil dog kun forekomme, hvis de befinder sig nær særligt sensitive militære lokationer og kapaciteter. Ruslands opfattelse af, hvad der er særligt sensitivt i Arktis, kan til en vis grad være flydende og afhænger af landets trusselsopfattelse i regionen.

Diplomatisk og retorisk vil en mere uforudsigelig og konfrontatorisk russisk kurs især kunne få konsekvenser for Ruslands forhold til og adfærd over for Færøerne og Grønland.



Det arktiske område spiller en vigtig rolle for Ruslands nukleare afskrækkelse, da størstedelen af Ruslands nukleare ballistiske missilubåde har base i netop Murmansk.

NY LOV OM DEN NORDLIGE SØRUTE

Den nye russiske lovgivning for fremmede militære skibes og andre statsskibes sejlads langs Den Nordlige Søroute er et eksempel på en konsekvens af Ruslands skærpede trusselsopfattelse i Arktis. Rusland ønsker bl.a. at afskrække vestlige lande fra at gennemføre en såkaldt Freedom of Navigation Operation i området. En sådan operation vil have til formål at demonstrere retten til fri sejlads for flådefartøjer og vil indebære en risiko for sammenstød mellem vestlige og russiske militære fartøjer og dermed en risiko for konflikt.

I 2022 vedtog Rusland en lovændring, der reelt begrænser retten til uskadelig passage for statsskibe langs Den Nordlige Søroute.

- Skibe skal søge om tilladelse til sejlads minimum 90 dage i forvejen
- Kun ét skib fra samme land må sejle på ruten ad gangen
- Rusland kan tilbagekalde udstedte tilladelser til sejlads på ruten

Siden det franske orlogsskib Rhônes uanmeldte sejlads i 2018 har ingen fremmede statsskibe sejlet langs Den Nordlige Søroute eller dele af den. USA varslede dog i 2019, at landet ville gennemføre en Freedom of Navigation Operation.

Selv om loven kun gælder for Ruslands indre farvande, er det på grund af isdække og sejladsforhold meget svært at undgå de stræder, som Rusland anser som indre farvande, hvorfor Rusland med loven reelt påberåber sig retten til at regulere sejladsen langs ruten.

DEN NORDLIGE SØRUTE



- Den ydre grænse for Den Nordlige Søroute
- - Den mest anvendte sejlroute
- Ruslands eksklusive økonomiske zone

På grund af krigen i Ukraine er der stort set intet internationalt samarbejde i Arktis, der involverer Rusland. De russiske reaktioner har i denne forbindelse været bemærkelsesværdigt afdæmpede og afventende sammenlignet med Ruslands generelle retorik over for Vesten. Som afgående formandsland i Arktisk Råd overdrog Rusland under et virtuelt møde i maj 2023 formandskabet til Norge, og overdragelsen forløb problemfrit.

Rusland valgte i september 2023 at træde ud af Barentsrådet, men det er meget sandsynligt, at det ikke er udtryk for en ændring af Ruslands kurs i Arktis. Det er dog muligt, at Ruslands udmeldelse af Barentsrådet skal ses som et signal til medlemmerne af Arktisk Råd om, at Rusland er klar til at melde sig ud af Arktisk Råd, hvis landet ikke ser perspektiver for samarbejdet.

Rusland håber sandsynligvis, at enkelte delelementer af samarbejde i eksisterende fora, særligt Arktisk Råd, på kort sigt vil blive sat i gang igen. Det er dog fortsat sandsynligt, at Rusland håber, at der kan opstå åbninger for begrænset bilateralt samarbejde mellem Rusland og et eller flere arktiske lande.

Hvis Rusland skærper sin kurs over for de øvrige arktiske lande, vil risikoen for russiske påvirkningsoperationer rettet mod Kongeriget Danmark i Arktis også stige. Rusland kan forsøge at så splid mellem Danmark, Færøerne og Grønland og udnytte uenigheder mellem de vestlige arktiske lande for at fremme sin agenda i Arktis. Rusland kan eksempelvis udbrede en fortælling om, at Vesten militariserer Arktis og skader miljøet og de oprindelige folkeslag i regionen ved ikke at samarbejde med Rusland. ▲



For Kina har Arktis et stort strategisk potentiale både kommercielt og geopolitisk. Kommercielt ønsker Kina at sikre fremtidig adgang til søtransportruter, der kan afhjælpe Kinas afhængighed af Suezkanalen og Malacca-strædet.

Kinas interesser i Grønland er langsigtede

Kina har tidligere vist interesse for investeringer og projekter i Grønland særligt inden for råstofudvinding og infrastruktur. Ingen af disse er dog blevet realiseret endnu, og kinesiske virksomheders involvering i Grønland er fortsat begrænset. USA's øgede sikkerhedspolitiske interesser i Grønland kan også have svækket kinesiske handlemuligheder her. Imidlertid er Kinas interesser i Arktis, og dermed også i Grønland, langsigtede, og Kina vil sandsynligvis fortsat lede efter muligheder for at investere i Grønland.

På grund af de tætte forbindelser mellem kinesiske virksomheder og det politiske system i Kina indebærer større kinesiske investeringer i Grønland særlige risici. 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 eller følsom infrastruktur.

Rusland har brug for ekstern finansiering og teknologi

Rusland har langsigtede planer om at udnytte regionens økonomiske potentiale, men kan ikke gøre det alene. Rusland er stadig under et hårdt sanktionsregime, som bl.a. begrænser mulighederne for at optage lån og tiltrække udenlandske investeringer samt udenlandsk ekspertise og teknologi.

Derfor vil Rusland forsøge at finde og tiltrække nye samarbejdspartnere – eksempelvis i Mellemøsten – som ikke følger sanktionerne mod Rusland, til både eksisterende og nye økonomiske projekter med fokus på ressourceudvinding.

Ruslands officielle planer for økonomisk udvikling i Arktis er kun blevet nedjusteret en smule efter invasionen af Ukraine, og mange af landets ambitiøse målsætninger var allerede inden invasionen af Ukraine meget vanskelige at opnå. Rusland vil få svært ved at realisere nye større projekter og gradvist få sværere ved at vedligeholde eksisterende projekter.

Ruslands eksport af arktiske naturressourcer vil få større betydning, da den russiske økonomi er presset af krigen i Ukraine og dens afledte konsekvenser. Det betyder, at Rusland er nødt til at prioritere den økonomiske udvikling i regionen, herunder tiltrække den nødvendige udenlandske finansiering fra især Kina. Derved får Kina en stærkere forhandlingsposition i forhold til Rusland.

Rusland giver modvilligt Kina adgang til russisk Arktis

Rusland ønsker ikke, at ikke-arktiske stater har indflydelse i Arktis. På grund af de økonomiske, politiske og militære konsekvenser af krigen i Ukraine vil Rusland dog i stigende grad se sig nødsaget til at give Kina en større rolle i Arktis og indgå kompromisser, som det ikke ville have indgået inden krigen i Ukraine. Derfor er det meget sandsynligt, at Kinas tilstedeværelse i russisk Arktis øges yderligere, i takt med at Rusland gradvist bliver mere presset.

Samtidig vil vestlige arktiske staters fortsatte begrænsning af Kinas adgang til deres del af Arktis få Kina til i stigende grad at søge Rusland som partner i Arktis.

Til trods for russiske forsøg på at sikre udenlandske investeringer fra så mange lande som muligt vil Kina fortsat være den vigtigste økonomiske partner for Rusland i Arktis. Det vil yderligere styrke Kinas forhandlingsposition over for Rusland og øge Ruslands behov for at gå på kompromis med sine nationale interesser i regionen.

Kina vil bruge Arktis til at styrke sin globale position

Kinas ambitioner om at opnå mere indflydelse på arktiske forhold og at markere sig som en global supermagt med tilstedeværelse på begge poler er væsentlige drivkræfter for den sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis. I den sammenhæng ønsker Kina sandsynligvis også at opbygge en evne til på langt sigt, dvs. i et tiårigt perspektiv, at operere militært i Arktis.

Kinas interesser i Arktis er langsigtede og består i at sikre sig adgang til regionens naturressourcer og udnytte dens strategiske potentiale. Kina ønsker at sikre sig adgang til energi fra Arktis i form af olie og naturgas, herunder f.eks. flydende gas, LNG. Siden 2016 har Kinas Silkevejsfond og det statsejede kinesiske olieselskab CNPC investeret i udvikling af to LNG-projekter på Yamal-halvøen i russisk Arktis.

For Kina har Arktis et stort strategisk potentiale både kommercielt og geopolitisk. Kommercielt ønsker Kina at sikre fremtidig adgang til søtransportruter, der kan afhjælpe Kinas afhængighed af Suezkanalen og Malaccastrædet og forkorte vejen for varetransport mellem Kina og Europa. Kinas aktiviteter i Arktis er dog ret begrænsede, og Kina er generelt afhængigt af samarbejde med kyststaterne, når det kommer til adgang til regionen.

Geopolitisk ønsker Kina adgang til Det Arktiske Ocean og den arktiske region som en del af landets strategi for at blive en supermagt med global rækkevidde. Det gælder både politisk og militært. ▲

HVIS RUSLANDS AFHÆNGIGHED AF KINA GRIBER OM SIG

Såfremt Ruslands i forvejen store økonomiske og diplomatiske afhængighed af Kina bliver ved med at vokse og udvikler sig til en grad af militær afhængighed, er der en mulighed for, at Rusland vil give Kina langt større adgang til den russiske del af Arktis. Rusland kan f.eks. give Kina lov til at operere med egne orlogsfartøjer i russisk Arktis og videregive russisk viden om og erfaringer med arktiske militære operationer.

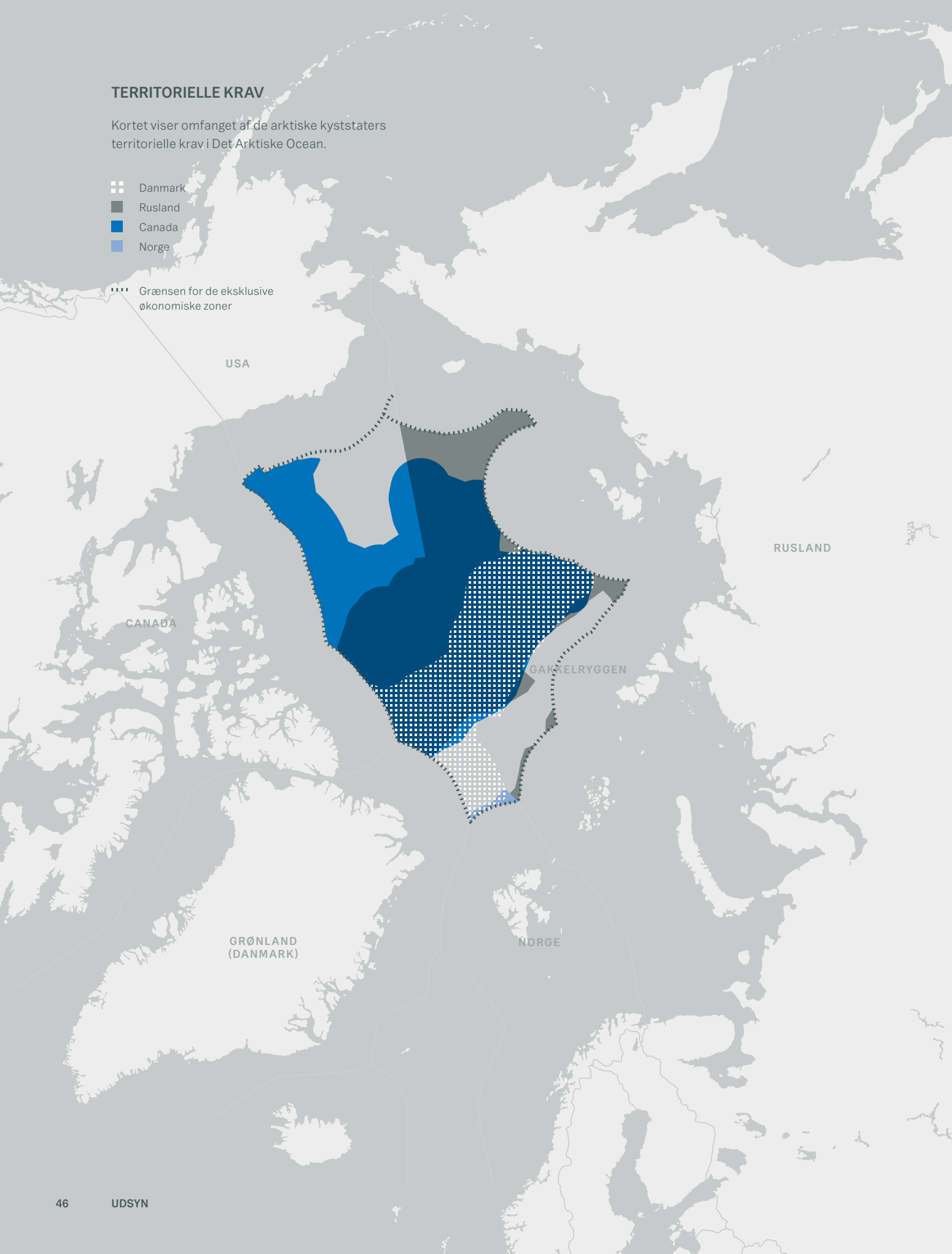
Det vil kunne bidrage til, at Kina realiserer sin ambition om global tilstedeværelse. Samtidig vil det komplicere trusselsbilledet i Arktis for de øvrige arktiske stater, idet det potentielt vil kunne rumme trusler fra både Rusland og Kina.

Rusland og Kina har allerede taget små skridt i denne retning. I april 2023 underskrev de en aftale, som har til formål at styrke de to landes kystvagtssamarbejde i Arktis. I forbindelse med underskrivelsen deltog kinesiske observatører i en russisk kystvagtsovelse i Barentshavet. Øvelsen indeholdt maritime sikkerhedsoperationer, der i nogen grad indebar brugen af militær magtanvendelse. Rusland og Kina har de seneste år desuden gennemført flere fælles flådeøvelser og fælles patruljeflyvninger syd for Beringstrædet.

TERRITORIELLE KRAV

Kortet viser omfanget af de arktiske kyststaters territorielle krav i Det Arktiske Ocean.

-  Danmark
 -  Rusland
 -  Canada
 -  Norge
- Grænsen for de eksklusive økonomiske zoner



Kina arbejder derfor på at få større indflydelse på arktiske anliggender for at fremme sine interesser. Kina er opmærksom på, at ingen af de vestlige arktiske stater som udgangspunkt ønsker, at landet får større indflydelse på arktiske forhold. Derfor har Kina hidtil forsøgt at gøre sig selv til en attraktiv partner over for de vestlige lande i Arktis ved at tilbyde teknisk viden og finansiering af både kommercielle projekter og forskningssamarbejde – i de senere år dog uden den store succes.

For at styrke sit områdekendskab i Arktis gennemfører Kina hvert år en arktisekspedition med en af sine to forskningsisbrydere.

De årlige arktisekspeditioner indsamler store mængder data om bl.a. regionens klima-, is- og havbundsforhold, som sandsynligvis også kan understøtte, at Kina på langt sigt, dvs. i et tiårigt perspektiv, vil kunne operere med både overfladeskibe og ubåde i Arktis. Forskningsekspeditionerne viser, at landets interesser i regionen ikke udelukkende er kommercielle, men også af militærstrategisk karakter. Kinas militære aktiviteter i Arktis er indtil videre begrænset til indsamling af militært anvendelige data i forbindelse med civilt ledede forskningsekspeditioner. ■



For at styrke sit områdekendskab i Arktis gennemfører Kina hvert år en arktisekspedition med en af sine to forskningsisbrydere.

AFGRÆNSNING AF KONTINENTALSOKLEN I DET ARKTISKE OCEAN

De fem arktiske kyststater Canada, Kongeriget Danmark, Norge, Rusland og USA er enige om, at grænsedragninger i regionen skal ske via international havret.

Rusland var først til at indlevere et krav i 2001. Dette krav blev opdateret i 2015 og udvidet med to tilføjelser i 2021. Der er et stort overlap mellem det russiske krav og Kongeriget Danmarks krav.

Størstedelen af det russiske krav blev anerkendt af Sokkelkommissionen under den 57. session i januar-marts 2023. Rusland indgav i den forbindelse et nyt krav for et mindre område nær Gakkelryggen. Rusland fik Sokkelkommissionens anbefaling under den 58. session i juli 2023.

Dermed er Ruslands krav i Det Arktiske Ocean færdigbehandlet. Det er dog muligt for Rusland at indlevere krav på yderligere områder.

Sådanne krav vil stadig blive behandlet før det danske krav, da kravene bliver behandlet i den rækkefølge, som de oprindeligt er indleveret i. Der går sandsynligvis 6-8 år endnu, før det danske krav bliver behandlet.

Kongeriget Danmark indsendte sit krav i 2014, og Canada indsendte et foreløbigt krav i 2019. Det er muligt, at USA også vil indsende et krav.

Sokkelkommissionen giver anbefalinger på baggrund af indleverede videnskabelige data, og anbefalinger kan godt overlappes. Ved overlap er det op til landene med overlappende krav at forhandle sig frem til en løsning.

KINA

MODSÆTNINGERNE MELLEM KINA OG VESTLIGE LANDE STIGER FORTSAT

Kinas diplomatiske støtte og nære forhold til det krigsførende Rusland øger modsætningerne mellem Kina og vestlige lande, herunder Danmark. Samtidig spidser situationen omkring Taiwan til, og Kina styrker sin militære tilstedeværelse omkring øen. Hjemme strammer det kinesiske styre grebet om civilsamfundet og virksomheder og fastholder sin statsstyrede tilgang til økonomien. Kina øger fortsat sin globale og regionale politiske, militære og økonomiske magt. Kina er verdens største handelsnation og en central del af mange globale produktionskæder, hvilket giver Kina stor indflydelse. Samtidig arbejder Kina målrettet på at overføre teknologi og viden fra Danmark og andre vestlige lande, bl.a. gennem cyberspionage.



Kinas præsident, Xi Jinping.
Wang Zhao/AFP/Ritzau Scanpix

■ Kina støtter Rusland, men egne interesser kommer først

Kina støtter fortsat Rusland diplomatisk og ønsker endda at styrke det strategiske samarbejde med Rusland yderligere. Kina vælger denne linje, på trods af at Ruslands invasion af Ukraine krænker folkeretslige principper om landes suverænitet og territoriale integritet, som Kina traditionelt lægger stor vægt på. Det skyldes bl.a., at Kina ser sig selv som part i en langvarig strategisk konkurrence med USA, og at Rusland er Kinas mest betydelige partner i denne konkurrence. Kinas støtte til Rusland øger spændingerne i Kinas forhold til Danmark og andre vestlige lande.

Kina varetager dog først og fremmest sine egne interesser og forsøger at balancere støtten til Rusland med sit ønske om ikke at skade handelsmæssige og diplomatiske relationer til vestlige lande. Økonomisk betyder vestlige lande langt mere for Kina end Rusland. Kina har derfor ikke efterkommet alle Ruslands ønsker i forbindelse med krigen i Ukraine og har eksempelvis været tilbageholdende med at levere militært udstyr. Kina har også opfordret Rusland til at genoptage aftalen om fri passage for udskibning af korn fra ukrainske havne, efter Rusland undlod at forlænge den i sommeren 2023.

Kina udnytter også Ruslands øgede afhængighed af Kina, som er en følge af Ruslands tiltagende internationale isolation. Kina køber eksempelvis store mængder russisk olie med betydelige rabatter. Kina eksporterer desuden langt mere til Rusland end før krigen i Ukraine. Samtidig er der tegn på, at Kina udnytter den ændrede magtbalance mellem landene til at øge sin indflydelse i det fælles nærområde Centralasien og til at opnå større adgang til russisk Arktis.

Kina øger sin militære tilstedeværelse omkring Taiwan og i Det Sydkinesiske Hav

Kinas vigtigste militære mål er at etablere sig som den dominerende regionale magt i Østasien og det vestlige Stillehav og at blive i stand til at invadere Taiwan. Det skaber spændinger i forhold til USA og regionale magter som Japan, Indien, Sydkorea og Australien. Kina har det seneste årti udbygget sin flåde markant og har allerede nu et militær, der sandsynligvis kan matche USA's i Kinas nærområde. Disse kapaciteter øger samtidig Kinas evne til at anvende militær magt på globalt plan. Styrkeforholdet i regionen vil i årene fremover tippe yderligere i Kinas favør, medmindre USA og allierede lande udvider deres flåder langt mere, end de har lagt op til.

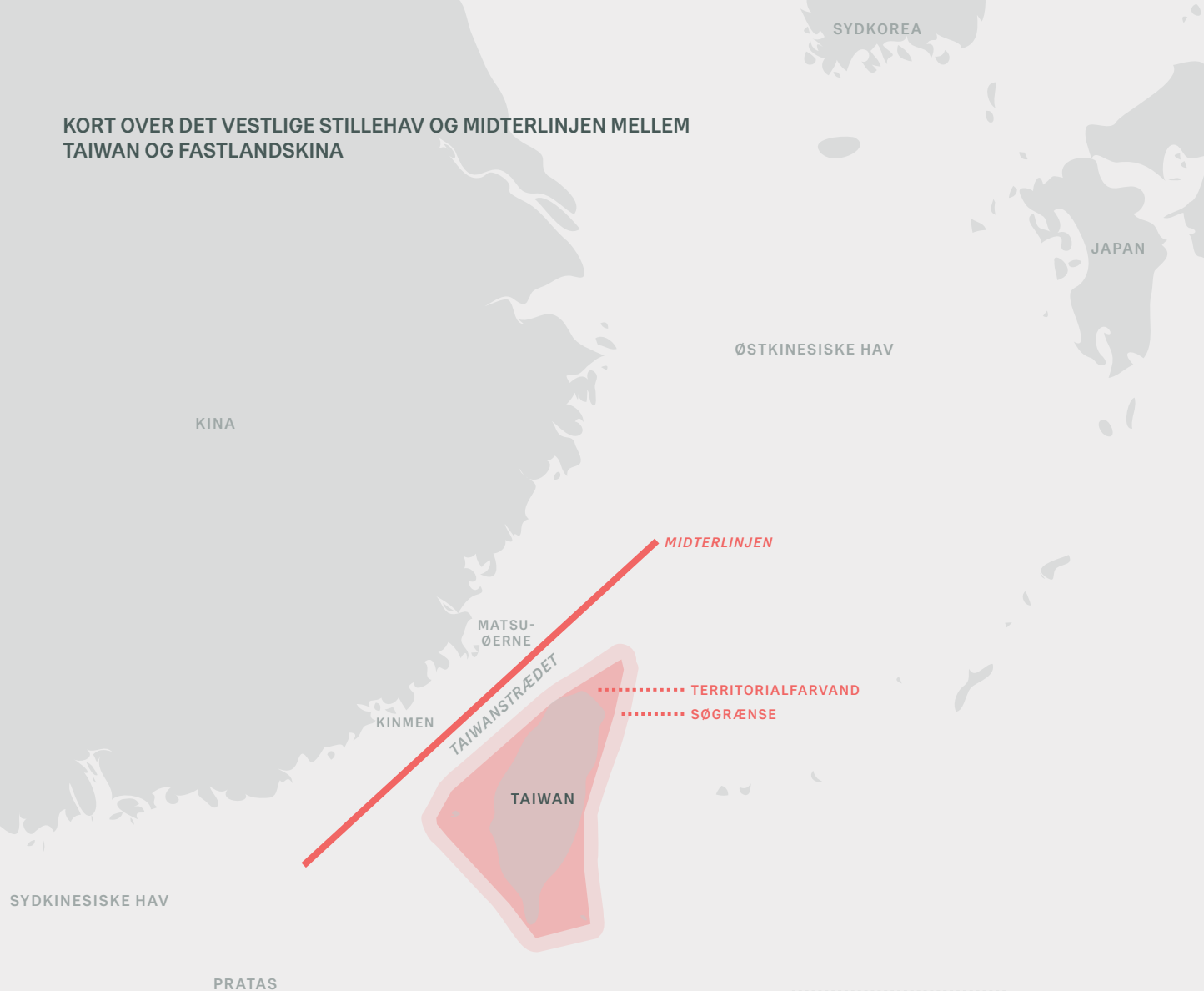
Kina afholdt i efteråret 2022 og foråret 2023 de hidtil mest omfattende militærøvelser i farvandene omkring Taiwan. Øvelserne foregik i forbindelse med, at Nancy Pelosi besøgte Taiwan som formand for Repræsentanternes Hus i august 2022, og i forbindelse med at den daværende formand for Repræsentanternes Hus, Kevin McCarthy, mødtes i USA med Taiwans præsident i april 2023.

Kina opfatter besøgene som et brud med et-Kina-politikken, som for Kina er grundlaget for diplomatiske relationer til andre lande. De store øvelser skulle signalere, at Kina ikke vil acceptere, at et-Kina-politikken udfordres, og var samtidig en anledning for Kina til at øve militære scenarier. Kina har efter hvert besøg opretholdt en øget militær tilstedeværelse og har på den måde gradvist ændret normalbilledet i området. Den større militære tilstedeværelse medfører øget risiko for misforståelser eller uheld, som kan øge spændingerne. Derudover gør de store øvelser det vanskeligere at varsle om egentlige krigshandlinger. ▲

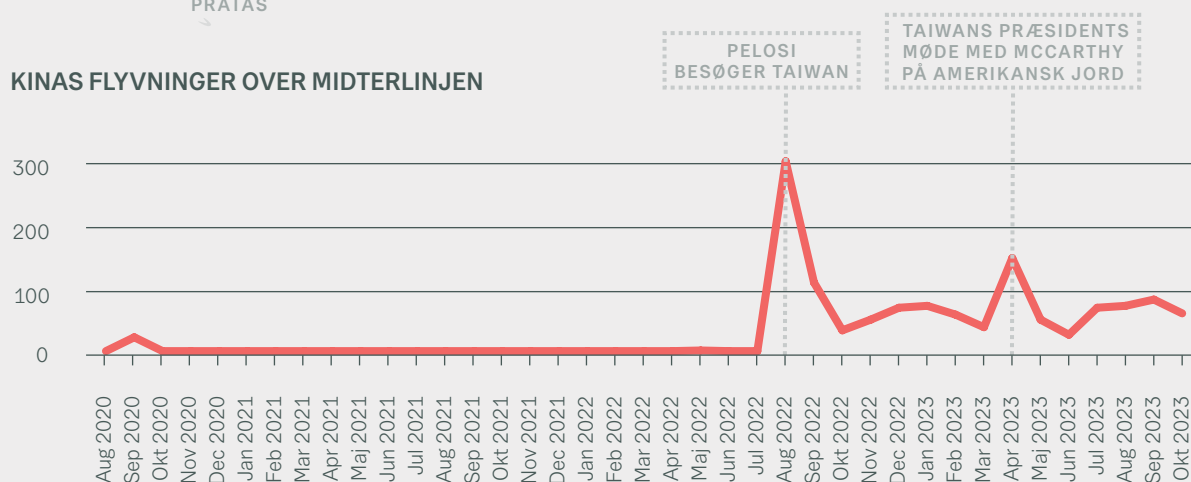


Kinas vigtigste militære mål er at etablere sig som den dominerende regionale magt i Østasien og det vestlige Stillehav og at blive i stand til at invadere Taiwan.

KORT OVER DET VESTLIGE STILLEHAV OG MIDTERLINJEN MELLEM TAIWAN OG FASTLANDSKINA



KINAS FLYVNINGER OVER MIDTERLINJEN



Kilde: Taiwans forsvarsministerium

Diagrammet viser antallet af månedlige kinesiske overflyvninger af midterlinjen mellem Kina og Taiwan. Kina begyndte at flyve over midterlinjen i efteråret 2022 i forbindelse med

Pelosis besøg. Toppen i april 2023 hænger sammen med Taiwans præsidents møde med McCarthy på amerikansk jord.

Det Sydkinesiske Hav er også blandt Kinas højeste militærstrategiske prioriteter. Her placerer Kina styrker på kunstige øer, som landet har etableret, og ønsker på sigt at kunne kontrollere og overvåge hele farvandet. USA og flere europæiske lande foretager som svar herpå rutinemæssige sejlads i både Taiwanstrædet og Det Sydkinesiske Hav for at demonstrere retten til fri sejlads og markere, at de kinesiske territorialkrav ikke er legitime ifølge havretten. Dette har også betydning for Danmark som søfarts- og handelsnation. I takt med at Kinas flåde bliver stærkere i forhold til de andre magter i regionen, vil Kina få bedre muligheder for at forhindre sejlads i området, hvis Kina skulle ønske det.

Krig om Taiwan er usandsynlig på kort sigt, men risikoen stiger

Kommunistpartiet og størstedelen af den kinesiske befolkning ser Taiwan som en ubestridelig del af Kina og spørgsmålet om genforening med Taiwan som afgørende for partiets legitimitet. Omvendt afviser langt størstedelen af Taiwans befolkning og det nuværende regeringsparti tanken om forening med Fastlandskina. Kina ønsker fortsat en fredelig genforening, men udelukker ikke en militær løsning. Kina har dog vist sin villighed til at bruge politisk, økonomisk og militær pression. Kina forsøger også at påvirke Taiwans opinion og demokratiske processer med en række midler, herunder påvirkningsoperationer.

Kinas leder, Xi Jinping, har udtalt, at genforeningen skal finde sted før 2049, der er 100-året for Folkerepublikken Kinas fødsel. Samtidig har Xi Jinping sat 2027 som deadline for, at Kinas militær skal have kapaciteten til at kunne indtage Taiwan.

Der er i 2024 valg både i Taiwan og USA. I den taiwanske valgkamp spilles der på taiwansk nationalisme og opposition til styret i Beijing, hvilket kan øge spændingerne i Taiwanstrædet. Eventuelle ændringer i USA's position ift. militær støtte til Taiwan efter et valg kan også få stor betydning for situationen i området. Det er meget sandsynligt, at Kinas vurdering af troværdigheden af USA's forpligtelse over for Taiwan har stor betydning for Kinas beslutninger i forhold til Taiwan-spørgsmålet, herunder en evt. beslutning om at invadere Taiwan.

På trods af de øgede spændinger er det på kort sigt usandsynligt, at Kina indleder en krig med Taiwan. Hvis Taiwan formelt erklærer selvstændighed, eller Kina holder op med at opfatte amerikansk afskrækkelse som troværdig, vil risikoen dog stige. En krig vil sandsynligvis have meget store økonomiske konsekvenser for Kina. Endvidere kan Kina ikke være sikker på at vinde, og et nederlag indebærer en risiko for, at kommunistpartiets greb om magten svækkes. Selv om en krig ikke er det mest sandsynlige scenarie, er det en reel risiko, som vestlige lande og virksomheder i stigende grad tager alvorligt.

Forholdet mellem Kina og Europa får det stadig sværere

Kinas økonomiske ageren, mere hårdhændede diplomatiske kurs, omfattende brug af cyberspionage, tætte forhold til Rusland og tiltagende aggressive adfærd over for Taiwan medfører køligere forhold til europæiske lande. Xi Jinpings tiltagende autoritære linje, navnlig i områder som Xinjiang-regionen og Hongkong, øger også modstanden mod Kina. Kinas stadig større politiske og økonomiske betydning i EU's nærområder skaber i de tilfælde, hvor EU's og Kinas interesser er forskellige, også udfordringer. Samtidig er Kina uomgængelig i håndteringen af globale problemer, herunder navnlig klimaforandringerne, da Kinas udledning af klimagasser er større end EU's og USA's tilsammen.

Kina er bekymret for konsekvenserne af EU's forsøg på at begrænse risici ved samarbejdet med Kina og forsøger målrettet at påvirke lande i EU til at udvise større lydhørhed over for kinesiske synspunkter. Danske og europæiske parlamentarikeres opbakning til Taiwan og besøg på øen bliver af Kina også opfattet som en provokation.

I visse situationer forsøger Kina at splitte europæiske lande for at modvirke, at de står samlet over for Kina. Det gør Kina bl.a. ved økonomisk og diplomatisk at favorisere lande, der støtter centrale kinesiske standpunkter, eksempelvis Ungarn. Endelig arbejder Kina for at svække det europæiske partnerskab med USA, særligt om emner af relevans for Kina såsom sanktioner og international handel.

HVIS KINA INVADERER TAIWAN, VIL KONSEKVENSERNE BLIVE ENORME

Hvis det trods den lave sandsynlighed skulle komme til omfattende væbnede kampe om Taiwan, hvor USA deltager, vil det grundlæggende forandre det sikkerhedspolitiske landskab, som Danmark er vant til at agere i. En sådan krig vil bl.a. reducere USA's muligheder for at bidrage til Europas sikkerhed. Alene de øgede spændinger i Taiwanstrædet og risikoen for en krig er allerede med til at ændre regionale sikkerhedspolitiske dynamikker i Østasien, herunder skubbe Sydkorea og Japan tættere på hinanden.

Hvis Kina invaderer Taiwan, og vestlige lande indfører sanktioner, der begrænser samhandlen med Kina i samme omfang som i forhold til Rusland under den nuværende krig i Ukraine, vil konsekvenserne blive enorme. Kina er et af de mest centrale lande i globale produktionskæder, og der vil derfor opstå mangel på en stor del af de varer, som vestlige lande er afhængige af. Det vil tage adskillige år for danske og andre virksomheder at finde alternative leverandører og udvikle produkter, som i øjeblikket kun eller primært produceres i Kina. Eksempelvis udvinder og bearbejder Kina størstedelen af flere sjældne jordarter, der bl.a. indgår i vindmøller.

Kina er også den største producent af solcellepaneler og batterier til elbiler. Færøerne og Grønland risikerer også at blive ramt, da en stor del af deres eksport går til Kina og andre østasiatiske lande.

Dertil kommer, at en meget stor del af den globale produktion af de mest avancerede mikrochips foregår i Taiwan, og at forsyningen af disse sandsynligvis vil blive afbrudt under en krig. Taiwanstrædet og kinesiske farvande er endvidere centrale maritime fragtruter, og en konflikt vil derfor ud over at ramme den globale økonomi hårdt også ramme særligt Danmark som søfarts- og handelsnation.

Kina kan også vælge mindre omfattende militære skridt, som en blokade af Taiwan, eller at indtage en eller flere af de taiwansk-kontrollerede øer i Taiwanstrædet. At indtage en af de små øer kunne være en måde for Kina at tage et mindre skridt i retning af genforening og afprøve USA's og det øvrige Vestens reaktioner. Sådanne militære skridt vil med stor sandsynlighed få negative konsekvenser for verdenshandlen. Der er desuden en væsentlig risiko for, at også mindre omfattende militære skridt vil kunne føre til krig.

Kina øger sin indflydelse i internationale organisationer og skaber nye

Kina arbejder målrettet på at styrke sin indflydelse i eksisterende internationale institutioner for at fremme sine strategiske interesser. Det udfordrer danske og vestlige interesser og begrænser muligheden for at blive enige på vigtige områder. Kina har f.eks. flere gange formået at samle kredse af lande i FN, som har vendt sig imod kritik af Kinas overgreb i Xinjiang-regionen. Kina drager her fordel af, at mange lande nyder godt af kinesiske investeringer, bl.a. gennem Belt and Road-initiativet (BRI).

Samtidig promoverer Kina nye internationale organisationer, hvor Kina har en ledende rolle. Det gælder Shanghai Cooperation Organisation (SCO), hvor Rusland, Indien, Pakistan, Centralasiatiske lande og snart også Iran og Belarus er medlemmer. Det gælder også BRIKS-samarbejdet, der består af Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika, som i 2023 besluttede at invitere seks nye lande (Saudi-Arabien, Iran, Egypten, Etiopien, De Forenede Arabiske Emirater og Argentina) til at deltage i samarbejdet. ▲

Det er meget sandsynligt, at Kina vil forsøge at gøre organisationerne mere betydningsfulde ved at tilføje flere samarbejdsområder og øge antallet af medlemmer med henblik på at styrke Kinas globale magt.

BRI handler især om investeringer i strategisk infrastruktur som havne, veje, energi, telekommunikation og råstoffer. Projekterne leverer ofte energi og råvarer til den kinesiske økonomi, ligesom kinesiske firmaer er involverede i at bygge infrastrukturen. Projekterne rækker typisk meget langt frem i tiden, og ofte følger der også långivning med. BRI-samarbejdet vil derfor, trods fald i nye investeringer de senere år, sandsynligvis fortsat være en vigtig prioritet for Kina.

Det sidste hovedelement i Kinas tilgang er en række samarbejder, hvor Kina mødes med en gruppe regionale lande i f.eks. Østeuropa, Afrika, Sydamerika, Mellemøsten og Stillehavsområdet. Samarbejderne har varierende betydning og succes. Eksempelvis er det såkaldte 17+1-samarbejde med østeuropæiske lande blevet reduceret til 14+1. De baltiske lande forlod initiativet som reaktion på Kinas afstraffelse af Litauen, ifm. at Litauen tillod etableringen af et Taiwansk repræsentationskontor. At bruge ordet "Taiwan" bryder ifølge Kina med et-Kina-politikken og går imod den etablerede norm om at bruge ordet "Taipei" (hovedstaden på Taiwan).

For at skabe en koordinerende ramme for Kinas globale politiske arbejde har Kina lanceret tre globale hensigts-erklæringer: Global Civilization Initiative (GCI), Global Development Initiative (GDI) og Global Security Initiative (GSI). Initiativerne skal skabe grundlaget for politik-koordinering med det globale syd og påvirke den internationale sikkerheds- og udviklingspolitiske dagsorden i en retning, der i højere grad flugter med kommunistpartiets værdier og interesser. Således promoverer Kina med GDI og GSI et syn på udvikling, hvor sikkerhed står over menneskerettigheder.

Kina er også forsigtigt begyndt at spille en større rolle i regionale konflikter. Eksempelvis har Kina mæglet mellem ærkerivalerne Iran og Saudi-Arabien og bidraget til den diplomatiske normaliseringsaftale, som de to lande indgik i sommeren 2023.

Kinas økonomiske model og styrke udfordrer vestlige lande

Kina er verdens største handelsnation og den største samhandelspartner for flere lande end noget andet land. Det giver Kina stor indflydelse. Samtidig har Kina en økonomisk model, hvor staten, og i sidste ende kommunistpartiet, spiller en langt større rolle end i vestlige lande. Staten har stor indflydelse på, hvilke sektorer der investeres i, og Kina satser navnlig på industrier, som formodes at blive afgørende for fremtidig økonomisk vækst.

På den internationale scene støtter staten kinesiske virksomheder økonomisk, politisk og diplomatisk for at sikre dem fordele og kontrakter. Kina har også vist, at landet ikke tøver med at bruge sin økonomiske magt til at lægge pres på andre lande, institutioner og virksomheder. Eksempelvis straffede Kina Litauen, efter landet tillod oprettelsen af et taiwansk repræsentationskontor. Kina straffede også Norge økonomisk efter tildelingen af Nobels Fredspris til dissidenten Liu Xiaobo.

Kinas vækstrater vil på længere sigt aftage, bl.a. fordi Kinas arbejdsstyrke bliver mindre i de kommende årtier. Det skyldes den tidligere etbarnspolitik og den generelle demografiske udvikling, som indebærer, at antallet af ældre vil vokse kraftigt. Ejendomssektoren, der har båret en stor del af den økonomiske vækst, kan ikke fremover udgøre samme økonomiske drivkraft og er i disse år en kilde til finansiel ustabilitet. ▲



Kina er verdens største handelsnation og den største samhandelspartner for flere lande end noget andet land.

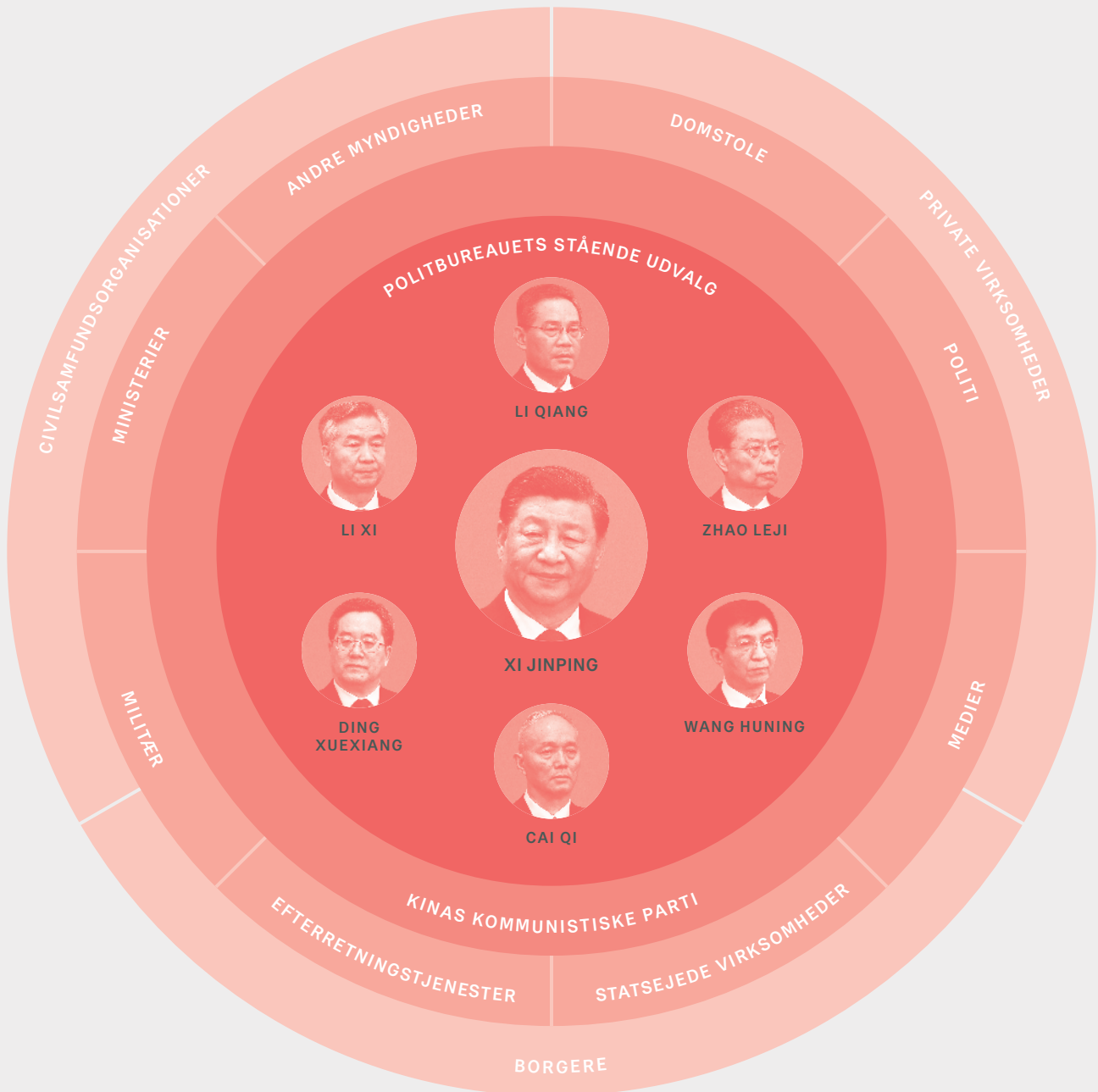
KINAS TILGANG TIL MULTILATERALT SAMARBEJDE STÅR PÅ FIRE SØJLER

Global Civilization Initiative, Global Development Initiative og Global Security Initiative beskriver Kinas internationale ambitioner og udgør rammen for Kinas engagement i internationale organisationer og initiativer. For at fremme sine interesser internationalt benytter Kina primært fire forskellige multilaterale tilgange:



KOMMUNISTPARTIET HAR BÅDE DEN LOVGIVENDE, DØMMENDE OG UDØVENDE MAGT I KINA

Figuren illustrerer, at politbureauets stående udvalg er Kinas Kommunistiske Partis og dermed Kinas øverste og mest centrale politiske organ. Partiet har, modsat partier i Danmark, både den lovgivende, dømmende og udøvende magt og dominerer i høj grad også økonomien og civilsamfundet.



Amerikanske sanktioner og vestlige virksomheders stigende tilbageholdenhed med investeringer i Kina giver også modvind. Kommunistpartiets øgede kontrol med private virksomheder er sandsynligvis også negativt for væksten.

På trods af de mange udfordringer vil Kinas økonomi sandsynligvis fortsat vokse hurtigere end Europas og USA's økonomier det næste årti, og Kinas økonomiske vægt og indflydelse i verden vil derfor øges. Det skyldes bl.a., at det er lykkedes Kina at skabe en meget konkurrencedygtig industri, og at Kina gør store videnskabelige og teknologiske fremskridt.

Kina er på vej til at blive en teknologisk supermagt

Kina stræber efter at blive teknologisk og videnskabeligt førende på både civile og militære områder. Siden årtusindskiftet har Kina derfor øget investeringerne i forskning og udvikling markant og er allerede blevet verdensførende på en række, især nye, videnskabelige områder, som Kina har udpeget som strategisk vigtige. Kina er bl.a. langt fremme inden for grønne teknologier, informations- og kommunikationsteknologi, kunstig intelligens og kvanteteknologi.

Samtidig arbejder Kina målrettet på at gøre sig mere uafhængigt af andre lande. Vestens hårde sanktioner mod Rusland og Kina selv har kun forstærket dette ønske. Derfor fokuserer Kina også i stigende grad på at udvikle teknologier, som det lige nu importerer, eksempelvis mikrochips. På langt sigt kan Kinas teknologiske udvikling give landet store strategiske, økonomiske og militære fordele og dermed gøre det vanskeligere for vestlige lande at sætte dagsordenen. ■

XI JINPING OG KOMMUNISTPARTIET STRAMMER GREBET

Modsat vestlige lande, hvor der er en deling af magten mellem den udøvende, dømmende og lovgivende magt, dominerer Kinas Kommunistiske Parti alle tre. Kinas Kommunistiske Partis kongres i oktober 2022 bekræftede, at Xi Jinping forbliver partiets og dermed Kinas leder i en tredje periode på fem år, hvilket er et brud med den præcedens, der har været gældende siden Maos død i 1976. Xi Jinping bestrider de tre vigtigste poster i Kinas politiske system: formand for kommunistpartiet, hvilket er den vigtigste post, præsident for Kina og formand for den centrale militærkommission.

De fleste i partiets øverste ledelse har tidligere arbejdet tæt sammen med Xi Jinping og vist deres loyalitet over for ham. Den øgede koncentration af magten omkring Xi Jinping gør Kina mindre forudsigeligt og øger risikoen for, at Kina agerer på et mangelfuldt beslutningsgrundlag.

Kommunistpartiet har under Xi Jinping strammet grebet om staten og civilsamfundet, og partiets tilstedeværelse i private virksomheder er blevet styrket. Samtidig bruger partiet i stigende grad censur, overvågning og undertrykkelse af kritiske røster til at sikre sin magtposition. Det gælder navnlig i Xinjiang-regionen, hvor undertrykkelsen og overvågningen er ekstrem.

Kina gør også en stor indsats for at kontrollere kinesere, der bor i udlandet, og bruge dem til at fremme Kinas interesser. Til den opgave bruger Kina både sine efterretningstjenester og partiorganer. Indsatsen kan true rettigheder for personer med kinesisk baggrund bosat i Danmark og andre lande. Kommunistpartiet forsøger f.eks. at styre mange organisationer for kinesere i udlandet, herunder organisationer for studerende og forskere. Kina opkøber også kinesisk-sprogede medier og bruger sociale medier til at fremme kommunistpartiets fortælling.

TEMA OVERFØRSEL AF TEKNOLOGI UDGØR EN TRUSSEL MOD VESTLIGE LANDE

Kina har en meget omfattende indsats for at kortlægge og overføre udenlandsk teknologi. Denne indsats er den største trussel mod danske og andre vestlige landes universiteters og virksomheders viden og intellektuelle ejendom. Samtidig indebærer forskningssamarbejde med Kina også betydelige fordele.

Kina anvender en lang række midler til at overføre teknologi, herunder forskningssamarbejde, talentprogrammer og investeringer i etablerede og nystartede højteknologiske virksomheder. Dertil kommer ulovlige midler som spionage, ikke mindst cyberspionage.

Ruslands militærindustrielle kompleks anvender i stor udstrækning vestligt producerede komponenter. Det ses i bl.a. drone- og missilsystemer. Sanktioner imod Rusland har gjort det vanskeligt at anskaffe alle nødvendige komponenter, og Ruslands indsats for at omgå sanktionerne dækker ikke behovet tilstrækkeligt. Rusland har derfor også fokus på at udvikle og øge egenproduktionen af komponenter, som kan erstatte udenlandsk teknologi. Her er industrispionage et vigtigt middel, og danske virksomheder og vidensinstitutioner er interessante mål.

Iran har en veludviklet infrastruktur til i hemmelighed at importere komponenter fra andre lande, ligesom Irans militærindustri i flere tilfælde har kopieret eller efterlignet vestlig og russisk militærteknologi. Det er sandsynligt, at Iran også vil kunne bistå Rusland med erfaringer i sanktionsomgåelser og import af teknologi til militær produktion.



Kina anvender en lang række midler til at overføre teknologi, herunder forskningssamarbejde, talentprogrammer og investeringer i etablerede og nystartede højteknologiske virksomheder.

METODER TIL OVERFØRSEL AF TEKNOLOGI



UDVEKSLING OG TILTRÆKNING AF VIDENSKABELIGE TALENTER

Lande som Kina, Rusland og Iran anvender alle udveksling af studerende og forskere som en måde at overføre viden. Der er især mange kinesiske studerende og forskere i vestlige lande og navnlig inden for naturvidenskabelige og tekniske fag. Kina uddeler især stipendier til studerende inden for strategisk prioriterede sektorer, og bl.a. stipendier fra China Scholarship Council indebærer et krav om, at de studerende vender hjem til Kina. Kina bruger også talentprogrammer til at tiltrække forskere med både kinesisk og udenlandsk baggrund.



KRAV TIL UDENLANDSKE VIRKSOMHEDER OM OVERFØRSEL AF TEKNOLOGI

Det vigtigste middel til overførsel af teknologi til Kina har historisk været, at udenlandske virksomheder skulle indgå i et joint venture med kinesiske partnere for at få lov til at investere i Kina. Med tiden er det dog blevet mindre vigtigt.



CYBERSPIONAGE

Særligt Kina anvender cyberspionage til at stjæle sensitive teknologiske hemmeligheder. Eksempelvis har USA anklaget den kinesiske stat for at stå bag nogle af de cyberangreb, der i 2021 blev tilskrevet hackergruppen Hafnium. I de angreb blev forskningsinstitutioner, tænketanke, NGO'er og forsvarsindustrien i USA kompromitteret.



FORSKNINGS-SAMARBEJDE

Kina ser forskningssamarbejde som et vigtigt middel til overførsel af viden. Derfor deltager Kina aktivt i en lang række forskningsprojekter, herunder megaprojekter som fusionsenergiprojektet International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) og kernefysikprojektet Large Hadron Collider (LHC).



MENNESKELIGE KILDER

Overførsel af viden og teknologi sker også via klassisk spionage, hvor eksempelvis ansatte i virksomheder og på universiteter hjælper andre landes efterretningstjenester med at stjæle viden, der kan bruges til at opbygge forskningsmiljøer og industrier.



KINAS STRATEGI FOR CIVIL-MILITÆR FUSION SKABER YDERLIGERE RISICI

Kina har en strategi for civil-militær fusion, som især sigter mod, at militæret kan udnytte civile videnskabelige og teknologiske fremskridt. Det betyder, at eksempelvis forskningssamarbejde med Kina og kinesiske investeringer kan ende med at bidrage til Kinas militært teknologiske udvikling.



INVESTERINGER I ETABLEREDE OG NYSTARTEDE VIRKSOMHEDER

Især Kina anvender investeringer strategisk til at tilegne sig teknologi og viden, særligt inden for strategisk prioriterede sektorer. Via udenlandske investeringer kan fremmede stater også tilegne sig teknologi og viden, som ellers er underlagt f.eks. sanktioner eller eksportkontrol. Der er tegn på, at Kina i stigende grad vender blikket mod opstartsvirksomheder, hvor screeningen med investeringer er mindre omfattende.

TERROR, USTABILITET OG MIGRATION

EUROPAS KONFLIKTFYLDTE NABOREGIONER



Krigen mellem Israel og Hamas har på ny vist, at uløste konflikter i Europas nærområde kan eskalere hurtigt og skabe omfattende regional ustabilitet. Dybe strukturelle problemer i Mellemøsten og Afrika vil også fremadrettet give anledning til konflikter og humanitære kriser, som skaber øget grobund for terror og migration. Terrortruslen mod flere europæiske lande, herunder Danmark og danske interesser i udlandet, er desuden øget som konsekvens af koranafbrændingerne. Samtidig er verdensordenen under forandring, og regionale magter som Tyrkiet, Saudi-Arabien og Iran får større manøvrerum. Europas svækkede rolle i Mellemøsten og Afrika giver også Kina og Rusland muligheder for at øge deres indflydelse i regionerne.



Israels missilforsvarssystem nedskyder raketter
affyret af Hamas-bevægelsen i Gaza.
Anas Baba/AFP/Ritzau Scanpix

■ Uløste konflikter og strukturelle problemer skaber fortsat ustabilitet

Hamas-bevægelsens terrorangreb i Israel den 7. oktober 2023 og Israels massive militære modsvar er et tydeligt eksempel på, hvordan uløste konflikter i Europas nær-område kan eskalere hurtigt og skabe omfattende ustabilitet. Israels militære modsvar forårsager vrede mange steder i Mellemøsten, og der er en udbredt opfattelse af, at Vesten entydigt støtter Israel i denne konflikt. En langvarig israelsk militær kampagne og tilstedeværelse i Gaza sammenholdt med en generel vrede mod Vesten vil skærpe truslen mod vestlige, herunder danske, interesser i regionen. Dette gælder trusler fra terrorgrupper, men også civile uroligheder som stormløb og væbnede angreb på diplomatiske repræsentationer og virksomheder vil kunne finde sted. Den tidligere inddæmmede Israel-Palæstina-konflikt har potentiale til at sprede sig i regionen.

Europa vil i de kommende år skulle håndtere konsekvenserne af krigen og de mange forbundne konflikter i sit nærområde. Eksempelvis kan Syrien på ny blive centrum for intensiverede kamphandlinger. Foruden Rusland og Tyrkiet konkurrerer Iran og USA fortsat om indflydelse i landet, ligesom Israel hyppigt udfører luftangreb i Syrien mod militser med tilknytning til Iran. Tærsklen for anvendelsen af militær magt i Syrien er i forvejen lav, og de øgede regionale spændinger, som udspringer af krigen mellem Israel og Hamas, gør det krigsramte land til en oplagt arena for øget eskalation.

Den uløste konflikt i Syrien har særlig betydning for terrortruslen, da den giver Islamisk Stat og andre terrororganisationer mulighed for at fastholde fodfæstet i landets randområder. Kontraterrorindsatsen svækkes af modstridende interesser blandt konfliktens eksterne parter, manglen på koordination og fraværet af statslig autoritet. Islamisk Stat vil også i de kommende år udnytte den skrøbelige sikkerhedssituation i Syrien til at bevare sit manøvrerum og understøtte terrorangreb uden for landet, herunder i Vesten.

Lande som Libanon, Irak og Libyen vil også være dybt prægede af indre splittelser, vold og økonomisk krise. Det skaber gode betingelser for både terrororganisationer og militser, som udhuler staternes autoritet indefra og forringer deres evne til at forvalte magten.

Særligt i Libanon har Hizbollah-militsens betydelige magt potentialet til at trække landet ind i en ny konflikt med Israel.

I Afrika er ustabilitet ligeledes blevet et grundvilkår, og følgevirkningerne af såvel krigen i Ukraine som coronapandemien og klimaforandringerne har ramt skrøbelige stater uforholdsmæssigt hårdt. Dermed forstærkes de allerede omfattende strukturelle problemer, som også fremadrettet vil være en afgørende drivkraft for terror, migration og andre sikkerhedspolitiske udfordringer.

Stigende fødevareusikkerhed og vandmangel, udbredt tørke, høj inflation og stor ungdomsarbejdsløshed udgør problemer på tværs af regionerne. Dertil kommer, at høje energi- og fødevarepriser, omfattende korrupktion og dårlig regeringsførelse udhuler de skrøbelige staters evne til at levere serviceydelser til deres befolkninger. De faktorer, som får folk til at søge mod et bedre liv i andre lande, eksisterer dermed stadig. Det betyder, at migrationspresset mod Europa vil forblive højt.

Årsagerne til opstandene i Mellemøsten og Nordafrika i 2011, herunder dårlige livsvilkår og undertrykkelse, består og er i visse tilfælde endda blevet forværret. Der er derfor risiko for tilbagevendende politisk og social ustabilitet. Samtidig er mange autokratiske regimer blevet styrket og har stadig bedre muligheder for at undertrykke sociale og politiske bevægelser. Årsagen er bl.a., at regimer erhverver sig nye overvågningsteknologier og har evnen til at blokere sociale medieplatforme. Det begrænser evnen til at mobilisere større folkelige opstande. Færre vestlige krav om at overholde basale menneskerettigheder vil desuden føre til, at regimerne får friere rammer til at undertrykke oppositionsgrupper og politiske aktivister.

Konflikten i Sudan og serien af statskup i Mali, Burkina Faso og Niger i Sahel-regionen viser, at politiske og sociale omvæltninger på det afrikanske kontinent også kan opstå med ganske kort varsel. Ustabiliteten, som præger en lang række afrikanske stater, er forårsaget af en kombination af vand- og fødevaremangel, dårlig regeringsførelse, lavt uddannelsesniveau, manglende infrastruktur, dyb gæld og få udenlandske investeringer. Klimaforandringer og ørkendannelse vil i fremtiden kun forstærke disse problemer.

Regionale magter får større manøvrerum

Verdensordenen er under forandring, og vestlig politisk og økonomisk indflydelse er under pres. Det er en afgørende drivkraft for, at regionale magter i Europas sydlige naboregioner som Tyrkiet, Saudi-Arabien og Iran får større strategisk betydning og indflydelse.

Beslutningen om at udvide BRIKS-samarbejdet med bl.a. Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Iran og Egypten viser, at regionale magter i Mellemøsten aktivt ønsker at udbrede deres diplomatiske forbindelser, handelsrelationer og sikkerhedspartnerskaber. Derved forsøger de at øge deres uafhængighed og fleksibilitet i en usikker og foranderlig verden. Regionale magter har allerede viljen og evnen til at påvirke deres umiddelbare nærområde politisk, økonomisk og sikkerhedsmæssigt. Samtidig ønsker landene, trods uenigheder på en række områder, i stigende grad at bidrage til at forme den globale udvikling og de internationale institutioner på en måde, så de i højere grad tjener til landenes egen fordel.

I Mellemøsten og Nordafrika gentænker regionale magter såsom Tyrkiet, Saudi-Arabien og Iran i disse år deres indbyrdes, og ofte konfliktfyldte, forhold. Det skyldes bl.a., at USA's fokus på den strategiske konkurrence med Kina har formindsket USA's traditionelle rolle som sikkerhedsgarant i regionerne. Det har eksempelvis medført, at flere Golfstater afsøger nye måder at sikre deres indflydelse og interesser på, herunder gennem genoptagelsen af diplomatiske forbindelser til stater såsom Iran og Syrien.

Det øgede regionale fokus på diplomati indebærer også, at staters støtte til folkelige bevægelser og oppositionsgrupper i andre lande er aftaget. Det bidrager til stabilitet, men styrker samtidig de autokratiske tendenser i regionerne. Selv om processen er skrøbelig, er de regionale magter aktivt engagerede i at forme og definere de nye regionale spilleregler, som skal øge deres muligheder for at fremtidssikre og øge deres indflydelse både i og uden for deres eget nærområde. Dermed stiger risikoen for, at Europa vil få sværere ved at gøre sin indflydelse gældende i forholdene til de mere selvhævdende og indflydelsesrige regionale magter. ▲

HVIS REGIONALE MAGTER I MELLEMEØSTEN IGEN KOMMER PÅ KONFRONTATIONSKURS

På trods af det øgede fokus på diplomati er den voldsomme optrapning af den israelsk-palæstinensiske konflikt i efteråret 2023 en påmindelse om, at de regionale spændinger i Mellemøsten igen kan stige med meget kort varsel. Hvis konfliktniveauet mellem regionale magter såsom Iran, Tyrkiet og Saudi-Arabien på ny intensiveres, øges også sandsynligheden for, at nye stedfortræderkrige bryder ud i allerede skrøbelige eller konfliktramte stater, hvor regionale magter har konkurrerende interesser.

Risikoen for udbruddet af væbnede konflikter mellem stater vil stige, og det samme vil hyppigheden af afgrænsede, men effektfulde, angreb mod strategiske mål såsom olieinfrastruktur og skibstrafik.

Det kan eksempelvis få store konsekvenser for energisikkerheden og skibsfarten i farvandene omkring Den Arabiske Halvø.

Eksempelvis omsætter Tyrkiet sin stigende geopolitiske relevans til øget indflydelse. Landet er en central partner for EU og et vitalt medlem af NATO. Desuden har dets strategiske orientering stor betydning for Europas kerneinteresser. Krigen i Ukraine har kun styrket Tyrkiets betydning i kraft af landets placering mellem Middelhavet, Sortehavet, Europa og Mellemøsten. Tyrkiet vil bruge denne gunstige position til at øge landets rolle som en uafhængig regional magtfaktor. Tyrkiets ambitioner kommer bl.a. til udtryk gennem landets forsøg på at styrke sin rolle som en foretrukken mægler i internationale konflikter, herunder krigen i Ukraine.

Samtidig vil en række interessekonflikter give anledning til fortsatte spændinger i Tyrkiets forhold til vestlige partnere. Eksempelvis vil Tyrkiets grænsekrav i det østlige Middelhav samt EU's kritik af retstilstanden i Tyrkiet udgøre hindringer for en forbedring af forholdet til EU. Yderligere vil Tyrkiets tætte politiske, energimæssige og økonomiske bånd til Rusland også fremadrettet give anledning til uoverensstemmelser i forholdet til USA og øvrige NATO-lande. Det samme gælder Tyrkiets kamp mod den vestligt støttede kurdiske YPG-milits i Syrien, som efter Tyrkiets opfattelse er identisk med terrorbevægelsen PKK.

Ligeledes har Saudi-Arabien udviklet sig til en toneangivende magtfaktor, som i stigende grad forfølger sine interesser med begrænset hensyn til gamle allianceforhold. Saudi-Arabien har målrettet søgt at gøre sig til partner med både Kina, Rusland og Vesten for at øge sin strategiske selvstændighed.

Saudi-Arabien er dybt engageret i flere forsøg på at nedtrappe konfliktniveauet i Mellemøsten, da fortsat regional ustabilitet vil være skadelig for evnen til at tiltrække udenlandske investeringer til landet. Eksempelvis indgik Saudi-Arabien i marts 2023 en normaliseringsaftale med Iran under kinesisk mægling. Denne aftale kan muligvis danne grundlag for en fredsaftale mellem Saudi-Arabien og den iransk støttede Houthi-bevægelse, også kendt som Ansarallah, i Yemen. Saudi-Arabien har derigennem givet Kina politisk medansvar for at bidrage til at sikre den regionale stabilitet.

Saudi-Arabiens omfattende sociale og økonomiske reformprogram Saudi Vision 2030 skal tiltrække internationale selskaber og investeringer i teknologier og bistå overgangen fra fossile brændstoffer til grøn energi.

Irans forhold til Vesten bliver stadig mere anspændt. Det skyldes bl.a. landets rolle i konflikten mellem Israel og Hamas og andre iransk støttede grupper, Irans militære støtte til Ruslands krig i Ukraine, krænkelse af menneskerettigheder og fortsatte brud på den nukleare aftale. For at modvirke konsekvenserne af det anspændte forhold søger Iran derfor at udbygge og styrke sine internationale og regionale relationer.

Iran og Israel fører en skyggekrig, som kan eskalere med kort varsel. Spændingerne er blevet betydeligt skærpet som følge af krigen mellem Israel og Hamas, og en yderligere eskalation vil få store konsekvenser for den regionale stabilitet. Iran udbygger sin evne til at operere militært i hele regionen, herunder igennem sin støtte til Hamas-bevægelsen i Gaza, Hizbollah i Libanon, shiitiske militser i Irak og Houthi-bevægelsen i Yemen. Samtidig skal Iran afveje en yderligere optrapning mod konsekvenserne for landets politiske ambitioner i regionen.

Der er ingen tegn på, at en ny nuklear aftale mellem Iran og USA er nært forestående. Iran forsøger i mellemtiden at gøre sig uafhængigt af, om en ny nuklear aftale kommer i stand, ved at udbygge sit politiske fodfæste i regionen og opnå medlemskab af internationale sammenslutninger som BRIKS. Samtidig fortsætter Iran med at opbygge lagre af beriget uran, der kan bruges til at fremstille kernesprænghoveder. Irans øverste leders religiøse forbud mod udviklingen af kernevåben er dog stadig gældende, og Iran har hidtil alene anvendt udviklingen af det nukleare program som et forhandlingskort i forhold til USA. ▲

SKYGGEKRIGEN MELLEM ISRAEL OG IRAN HAR I DE SENESTE
ÅR UDSPILLET SIG I STORE DELE AF MELLEMØSTEN



Sandsynlige iranske forsøg på at dræbe israelske statsborgere i bl.a. Georgien, Tyrkiet og Cypren.



Israel gennemfører hyppigt luftangreb mod iranske mål i Syrien, herunder mod militær infrastruktur og våbensystemer.



Sandsynlige israelske attentater mod iranske atomforskere og officerer fra Revolutionsgarden.

ISRAEL

IRAN



Iransk økonomisk og militær støtte til Palæstinensisk Islamisk Jihad og Hamas-bevægelsen i Gaza samt betydelig iransk militær støtte til Libanesiske Hizbollah.



Sandsynlige iranske cyberangreb mod kritisk infrastruktur og virksomheder i Israel.



Angreb og sabotage mod iranske militære produktionsanlæg og nukleare faciliteter.



I Yemen udfører Houthis-bevægelsen drone- og missilangreb mod Israel til støtte for Hamas.



Iranske droneangreb mod israelske fragtskibe ud for Den Arabiske Halvø.

Vestens indflydelse svækkes, imens den strategiske betydning af Europas sydlige naboregioner stiger

Krigen i Ukraine har blotlagt, at Vestens evne til at vinde opbakning til sine mærkesager i Europas sydlige naboregioner er svækket. Det skyldes bl.a., at mange mellemøstlige og afrikanske lande oplever, at deres problemer ofte er blevet overhørt og underprioriteret, og at Europa i det seneste årti har forfulgt snævre egeninteresser, såsom terrorbekæmpelse og begrænsning af migration. Kolonifortiden og opfattelsen af, at Vesten vender det blinde øje til strukturelle udfordringer, kriser og konflikter, gør det sværere for Europa at vedligeholde og opbygge nye partnerskaber med landene.

Eksempelvis viser serien af statskup i Sahel-regionen, at anti-vestlige strømninger hurtigt kan sprede sig geografisk og på kort tid medføre en markant svækkelse af Europas indflydelse i dets nærområde. Der er en betydelig risiko for, at svækkede partnerskaber med lande i Nord- og Vestafrrika fremadrettet vil gøre det sværere for Europa at begrænse migration, bekæmpe terror og fremme de demokratiske vilkår i regionerne.

Også en lang række mindre indflydelsesrige lande i Mellemøsten og Afrika søger i stigende grad mod samarbejdsfora såsom BRIKS og Shanghai Cooperation Organisation, som Kina står i spidsen for. Det er et udtryk for, at der er et udbredt ønske om at ændre rammebetingelserne for at kunne forfølge egne og andre interesser end dem, der bliver prioriteret i Vesten. Landene ønsker øget strategisk autonomi, ligesom de i stigende omfang også bruger deres samlede vægt til at forsøge at forme det internationale system og dets institutioner.

Udviklingen skaber nye muligheder for Kina og Rusland, som får øget manøvrerum i Europas sydlige naboregioner og udfordrer Europas evne til at sikre sine strategiske interesser. Motiverne for at indgå strategiske partnerskaber med disse stormagter varierer fra land til land, men udsigten til at optage statslige lån uden krav om demokratiske reformer, modtage støtte til udbygningen af kritisk infrastruktur og indgå nye sikkerhedspartnerskaber, der kan beskytte et svagt og autokratisk styre, er gennemgående motiver. For lande i Europas sydlige naboregioner kan partnerskaberne med Kina og Rusland dermed bruges som modvægt til vestlig dominans og kan eksempelvis også bidrage til at skærme landene mod internationale sanktioner. ■

ØGET STORMAGTSKONKURRENCE I EUROPAS SYDLIGE NABOREGIONER

RUSLAND VIL MODVIRKE VESTENS INDFLYDELSE I MELLEMØSTEN OG AFRIKA

Rusland har siden invasionen af Ukraine været meget aktiv for at udbygge sine relationer til stater i Mellemøsten og Afrika. Rusland har imidlertid begrænsede økonomiske ressourcer til at kunne understøtte sit engagement i regionerne. Det er derfor usandsynligt, at Rusland vil kunne opbygge omfattende samarbejder og alliancer med lande i Mellemøsten og Afrika ud over de eksisterende partnerskaber med eksempelvis Syrien og Iran. Rusland vil i stedet bruge sine forbindelser til landene til at modvirke de vestlige landes forsøg på at isolere Rusland politisk og økonomisk. Rusland vil også præsentere sig som en ledende magt, der, sammen med Kina, kan samle ikke-vestlige lande i en global anti-vestlig koalition.

På det afrikanske kontinent udnytter Rusland, at en række svage regeringer har behov for militær og diplomatisk støtte. Rusland gennemfører også påvirkningskampagner, der har til formål at udnytte anti-vestlige strømninger i tidligere europæiske kolonier som et led i Ruslands ambition om at svække bl.a. Europas indflydelse i Afrika.

SYRIEN

Syrien er afgørende for Ruslands militære tilstedeværelse i regionen, og landet er centrum for Ruslands, USA's og de regionale magters strategiske konkurrence i regionen.

IRAN/SAUDI-ARABIEN

Kinas mægling mellem Iran og Saudi-Arabien bunder i et ønske om at styrke Kinas energisikkerhed og finde nye partnere i den globale konkurrence med USA og Vesten.

KINA ER BLEVET EN MAGTFAKTOR I MELLEM-ØSTEN OG AFRIKA

Kinas engagement i Mellem-østen og Afrika er primært drevet af behovet for råstoffer og fossil energi. Dette dominerer Kinas investeringer i regionerne og betyder, at Kina, til forskel fra Rusland, har en fælles interesse med Vesten i regionernes politiske og økonomiske stabilitet.

Kina har et stigende økonomisk, militært og politisk engagement i Afrika og har positioneret sig som et troværdigt alternativ til Vesten. Selv om Kinas investeringer har stagneret siden 2018, investerer Kina fortsat betydeligt i Afrika. Kina arbejder også på at knytte tættere politiske bånd til afrikanske stater for at øge sit støttegrundlag i internationale organisationer, f.eks. FN. Kina satser på øget samhandel og på at udnytte de økonomiske muligheder i Afrika, som den voksende befolkning og middelklasse giver.

Kina er en stor bidragsyder til FN's fredsbevarende styrker i Afrika. Kina er særligt interesseret i at sende styrkebidrag til lande med store forekomster af naturressourcer, og hvor Kina også har investeret.

SAHEL-LANDENE

Rusland har med sin støtte til kupmagere i Sahel-regionen haft held med at svække de vestlige landes indflydelse. Rusland forsøger gennem private militære virksomheder at øge sin indflydelse og få adgang til lokale mineindustrier og militær infrastruktur i området.

GOLFEN

Rusland forsøger at fastholde arabiske staters relative neutralitet i forhold til krigen i Ukraine. Rusland vil forsøge at opretholde høje energipriser gennem koordination med OPEC-landene.

DR CONGO

Kina har eksempelvis ydet store lån og foretaget massive investeringer i DR Congo mod at få øget adgang til landets store forekomster af eksempelvis kobber og kobolt. Disse metaller er vigtige i den grønne omstilling og nye teknologier.

DJIBOUTI

Kina har en militærbase i Djibouti ud til Det Røde Hav, og Kina overvejer sandsynligvis mulighederne for at etablere flere militærbaser i Afrika, også ud mod Atlanterhavet.

TEMA TERROR

Koranafrændinger har skærpet terrortruslen

Koranafrændingssagerne i 2023 har øget terrortruslen mod flere europæiske lande, herunder Danmark og danske interesser i udlandet.

Både Islamisk Stat og al-Qaida har i deres propaganda opfordret deres sympatisører til at foretage hævnangreb for koranafrændinger i bl.a. Sverige og Danmark. Det er desuden meget sandsynligt, at Islamisk Stat i 2023 planlagde hævnangreb mod mål i Europa.

Den største terrortrussel mod Europa kommer netop stadig fra enkeltpersoner og mindre grupper af militante islamister i og nær Europa, der lader sig inspirere af militant islamistisk propaganda. Det er meget sandsynligt, at gerningsmanden bag terrorangrebet, som dræbte to svenskere i Bruxelles den 16. oktober 2023, var motiveret af et ønske om at hævne koranafrændingerne.

Optrapningen af konflikten i Gaza som følge af Hamas' terrorangreb på Israel den 7. oktober 2023 har ført til målrettede trusler mod Europa i Islamisk Stats og al-Qaidas propaganda. Det har også medvirket til at skærpe terrortruslen.

Som følge af koranafrændingerne vil Skandinavien, særligt Sverige og Danmark, sandsynligvis på langt sigt, dvs. i et tiårigt perspektiv, være en fast del af den militante islamistiske propaganda rettet mod Vesten.

Islamisk Stats og al-Qaidas evne til at udføre store koordinerede terrorangreb i Europa er dog sandsynligvis meget begrænset. Det skyldes bl.a. den internationale indsats mod terror, som lægger et løbende pres på terrorgrupper- og netværk i og uden for Vesten. Ifølge Europol udførte militante islamister og højreekstremister kun fire terrorangreb i EU i 2022, mens dobbelt så mange blev forhindret. Antallet af gennemførte angreb har været faldende siden midten af 2010'erne.

Politiske stridspunkter vil fortsat afgøre terroristers valg af mål

Krænkelssager, identitetspolitik og migrationspolitik vil stadig være vigtige for, hvilke mål terrorister udpeger. Bølger af terrortrusler kan opstå hurtigt. Den hurtige spredning af nyheder via sociale medier gør, at terrorister både i og uden for Europa hurtigere bliver opmærksomme på krænkelser og mål, som de ser en fordel i at ramme.

Krænkelssager vil være en drivkraft i at forme terrorgrupperes angrebsplanlægning, propaganda og rekrutteringsgrundlag i de kommende år. Det gælder især sager, som grupperne vurderer vil mobilisere et stort antal sympatisører. Islamisk Stat og al-Qaida er i stand til at reagere hurtigt på mediebegivenheder og historier og målrettede propaganda og trusler.

Koranafrændingerne viste, hvordan sådanne hændelser kan få terrorgrupper til at udpege nationer som "krænkere af islam". Hvis det sker igen, vil det med kort varsel kunne skærpe terrortruslen.

LGBTQ+-miljøer fylder meget i den ekstremistiske propaganda, og i Vesten udgør de mål for terrorangreb fra både højreekstremister og militante islamister. I oktober 2022 blev to personer dræbt i et angreb på en LGBTQ+-bar i Bratislava i Slovakiet. Gerningsmandens højreekstremistiske manifest, der blev delt på internettet kort før angrebet, udtrykte både homofobiske og antisemitiske holdninger. I juni 2023 afværgede østrigske myndigheder et angreb på en Pride-parade i Wien. Angrebet var planlagt af en gruppe Islamisk Stat-sympatisører.

Foruden religiøse minoriteter og LGBTQ+-miljøer er etniske minoriteter en del af fjendebilledet for højreekstremister. Højreekstremister ser modstand mod indvandring til vestlige lande ud fra en ekstrem og nationalistisk verdensanskuelse, der i yderste konsekvens retfærdiggør brugen af vold.

VURDERING AF TERROR- TRUSLEN MOD DANMARK

Terrortruslen mod Danmark og danske interesser i udlandet bliver vurderet i Center for Terroranalyses (CTA's) udgivelse *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*.

I den seneste vurdering fra 2023 skriver CTA, at terrortruslen mod Danmark er i niveauet **ALVORLIG**. Transnationale militante islamistiske grupper har stadig til hensigt at begå terrorangreb i Vesten trods svækkelsen af gruppernes kapacitet til at udgøre en trussel mod Vesten, herunder Danmark. Derudover vurderer CTA, at militant islamistisk propaganda kan inspirere personer i Danmark til handling.

CTA vurderer også, at terrortruslen fra højreekstremister mod Danmark er i niveauet **GENEREL**.

Vurdering af terrortruslen mod Danmark kan findes på pet.dk/publikationer



Krænkelsessager vil være en drivkraft i at forme terrorgruppers angrebsplanlægning, propaganda og rekrutteringsgrundlag i de kommende år.

Etablerede terrorgrupper spiller en afgørende rolle for terrortruslen

Selv om den mest akutte terrortrussel stadig kommer fra enkeltpersoner eller små sympatisør-netværk, spiller mere organiserede terrorgrupper stadig en vigtig rolle i at drive terrortruslen mod Europa og europæiske interesser i udlandet.

Islamisk Stat har i 2023 mistet en række højtplacerede ledere. Alligevel har gruppen vist sig i stand til at understøtte og målrette angreb og angrebsforsøg på tværs af sin globale organisation. Islamisk Stat har i de seneste år forsøgt at etablere en formel struktur, som har til formål at styre, rådgive og understøtte dens undergrupper uden for Syrien og Irak. I løbet af de seneste år har Islamisk Stat formået at fordele ressourcer på tværs af organisationen bl.a. til at planlægge angreb.

Islamisk Stat og al-Qaida vil også søge andre former for støtte fra deres sympatisørnetværk i bl.a. Europa, f.eks. til at udarbejde propaganda. Antallet af anholdelser i forbindelse med terrorsager har ifølge Europol været konstant de seneste år. Anholdelserne skyldes i stigende grad støtte til f.eks. Islamisk Stat frem for egentlig terrorplanlægning.

Højreekstremister i Vesten opsøger ligesom militante islamister onlinefællesskaber på tværs af grænser, da det er nemmere at finde meningsfæller globalt end lokalt. Dermed kan selve overbevisningen om en ideologi eller konspirationsteori være et vigtigere grundlag for fællesskab end nationale fællestræk såsom sprog og kultur.

Samtidig forener højreekstremister sig stadig i fysiske grupperinger. Der har dog i de seneste år ikke været gennemført angreb i Vesten organiseret af fysiske højreekstremistiske grupperinger. Omvendt har nogle af de enkeltpersoner, der har gennemført angreb, haft en forudgående eller perifer tilknytning til en fysisk gruppering. Fysiske højreekstremistiske grupperinger spiller stadig en rolle i radikaliseringen af enkeltpersoner og spredningen af propaganda, ligesom de danner grundlag for netværk og personlige relationer. ▴

Terrorister kan udnytte teknologiske udviklinger

Adgangen til propaganda, manifeste, bombemanualer m.m. på internettet vil også fremover være afgørende for de radikale miljøer. De seneste års øgede regulering af populære sociale medieplatforme har gjort det sværere at bruge platformene til at danne ekstremistiske grupper og sprede propaganda.

Jagten på digitale frirum, hvor ekstremister kan hente inspiration og interagere, har medført et skift til mindre kendte platforme, der ikke regulerer indhold i samme omfang som gængse medieplatforme.

Den ringe tilgængelighed af skydevåben i Europa har tvunget terrorister til at finde andre måder at angribe på. I flere år er mere simple virkemidler såsom knive og køretøjer blevet brugt.

Det er muligt, at teknologisk udvikling, eksempelvis inden for 3D-printning, droneteknologi og hjemmelavede våben, i højere grad i de kommende år vil give terrorister adgang til mere dødbringende metoder.

Krig og konflikt i Europas nærområder øger terrortruslen

Lokale konflikter vil også i fremtiden være en vigtig drivkraft for terrortruslen. Konflikterne skaber forhold, der gør det muligt for ekstreme grupper at opbygge kapaciteter til at gennemføre eller understøtte terrorangreb. Det gælder eksempelvis øget operativt frirum og muligheden for, at en regional stormagtskonflikt kan hæmme indsatsen mod terrorgrupper som al-Qaida og Islamisk Stat.

Islamisk Stats undergruppe i Afghanistan, ISKP, udnyttede særligt i slutningen af 2022 Talibans manglende evne til at kontrollere landet til at gennemføre en række terrorangreb i Afghanistan, Pakistan og Iran. Formålet med angrebene var sandsynligvis at undergrave Talibans forsøg på at række ud til internationale partnere.

I 2023 slog belgiske, nederlandske og tyske myndigheder til mod et netværk af centralasiatiske Islamisk Stat-sympatisører, der havde kontakt til ISKP. ISKP har udvidet sin propaganda markant og producerer propaganda på flere forskellige sprog. Det har sandsynligvis øget gruppens rekruttering blandt centralasiatiske befolkningsgrupper.



I Afrika vil Islamisk Stat- og al-Qaida-relaterede terrorgrupper fortsat udnytte frirummene i periferien af skrøbelige stater til at skabe ustabilitet.

I Afrika vil Islamisk Stat- og al-Qaida-relaterede terrorgrupper fortsat udnytte frirummene i periferien af skrøbelige stater til at skabe ustabilitet og forsøge at indføre en grad af lokal kontrol. Dette gør sig særligt gældende i Sahel-regionen i Vestafrika. Islamisk Stat-undergrupperne i Nigeria, Mali og DR Congo har i løbet af det seneste år øget deres aktiviteter. Det er dog mindre sandsynligt, at dette vil lede til en større terrortrussel mod Europa og Danmark i de kommende år.

I det nordøstlige Syrien vil de omkring 10.000 Islamisk Stat-fanger samt titusindvis af sympatisører og pårørende i kurdisk-kontrollerede fængsler og lejre fortsat have potentiale til at skabe ustabilitet i regionen. Fremtiden for den amerikanske tilstedeværelse i området, som er kritisk for sikkerheden omkring fangerne, er stadig usikker. Herudover er det sandsynligt, at Islamisk Stat fortsat betragter befrielsen af krigere og deres familier som afgørende for, at gruppen kan genvinde sin tidligere styrke. Det er sandsynligt, at Islamisk Stat fortsat planlægger angreb på fængsler og lejre for at opnå dette.

Højreekstremister fra flere lande i Europa har deltaget i krigen i Ukraine på begge sider, om end i et begrænset omfang. Det er muligt, at adgangen til transnationale netværk og relationer på tværs af højreekstremistiske grupperinger vil øge de tilrejsende højreekstremisters radikalisering. Adgangen til og brugen af våben i en krigszone kan på samme vis øge voldsparatheden hos højreekstremister efter deres hjemkomst. ■

KRÆNKELSESSAGER ER EN DRIVKRAFT FOR TERRORTRUSLEN

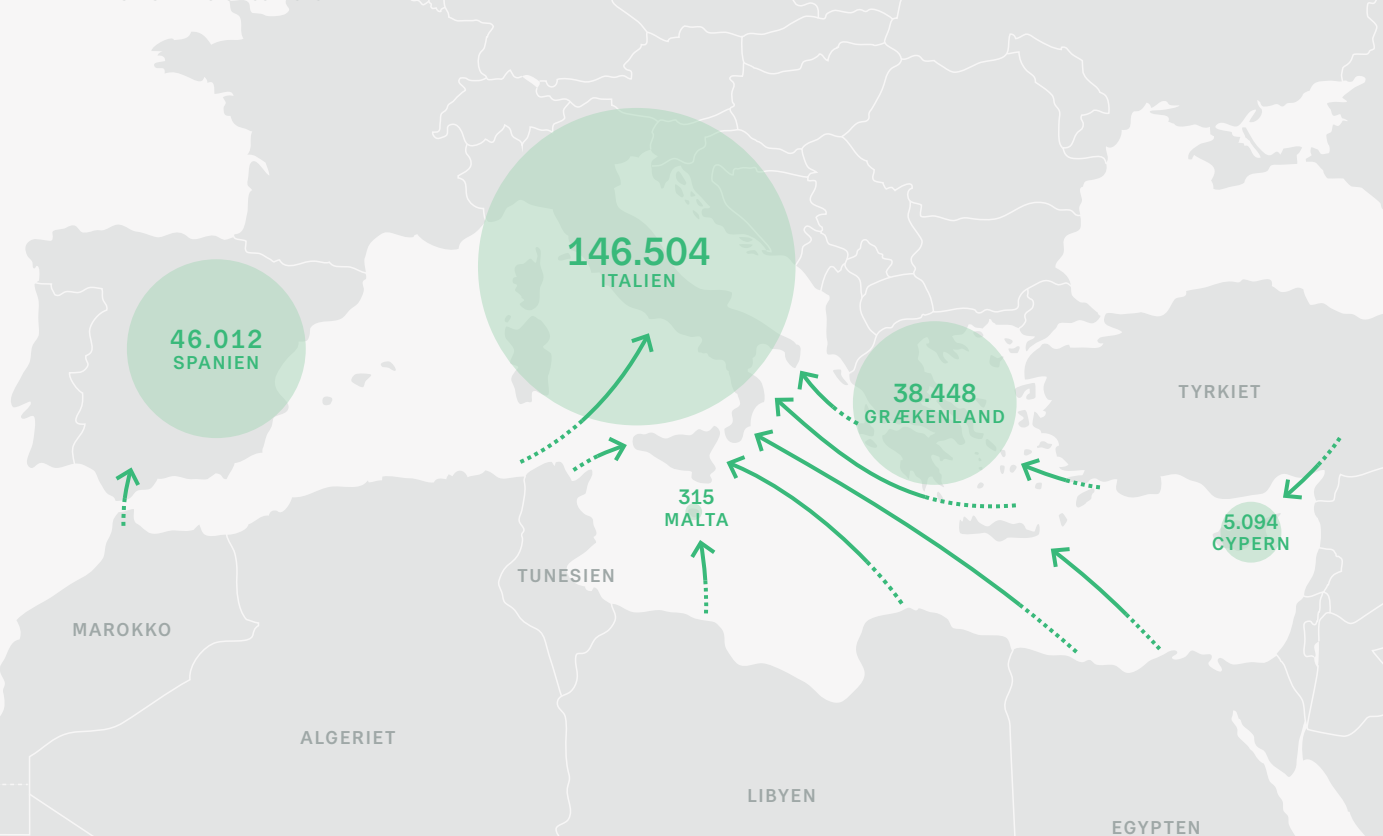
Terrorgrupper udnytter de statslige og folkelige reaktioner på krænkelssager og peger på vold som det eneste gyldige modsvar. Billeder og videoer af krænkelsseshandlingerne bliver faste dele af gruppernes propaganda og er med til at fastholde bestemte lande i terroristers søgelys.



MIGRANTER OVER MIDDELHAVET I 2023

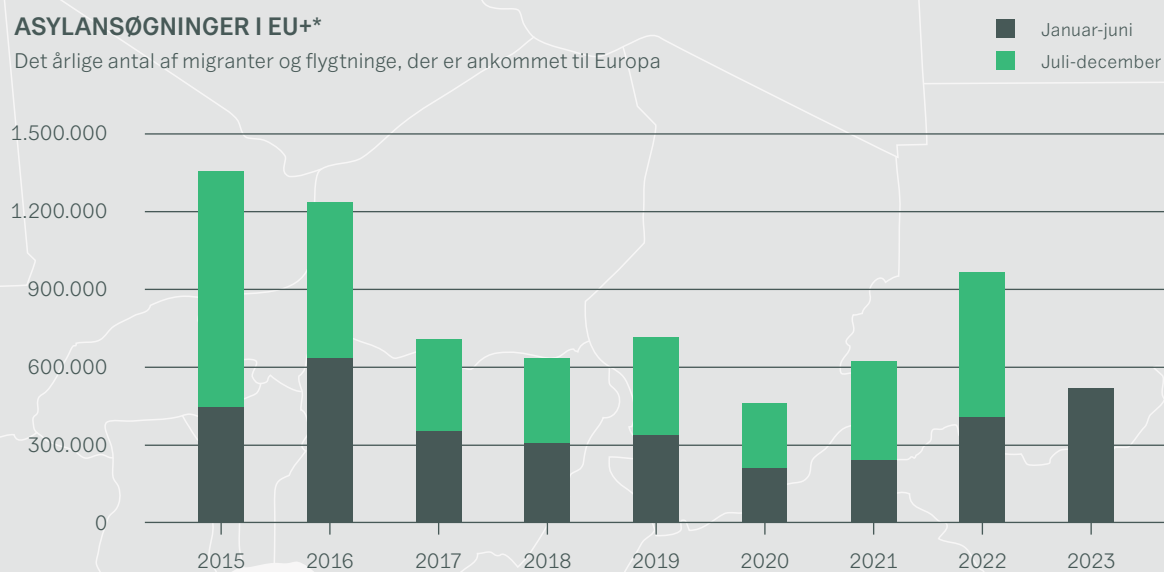
Antallet af migranter og flygtninge over Middelhavet fra 1. januar til 12. november 2023. I alt kom der 230.060 migranter eller flygtninge over havet og 6.313 via landjorden til Europa i perioden.

Kilde: Operational Data Portal, UNHCR.
Tal fra 12. november 2023



ASYLANSØGNINGER I EU+*

Det årlige antal af migranter og flygtninge, der er ankommet til Europa



Kilde: EU's Asylagentur (EUAA)

* EU+ refererer til de 27 EU-medlemsstater plus Norge og Schweiz.

TEMA MIGRATION

Antallet af migranter på verdensplan er stigende, og der har aldrig været et større antal mennesker, som har været tvunget eller på anden vis motiveret til at migrere. Migration vil altid være et grundvilkår i verden. Forøgede og ukontrollerbare migrationsstrømme medfører dog udfordringer som stigende international kriminalitet, overbelastede nationale modtagesystemer, økonomiske udfordringer samt øget politisk splittelse i befolkninger, der oplever et stort migrationspres.

Et stigende antal personer i EU's naboregioner ønsker at migrere til Europa. I 2023 har antallet af omkomne i forbindelse med rejsen til Europa nået et hidtil uset højt niveau. Ifølge tal fra FN's flygtningeorganisation, UNHCR, har mere end 2.300 mennesker frem til og med august 2023 mistet livet i Middelhavet, og antallet af omkomne dette år tegner til at blive det højeste siden 2016. I en række europæiske lande har asyl- og modtagesystemer været overbelastede som følge af især irregulær migration, hvor mennesker rejser uden de påkrævede rejsedokumenter, og hvor de derfor ofte tvinges til at rejse ad livstruende ruter med hjælp fra menneskesmuglere.

Migranter søger mod EU af økonomiske og sikkerhedsmæssige årsager, hvor de stærkeste drivkræfter er fødevareusikkerhed, arbejdsløshed, manglende fremtidsudsigter, ekstremt vejr, krig og konflikt. I de senere år har klimaforandringer medvirket til kritisk mangel på fødevarer bl.a. i lande i Mellemøsten og Afrika.

Krigen i Ukraine har yderligere forværret fødevareforsyningskrisen og medført stigende fødevarepriser mange steder, ikke mindst i det nordlige og østlige Afrika, som er afhængige af ukrainsk og russisk korn- og gødningseksport.

Migrantstrømme opstår ofte pludseligt og uforudset. I 2023 har lande som Sudan og Niger været præget af magtkampe om regeringsmagten. Begge lande er knudepunkter for migration til Europa. Indtil videre har de pågældende konflikter dog ikke udløst stigende strømme af flygtninge mod Europa.

Det er sandsynligt, at professionalisering af menneskesmugling vil bidrage til yderligere at udbrede og udvikle menneskesmugling som en lukrativ aktivitet for internationale kriminelle netværk i EU's naboregioner.

Aftaler med lande i EU's naboregioner, som for eksempel Libyen og Tyrkiet, om kystvagt og grænsesikring har bidraget til at begrænse tilstrømningen, men nye migrantruter opstår hurtigt, når aftalerne er indgået.

Derudover vil regeringer i de lande, som EU gerne vil have til at begrænse tilstrømningen, herunder autoritære regimer, søge at udnytte migrationspreset til at lægge diplomatisk og politisk pres på Europa for at opnå specifikke politiske indrømmelser. Det skaber dilemmaer for Danmark og andre ligesindede lande, som har en interesse i at begrænse særligt den irregulære migration, men samtidig ønsker at fremme kerneværdier som demokrati og retsstat. ■

MIGRATION SOM HYBRIDT VIRKEMIDDEL

Migrantstrømme er et blandt flere hybride virkemidler, som andre stater kan benytte for at lægge pres på Europa.

Eksempelvis brugte Belarus i 2021 migranter fra Mellemøsten, der forsøgte at krydse Belarus' grænser til Polen, Litauen og Letland, til at lægge politisk pres på EU. Den anspændte situation nær Belarus' grænser som følge af krigen i Ukraine betyder, at fornyet belarusisk brug af flygtningestrømme som politisk pression mod EU er mindre sandsynlig på kort sigt.

TEMA TRUSLER MOD SKIBSFARTEN

Handelsskibe kan blive ramt i forbindelse med konflikter omkring Den Arabiske Halvø

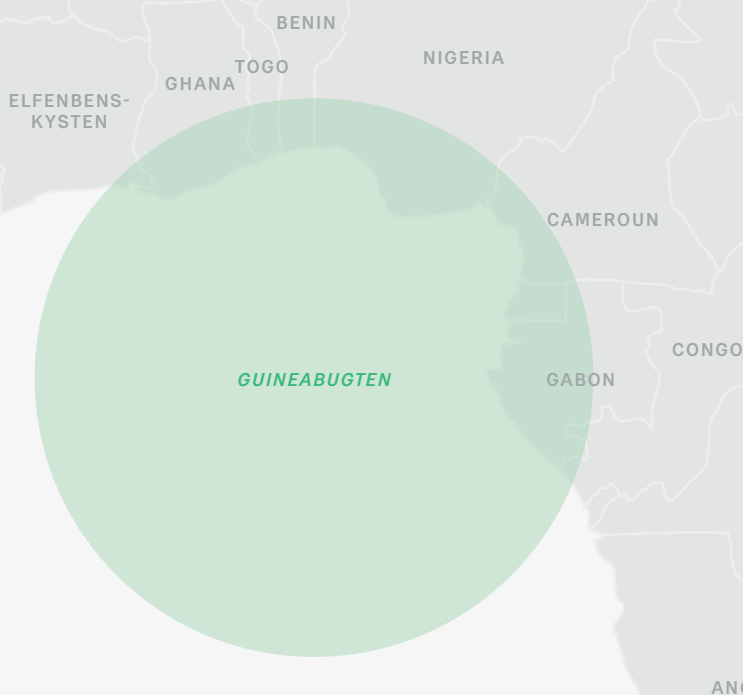
Handelsskibsruterne omkring Den Arabiske Halvø er afgørende for Europas import af energi fra Golf-regionen og adgang til de voksende økonomiske centre i Syd- og Østasien. Derfor har udviklingen i trusselsbilledet i og langs disse ruter også strategisk betydning for europæiske interesser. Særligt det konfliktprægede forhold mellem Iran og Vesten og væbnede konflikter i svage kyststater langs ruterne kan true den maritime trafik.

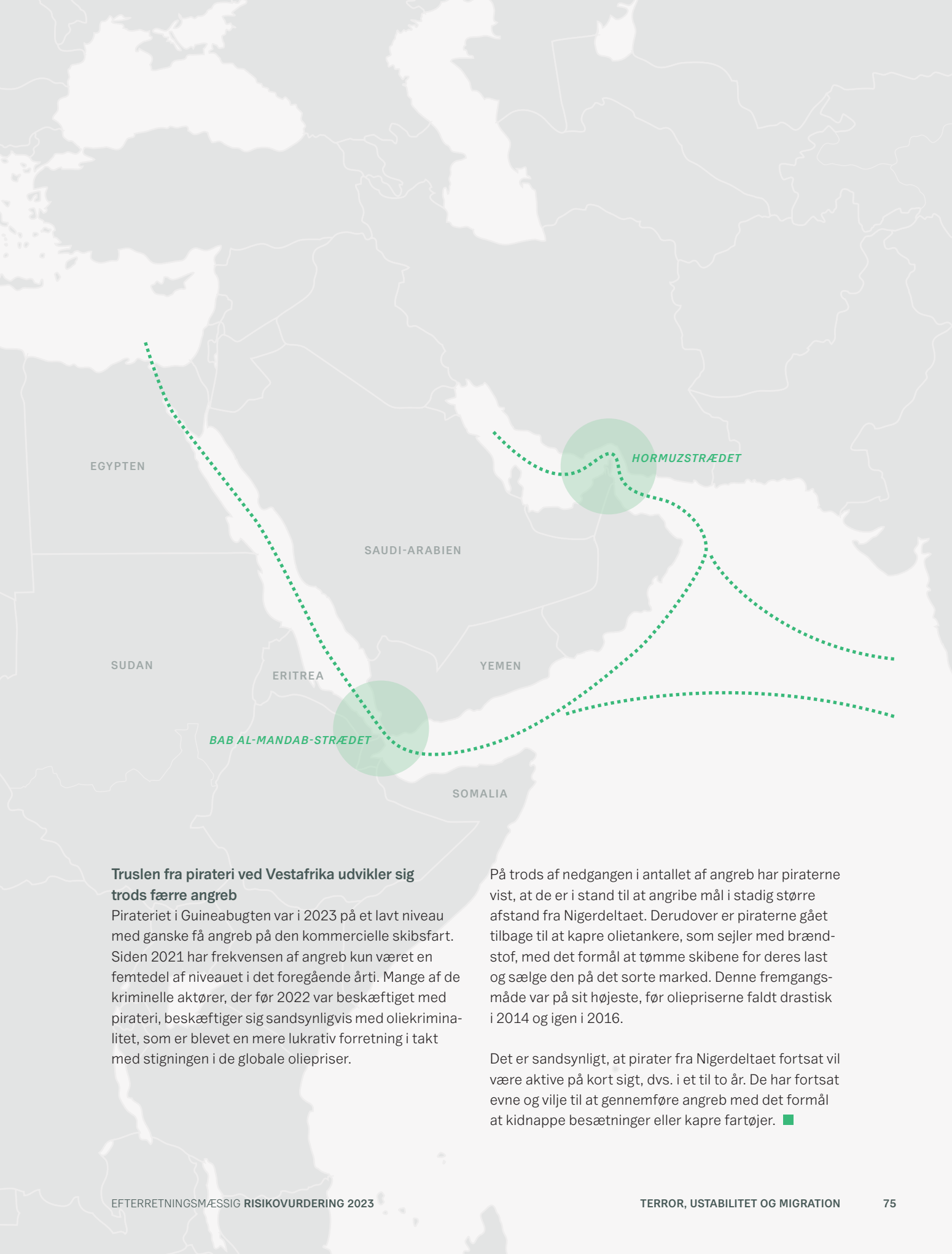
Iran bruger sin militære evne til at forstyrre skibsfarten omkring Den Arabiske Halvø som et udenrigspolitisk værktøj i konflikter med fremmede stater, navnlig Israel og USA. I strid med folkeretlige konventioner pågriber og tilbageholder Iran lejlighedsvis udenlandske handelsskibe i og omkring Hormuzstrædet. Det gør Iran som gengæld for amerikanske sanktioner mod landet og for at afskrække stater med maritime interesser i regionen fra at bistå USA med at håndhæve sanktioner.

Vestens faldende indflydelse i Golf-regionen og en stigende opbakning til Iran fra eksempelvis Kina og Rusland kan medføre en lavere tærskel for Irans vilje til at bruge militære indgreb mod udenlandske handelsskibe i politisk øjemed.

Som led i den verserende skyggekrig med Israel angriber Iran israelske handelsskibe over store områder i Det Indiske Ocean, bl.a. med droner. Iran opruster løbende, og tilgangen af mere avancerede og længerevækkende skibe, droner og missiler gør det muligt for Iran at operere og udføre angreb i stadig større dele af regionen.

Hvis borgerkrigen i Yemen blusser op igen, eller hvis der udbryder væbnede konflikter i andre svage kyststater omkring Det Røde Hav og Bab al-Mandab-strædet, vil det kunne smitte af på det maritime område og føre til angreb på handelsskibe med forbindelser til konfliktparterne. Her vil udenforstående skibe kunne blive utilsigtet ramt, særligt i tæt trafikerede farvande eller hvor angriberne har begrænset evne til at udpege eller ramme deres mål.





Truslen fra pirateri ved Vestafrika udvikler sig trods færre angreb

Pirateriet i Guineabugten var i 2023 på et lavt niveau med ganske få angreb på den kommercielle skibsfart. Siden 2021 har frekvensen af angreb kun været en femtedel af niveauet i det foregående årti. Mange af de kriminelle aktører, der før 2022 var beskæftiget med pirateri, beskæftiger sig sandsynligvis med oliekriminalitet, som er blevet en mere lukrativ forretning i takt med stigningen i de globale oliepriser.

På trods af nedgangen i antallet af angreb har piraterne vist, at de er i stand til at angribe mål i stadig større afstand fra Nigerdeltaet. Derudover er piraterne gået tilbage til at kapre olietankere, som sejler med brændstof, med det formål at tømme skibene for deres last og sælge den på det sorte marked. Denne fremgangsmåde var på sit højeste, før oliepriserne faldt drastisk i 2014 og igen i 2016.

Det er sandsynligt, at pirater fra Nigerdeltaet fortsat vil være aktive på kort sigt, dvs. i et til to år. De har fortsat evne og vilje til at gennemføre angreb med det formål at kidnappe besætninger eller kapre fartøjer. ■

Det danske orlogsfartøj Hvidbjørnen i Arktis.
Søren Dreijer og Christian Thøgersen/1 Eskadre



Forsvarets Efterretningstjeneste
Kastellet 30
2100 København Ø

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