



FORSVARETS
EFTERRETNINGSTJENESTE

Efterretningsmæssig Risikovurdering 2018

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





Forsvarets Efterretningstjeneste
Kastellet 30
2100 København Ø

Telefon: 3332 5566
www.fe-ddis.dk

Forsvarets Efterretningstjeneste

Efterretningsmæssig Risikovurdering 2018

Forord

FE er Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste, national it-sikkerhedsmyndighed og netsikkerhedstjeneste for internettrusler.

Det er FE's opgave at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, varsle om og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser samt være en central aktør og bidragsyder i kampen for at sikre Danmark mod cybertrusler.

Trusselsbilledet globalt og i forhold til Danmark er stadig mere komplekst og på en række områder ganske alvorligt og kommer fra et bredt spektrum af såvel statslige som ikke-statslige aktører.

Samtidig er trusselsbilledet – men også FE's operationsvilkår – påvirket af en hastig teknologisk udvikling.

Det er en udvikling med en markant øget digitalisering med eksponentielt stigende datamængder, kryptering og en ændring i de traditionelle måder at tænke netværk og computere på. Hertil kommer en tiltagende koncentration inden for tech-industrien samt af de kommercielle aktører, der har baseret og bygget deres forretningsmodeller op omkring transnationale digitale it- og kommunikationsplatforme.

Det er udviklingstræk, der er egnet til grundlæggende at ændre på de traditionelle magtstrukturer.

FE's ambition er til stadighed at udvikle sig dynamisk og operativt for at kunne afdække og håndtere det til enhver tid eksisterende trusselsbillede.

FE tror samtidig på, at et afgørende element i det at være en moderne efterretningstjeneste i et åbent demokratisk samfund er tillid, tilgængelighed og dialog i bredest mulige forstand – naturligvis under kompromisløs iagttagelse af de særlige hensyn, der gør sig gældende i forhold til beskyttelse af kapaciteter, kilder og tjenestens evne til at udføre sine pligter i øvrigt.

Den årlige efterretningsmæssige risikovurdering fra FE, som du sidder med nu, samler et billede af de vigtigste trusler og andre forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed – og er ét udtryk for FE's ønske om tilgængelighed og dialog.

Efterretningsmæssig Risikovurdering 2018 falder overordnet i to dele.

Første del afspejler FE's rolle som Danmarks netsikkerhedstjeneste for internettrusler.

Anden del afspejler, at FE er Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste. Anden del har fokus på både statslige og ikke-statslige aktørers kapaciteter og hensigter over for Danmark og Danmarks allierede, men også på mange andre forhold i udlandet – politiske, økonomiske, militære osv. – af betydning for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Ligesom de seneste år ligger hovedvægten i årets risikovurdering på cybertruslen, Ruslands politiske og militære aktiviteter samt terrortruslen mod Vesten.

I år er der dog lagt mere vægt på Rusland og Arktis. Det gælder især russiske påvirkningskampagner i Vesten og den russiske militære opbygning i den vestlige del af landet og i Arktis. Kina har også fået en lidt mere fremtrædende plads i vurderingen i år.

Ud over disse trusler, stormagter og regioner er der områder af verden, som fortsat vil give Danmark udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer. Det gælder Mellemøsten, dele af Afrika samt Afghanistan, der behandles i hver deres kapitel.

Redaktionen er afsluttet den 23. november 2018.

Rigtig god læsning.



Lars Findsen
Chef for Forsvarets Efterretningstjeneste

Indhold

Forord	5
Indhold	7
Hovedkonklusion	9
CYBERSIKKERHED	11
CYBERTRUSLEN	11
Forskellige formål med cyberangreb	12
Angrebsmetoder	14
FORHOLD I UDLANDET AF BETYDNING FOR DANMARKS SIKKERHED	17
RUSLAND	17
Russisk påvirkning i Vesten	19
Ruslands væbnede styrker	21
Østersøregionen	23
Russisk indflydelse uden for det tidligere sovjetiske område	25
TERRORISME	26
Terrortruslen mod Vesten	27
Terrortruslen regionalt	30
ARKTIS	33
Ruslands interesser i Arktis	34
Kinas strategi i Arktis	37
KINA	39
MELLEMEØSTEN	42
Iran	43
Syrien	45
Irak	46
AFRIKA	47
Sahel	47
Somalia	48
Libyen	50
AFGHANISTAN	52
NORDKOREA	55
Definitioner	56
Billedfortegnelse	57

Hovedkonklusion

Den meget høje trussel fra cyberangreb er blevet et grundvilkår. De cyberangreb, der de kommende år kan forventes at ramme danske myndigheder eller virksomheder, kan potentielt få alvorlige politiske eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Spionage og berigelseskriminalitet vil stadig være dominerende motiver for cyberangreb. Flere lande udvikler fortsat evnen til at udføre bl.a. destruktive cyberangreb, som kan bruges som politisk redskab over for andre lande.

Det er Ruslands vigtigste udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål at være en ligeværdig stormagt med USA og styrke sin regionale sikkerhed i det tidligere sovjetiske område. Ruslands væbnede styrker vil fortsat være landets vigtigste middel til at varetage rollen som global stormagt, og Rusland vil med sin meget markante styrkeopbygning i den vestlige del af landet øge sin militære overlegenhed i det tidligere sovjetiske område, især over for Ukraine.

Rusland anvender påvirkningskampagner til at øve indflydelse på interne politiske forhold i vestlige lande, og de vil være en stigende trussel, også mod Danmark. Østersøregionen er fortsat præget af spændingerne mellem NATO og Rusland. Det er usandsynligt, at Rusland med overlæg vil tage militære initiativer, der medfører høj risiko for en direkte militær konflikt med NATO, der står samlet. Rusland vil fortsat være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og Danmark.

Truslen mod Vesten fra islamistisk terrorisme er fortsat alvorlig, og ISIL og al-Qaida har stadig ambition om at gennemføre terrorhandlinger. Den primære terrortrussel i Vesten kommer i dag fra enkeltpersoner og mindre netværk, som aldrig har opholdt sig hos en terrorgruppe. Hjemvendte fremmedkrigere udgør også fortsat en særlig trussel bl.a. på grund af deres kontakt med terrorgrupper som ISIL eller al-Qaida. I Syrien og Irak er ISIL blevet kraftigt svækket efter at have mistet langt størstedelen af sit selvudnævnte kalifat, hvilket har reduceret gruppens evne til at planlægge og gennemføre store angreb mod Vesten.

De arktiske kyststater følger fortsat en samarbejdsorienteret politik i regionale spørgsmål. Den militære opbygning i Arktis og det stigende militære fokus i tilstødende områder medfører imidlertid en øget risiko for spændinger. Arktis har stor sikkerhedspolitisk og økonomisk betydning for Rusland, som kun vil blive øget med afsmeltningen som følge af den globale opvarmning.

Samtidig spiller Arktis også en vigtig rolle for landets nationale identitet. Kinas interesser samt ønsket om øget indflydelse i Arktis, herunder Grønland, vil sandsynligvis vokse i fremtiden.

Med præsident Xi Jinping i spidsen styrker Kina sin internationale indflydelse. Det såkaldte Silkevejsinitiativ medvirker til at fremme kinesiske økonomiske og strategiske interesser både regionalt og globalt. Landet målretter sine udenlandske investeringer med henblik på at erhverve sig udenlandsk teknologi som supplement til egen innovation. USA ser Kina som sin primære strategiske konkurrent. Kina søger fortsat at styrke sin myndighedsudøvelse i Det Sydkinesiske Hav.

Mellemøsten vil som Europas naboregion i mange år frem udgøre en sikkerhedspolitisk udfordring primært i form af regional ustabilitet, terror og migration. Rusland, Tyrkiet og Iran styrker deres indflydelse i regionen, ikke mindst i Syrien og Irak. Iran og USA har skærpet konfrontationskursen, efter USA forlod den nukleare aftale. Det styrker bl.a. de iranske konservative kræfter internt i landet, og det påvirker den ustabile situation i Irak. Selv om amerikanske sanktioner sandsynligvis ikke vil destabilisere det iranske regime, vil de yderligere svække økonomien og skabe grobund for civile protester.

Ustabilitet og svage statsstrukturer i en række afrikanske lande vil fortsat medvirke til migration mod Europa på mellemlangt sigt. Mangel på effektiv regeringsførelse giver grobund for, at terrorgrupper bliver mere udbredte og får større indflydelse. Bl.a. udgør migrationsstrømme fra Afrika syd for Sahara og en øget terrortrussel i Sahel en stigende udenrigs- og sikkerhedspolitisk udfordring.

Konflikten i Afghanistan trækker ud i mange år endnu, bl.a. fordi Pakistan, Iran og Rusland støtter Taliban militært. Afghanistans regering er splittet, hvilket hæmmer kampen mod Taliban og evnen til at indlede fredsforhandlinger. Taliban vil de næste par år udfordre regeringens kontrol med de tæt befolkede områder. De afghanske sikkerhedsstyrker har mistet kampkraft og vil selv på langt sigt have behov for den NATO-ledede koalitions støtte.

Nordkorea har erklæret sig for kernevåbenstat og har samtidig styrket relationerne med det internationale samfund. Det er fortsat mindre sandsynligt, at Nordkorea på kort til mellemlangt sigt fuldstændigt vil opgive sit kernevåben- og missilprogram.

CYBERSIKKERHED

CYBERTRUSLEN

Den meget høje trussel fra cyberangreb er blevet et grundvilkår. De cyberangreb, der de kommende år kan forventes at ramme danske myndigheder eller virksomheder, kan potentielt få alvorlige politiske eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Cybertruslen er rettet mod alt fra samfundsvigtig infrastruktur til enkelte borgere, og hackerne gør brug af mange forskellige typer cyberangreb.



Unclassified / For Official Use Only

De fire russiske efterretningsagenter, der blev udvist af Nederlandene i forbindelse med forberedelse af cyberangreb mod Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)

Cybertruslen mod Danmark er meget høj. Truslen kommer til udtryk i form af angreb på danske myndigheder, virksomheder og borgere. Truslen er et grundvilkår, der vil gælde på langt sigt. Ud over at truslen kan have både politiske og økonomiske konsekvenser for Danmark og danske interesser, kan cyberangreb potentielt også påvirke tilgængeligheden af samfundsvigtige ydelser og befolkningens tillid til digitaliseringen af det danske samfund.

I takt med den fortsatte digitalisering af vores samfund forsøger flere aktører at udnytte sårbarheder i de systemer, vi benytter os af. Staterne, grupperne og personerne, der udgør en vedholdende trussel mod danske myndigheder og virksomheder, gør brug af mange forskellige typer angreb for at nå deres mål. Danske myndigheder og virksomheder står derfor kontinuerligt

over for nye udfordringer i forhold til at kunne imødegå cybertruslen.

Forsøg på at hacke OPCW

Den 4. oktober 2018 meddelte den nederlandske forsvarsminister på et pressemøde, at fire personer var blevet udvist den 13. april efter at have forsøgt at kompromittere den internationale organisation Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) i Haag. Personerne havde ifølge de nederlandske myndigheder tilknytning til Ruslands militære efterretningstjeneste, GRU, og var bl.a. i besiddelse af udstyr til kompromittering af OPCW's wi-fi-netværk.

Forskellige formål med cyberangreb

Spionage og berigelseskriminalitet vil stadig være dominerende motiver for cyberangreb. Flere lande udvikler fortsat evnen til at udføre bl.a. destruktive cyberangreb, som kan bruges som politisk redskab over for andre lande.

Cyberspionage vil udgøre en af de største trusler mod Danmark og danske interesser i de kommende år. Cyberspionage vil fortsat være en af de mest effektive måder for fremmede stater at stjæle følsomme informationer fra myndigheder og virksomheder i Danmark. Spionagen udføres af hackere tilknyttet udenlandske efterretningstjenester og bruges til at opnå fordele, der kan understøtte fremmede staters strategiske, sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser.

Danske myndigheder og virksomheder samt internationale organisationer af relevans for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik bliver udsat for gentagne cyberangreb, hvor statsstøttede hackere forsøger at trænge ind i systemer. Angrebene har til formål at stjæle oplysninger, som det ikke er i Danmarks interesse, at fremmede stater har adgang til. Cyberspionagen vil fortsat være særligt rettet mod Udenrigsministeriets og Forsvarsmi- nisteriets myndighedsområder.

Rusland

Rusland er fortsat en førende og yderst aktiv aktør på cyberområdet. Rusland bruger betydelige kræfter på at fremme sine interesser i Vesten og anvender bl.a. cyberangreb til dette formål. Den russiske stat råder over omfattende kapacitet til at udføre cyberspionage og destruktive cyberangreb, der kan understøtte Ruslands strategiske og sikkerhedspolitiske interesser samt landets militære operationer.

Det seneste år har der i udlandet været flere eksempler på, at det netop er lykkedes hackere at trænge ind i systemer hos myndigheder og virksomheder af relevans for forsvars- og udenrigspolitik. Den 28. februar 2018 blev det for eksempel offentliggjort, at hackere var trængt ind i dele af det tyske udenrigsministeriums systemer. Det tyske udenrigsministerium har senere udtalt, at cyberangrebet sandsynligvis havde sit ophav i Rusland.

Truslen fra cyberspionage er også rettet mod myndigheder og virksomheder i sektorer, der er centrale for, at det danske samfund kan fungere. I Danmark var der i

Kina

Kina råder over avancerede cyberkapaciteter, som landet anvender både defensivt og offensivt. Kina har for et par år siden reorganiseret sine militære cyberkapaciteter. Det medfører sandsynligvis, at kinesiske aktører vil udføre mere sofistikeret cyberspionage, som er sværere at opdage. Andre lande har flere gange beskyldt kinesiske efterretningstjenester for at have stået bag omfattende cyberspionage mod offentlige myndigheder og private virksomheder i hele verden.

2017 bl.a. flere målrettede forsøg på at få uautoriseret adgang til organisationer i den danske energisektor. Det er sandsynligt, at formålet med cyberangrebene var cyberspionage, og at de blev udført af hackere med tilknytning til et andet lands efterretningstjeneste.

Cyberspionage mod samfundsvigtige sektorer kan både være politisk og økonomisk motiveret. Spionagen kan bl.a. skaffe viden, der kan bruges til at komme i besiddelse af nye teknologier eller give fremmede staters virksomheder fordele på det internationale marked. Eksempelvis kan fremmede stater benytte forskningsdata eller intellektuel ejendom fra den danske sundhedssektor til at styrke deres nationale sundhedsindustri eller -forskning, men også til at udbygge eller forbedre deres eget sundhedssystem.

Indhentning af information om kritisk infrastruktur kan desuden benyttes i forberedelsen af destruktive cyberangreb eller fysiske angreb. Cyberspionage mod samfundsvigtige sektorer er derfor ikke kun en politisk og økonomisk trussel, men udgør også en potentiel trussel mod Danmarks stabilitet og velfærd.

Fremmede stater misbruger it-infrastruktur såsom servere og routere på tværs af landegrænser til at udføre deres cyberoperationer. Fremmede stater anvender også dansk infrastruktur i deres cyberangreb mod danske og udenlandske mål. Der kan være tale om, at hackergrupperne køber infrastruktur, som er placeret i Danmark, eller kompromitterer danske netværk og udnytter dem i deres angreb.

Cyberangreb bliver brugt som politisk værktøj

Cyberangreb er for flere stater blevet et instrument i den politiske magtkamp, der kan anvendes som et supplement eller alternativ til mere traditionelle magtmidler og metoder til at påvirke den politiske dagsorden. Fremmede stater opbygger kapacitet til at udføre cyberangreb, der har andre formål end cyberspionage, og som kan bruges til at styrke deres indflydelse og magtposition over for andre lande.

Iran

Iran har de seneste år udviklet sin evne til at gennemføre cyberangreb. Ud over cyberspionage har iranske hackergrupper muligvis stået bag destruktive cyberangreb, der slettede data. De pågældende angreb var bl.a. rettet mod kemi-, olie og gasindustrien i Saudi-Arabien og Qatar.

Nordkorea

Nordkorea har gennem flere år udviklet en væsentlig evne til at gennemføre forskellige typer cyberangreb, herunder destruktive angreb, der sletter data. Disse angreb har især været rettet mod Sydkorea, men Nordkorea er sandsynligvis også villigt og i stand til at udføre større cyberangreb mod mål i andre lande. Der er desuden tegn på, at Nordkorea beriger sig via cyberkriminalitet i udlandet.

Flere lande opbygger bl.a. kapacitet til at udføre destruktive cyberangreb, der kan bruges i forbindelse med en militær eller skærpet politisk konflikt. En del af denne opbygning består i at kortlægge kritisk infrastruktur. Hackerne går bl.a. efter virksomheder, som arbejder med kritisk infrastruktur, og udforsker virksomhedernes netværk for at få adgang til industrielle kontrolsystemer.

På kort sigt er det dog mindre sandsynligt, at fremmede stater vil rette destruktive cyberangreb mod samfundsvigtig infrastruktur i Danmark. Det er sandsynligt, at stater, der har evnen til at gennemføre sådanne angreb, aktuelt ikke har et ønske om at gøre det. Det er dog muligt, at danske myndigheder og virksomheder kan blive ramt som følge af destruktive cyberangreb mod mål uden for Danmark.

Avancerede hackergrupper opbygger ikke kun kapacitet til destruktive cyberangreb mod kritisk infrastruktur,

men også bredere. Hackergrupper udfører således omfattende operationer, hvor de forsøger at etablere varig adgang til mange tusinde netværk på globalt plan, herunder danske netværk. Disse netværk tilhører ikke nødvendigvis samfundsvigtige myndigheder eller virksomheder.

Det blev i 2018 set i forbindelse med en bølge af infektioner med malware kaldet VPNFilter, hvor mere end 500.000 netværksenheder i mange forskellige lande blev inficeret af den samme aktør. Kampagnen var målrettet mindre enheder tilsluttet internettet, såsom hjemmeroutere, hvorfra aktøren havde mulighed for at monitorere og ændre kommunikationen til og fra netværket. Den malware, som blev anvendt i operationen, havde flere forskellige funktioner, som aktøren kunne vælge at bruge. Blandt andet kunne den gøre enhederne ubrugelige ved at afbryde deres internetadgang. VPNFilter har ligheder med malware, som blev anvendt i et cyberangreb mod elseskaber i Ukraine i 2015, der medførte midlertidige strømafbrydelser i dele af landet.

Cyberkriminalitet kan forstyrre samfundsvigtige tjenester

Hvor truslen fra cyberspionage især er rettet mod bestemte dele af samfundet, så er truslen fra cyberkriminalitet meget høj på tværs af samfundet. Cyberkriminalitet kan medføre betydelige økonomiske tab for myndigheder, virksomheder og borgere og i værste fald forstyrre tilgængeligheden af samfundsvigtige tjenester. Cyberkriminalitet kan derudover skade befolkningens tillid til den fortsatte digitalisering af samfundsvigtige tjenester.

Cyberkriminalitet er cyberangreb, hvor formålet er økonomisk berigelse. Det er for eksempel tyveri af penge eller finansielle oplysninger såsom kreditkortoplysninger samt bedrageri og afpresning. Cyberkriminelle aktører kan være alt fra enkeltpersoner og netværk, der retter simple angreb mod flere mål, til organiserede netværk med væsentlige evner, der målrettet går efter udvalgte virksomheder eller myndigheder. En del af den cyberkriminalitet, der rammer Danmark, bliver fortsat mere avanceret og målrettet. Trusselsbilledet kompliceres af, at nogle statsstøttede hackere sandsynligvis også udfører cyberangreb med økonomisk vinding som formål.

Cyberkriminelle retter mange forskellige typer angreb mod danske myndigheder, virksomheder og borgere. Ransomwareangreb, der gør offerets data eller syste-

mer utilgængelige, er særligt problematiske, fordi de potentielt kan medføre forstyrrelser af samfundsvigtige funktioner eller tjenester. Efter et par år, hvor antallet af ransomwareangreb steg betragteligt, er antallet af angreb faldende. Det er dog muligt, at ransomwareangreb vil blive mere målrettede og avancerede, således at de fremover f.eks. vil udgøre en trussel mod virksomheders infrastruktur eller produktionslinjer. Hertil kommer spredningen af malware, der misbruger ofrets maskinkraft til at generere krypteret digital valuta, såkaldt kryptovaluta. Denne nyere type malware belaster ydeevnen på kompromitterede systemer.

Angrebsmetoder

Hackere angriber ofte med samme metoder, som de har brugt i årevis, da mange myndigheder og virksomheder stadig er sårbare over for dem. Samtidig udvikler cybertruslen sig konstant, fordi hackere er hurtige til at udnytte nye angrebsmetoder.

Både stater og kriminelle hackergrupper bruger de samme metoder, som de har brugt i årevis, da mange myndigheder og virksomheder stadig er sårbare over for disse angrebsmetoder. Det er i høj grad ofrets it-sikkerhedsforanstaltninger og medarbejdernes sikkerhedsbevidsthed, der er afgørende for, hvilken fremgangsmåde hackeren benytter sig af, og i sidste ende hvor succesfuldt cyberangrebet vil være. Mange cyberangreb kan undgås ved at hæve it-sikkerhedsniveauet og højne medarbejdernes sikkerhedsbevidsthed.

Phishing- og spear phishing-mails er fortsat en af de mest effektive metoder for hackere at opnå uautoriseret adgang til organisationers oplysninger, netværk eller systemer. Det giver den enkelte medarbejder en central rolle i forhold til at beskytte organisationen mod cyberangreb. Som oftest vil hackere forsøge at stjæle loginoplysninger ved at manipulere medarbejdere til at indtaste brugernavn og adgangskode i et netværk, som hackeren kontrollerer. I andre tilfælde vil hackeren forsøge at manipulere medarbejderen til at åbne vedhæftede filer eller trykke på et link, der installerer malware på brugerens computer og derved giver hackeren adgang til den. Alvorlige kompromitteringer af følsomme oplysninger er sket netop ved, at en medarbejder i en organisation har fået en mail, som har narret vedkommende til at give hackerne adgang til organisationens informationer eller systemer.

En anden metode, som fortsat er en af de mest anvendte og succesfulde, er at bryde eller gætte sig til simple adgangskoder eller adgangskoder, der bliver genbrugt

Cyberkriminelle stjæler i nogle tilfælde data fra myndigheder og virksomheder for at videresælge dem eller for at afpresse ofret ved at true med at offentliggøre data. Visse informationer, såsom kreditkortoplysninger, kan hackerne også anvende til at stjæle penge. Nogle avancerede aktører har i udlandet også stjålet værdier direkte fra finansielle institutioner ved at kompromittere deres systemer. Sådanne cyberangreb kan skade tilliden til, at myndigheder og virksomheder kan sikre fortroligheden af borgernes informationer, samtidig med at angrebene kan medføre betragtelige økonomiske tab.

på tværs af systemer. Danske myndigheder og virksomheder bliver udsat for denne angrebsmetode, også fra avancerede aktører. I september 2018 forsøgte hackere for eksempel forgæves at gætte adgangskoder til et kommunikationssystem brugt af en dansk statslig myndighed.

Metoden kan udnyttes af de fleste hackere med meget simple værktøjer. Standard-adgangskoder i den software eller hardware, der leveres af leverandøren, er et ofte overset problem. Koderne kan i mange tilfælde nemt fremfindes på internettet og giver derved potentielt hackere let adgang til sensitive oplysninger eller it-systemer i samfundsvigtige sektorer, hvis myndigheder og virksomheder ikke ændrer dem.

Gamle sårbarheder giver også aktørerne let adgang til virksomheders og myndigheders netværk, fordi systemer ikke bliver udskiftet eller opdateret rettidigt. Virksomheder og myndigheder, der bruger ikke-opdateret software, vil som oftest være nemme for en hacker at kompromittere med ret simple værktøjer, der ikke er svære at anskaffe. Systemer med ikke-opdateret software kan derefter blive udnyttet til at angribe bedre beskyttede dele af organisationen.

Dette er i 2018 blevet set i forbindelse med sårbarheder i Drupal-, Apache- og SonicWall-software, der efterlod adskillige systemer sårbare i hele verden, også i Danmark. På trods af sikkerhedsrettelser fra f.eks. firmaet Drupal kunne it-sikkerhedseksperter med simple scanninger af hjemmesider demonstrere,

at mange offentlige myndigheder og universiteter ikke havde opdateret deres systemer, måneder efter at sikkerhedsrettelserne var blevet gjort tilgængelige.

Flere lande har officielt anklaget andre navngivne lande og aktører for cyberspionage. Et eksempel er, at det amerikanske justitsministerium i 2018 har udpeget specifikke enheder og medarbejdere i Ruslands militære efterretningstjeneste som gerningsmænd til kompromitteringen af Demokraternes Nationale Komité i forbindelse med det amerikanske præsidentvalg i 2016. Sådanne offentliggørelser har medført, at flere avancerede aktører bruger ekstra ressourcer på at sløre deres aktivitet.

De mere avancerede aktører forsøger i høj grad at anonymisere eller helt skjule deres aktiviteter. Flere af aktørerne bruger offentligt kendte værktøjer, hvorved de kan skjule sig i mængden af andre aktører. Selv om de fleste offentligt kendte værktøjer ofte opdages af antivirusinstallationer, er det muligt for visse aktører at undvige sikkerhedsforanstaltninger ved at skjule deres aktiviteter bl.a. gennem brug af kryptering.

For at skjule sig benytter de avancerede hackergrupper desuden en teknik, der i fagsprog er kendt som "living off the land". I stedet for at bruge malware og værktøjer, der kan opdages af antivirusprogrammer, udnytter hackerne de værktøjer, adgangskoder og netværksforbindelser, der allerede eksisterer på det kompromitterede system.

Truslen udvikler sig fortsat

Samtidig med at mange af angrebsmetoderne er relativt simple og velkendte, giver digitaliseringen og den teknologiske udvikling hele tiden hackerne nye værktøjer og angrebssvinkler. Danske myndigheder og virksomheder står derfor kontinuerligt over for nye udfordringer i forhold til at kunne imødegå cybertruslen.

Flere aktører er blevet hurtigere og bedre til at udnytte hidtil ukendte sårbarheder og udvikle værktøjer og malware til meget specifikke formål. Kommende teknologiske gennembrud inden for machine learning og kunstig intelligens kan potentielt også udnyttes af hackere, der vil angribe danske mål. Derudover giver den teknologiske udvikling i de kommende år, herunder den eksplosive udbredelse af Internet-of-Things (IoT)-enheder, hackerne flere angrebssvinkler, som de kan angribe myndigheder og virksomheder fra. Mens de enkelte enheder og løsninger såsom cloud computing godt kan have en høj sikkerhed, betyder spredningen

og digitaliseringen af organisationens systemer og komponenter, at der er flere potentielle angrebssvinkler, dvs. veje ad hvilke hackere kan angribe. De ansvarlige risikoejere skal derfor tage højde for dette i deres risikoområder, herunder hovedleverandørers anvendelse af tredjepartsunderleverandører.

Begreber

Machine learning: It-systemer som behandler nye data på baggrund af maskinelle analyser af et tidligere datasæt (læring) frem for gennem eksplicit programmering (instrukser).

Kunstig intelligens: Teknologier som efterligner menneskelig intelligens, herunder sprog, syn, læring og evnen til at generalisere.

Internet of Things: Internet of Things, forkortet IoT, er et udtryk for hverdagsobjekter, som f.eks. køleskabe eller kameraer, der er koblet til internettet. Det gør, at objekterne kan sende og modtage data.

Cloud computing: Cloud computing er it, som leveres via internetteknologi og er kendetegnet ved at være skalérbart og fleksibelt. Cloud computing kan bestå af virtuel infrastruktur, softwareplatforme, applikationer eller tjenester, som lejes efter behov.

Angreb via softwareleverandører, såkaldte software supply chain-angreb, har vist sig at være en yderst effektiv metode til at skaffe sig adgang til et velbeskyttet og højt prioriteret mål. I et sådant angreb vil aktørerne kompromittere en underleverandør, såsom en softwarevirksomhed, hvis software aktørernes mål benytter sig af. Dernæst vil de udnytte denne adgang til at hacke sig ind i det egentlige mål. Dette gøres ved enten at levere malware via softwareopdateringer eller ved at misbruge underleverandørens adgang til ofrets netværk og data. Nogle organisationer har it-netværk, som de deler med underleverandører. Andre opbevarer sensitive oplysninger i underleverandørens systemer. Hackere kan få adgang til disse netværk og data ved at kompromittere underleverandøren.

Notpetya-angrebet i juni 2017 er et af de mest kendte eksempler på et software supply chain-angreb i nyere tid. Hackerangrebet havde sit udspring hos en kom-

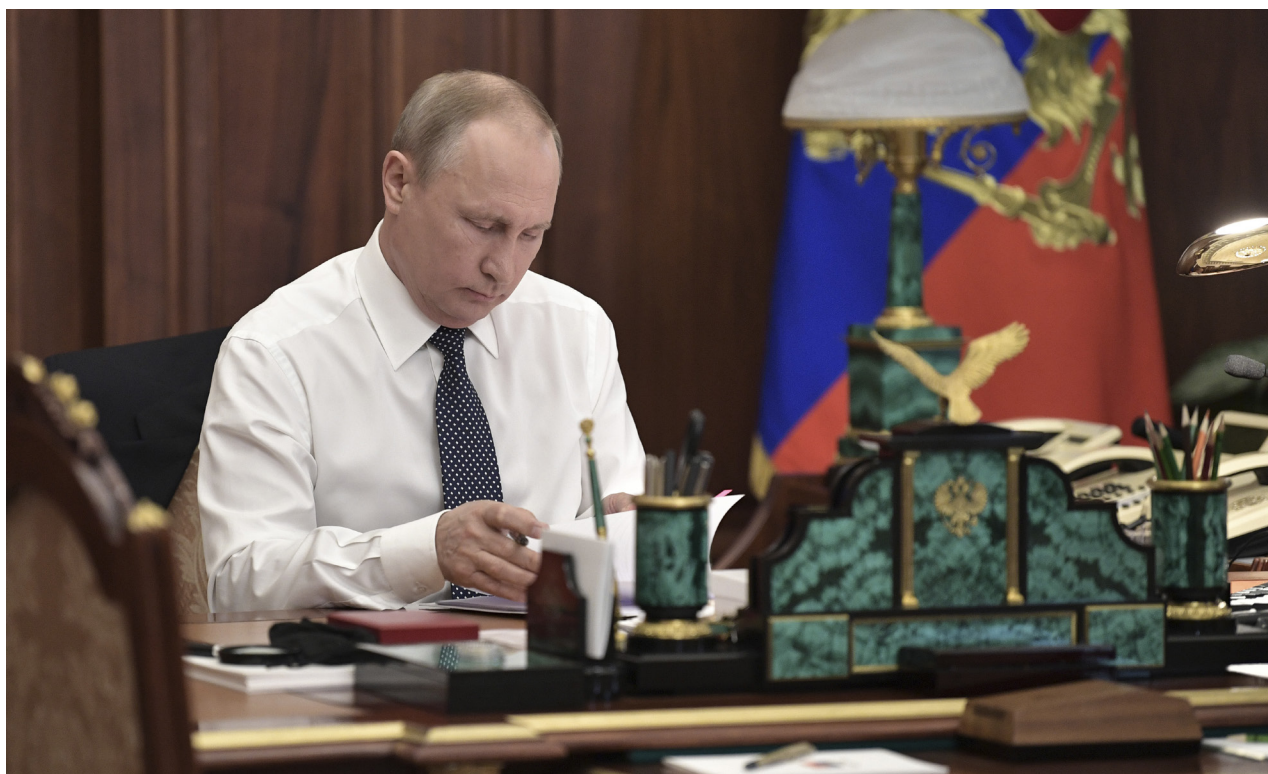
promitteret ukrainske softwarevirksomhed, der står bag softwaren M.E.Doc. NotPetya-malware blev først leveret til virksomhedens kunder gennem en softwareopdatering til skatteregnskabsprogrammet M.E.Doc og spredte sig senere til andre virksomheder. På den

måde kunne angriberne ramme mange mål på én gang. Cyberangrebene mod softwareprodukterne Netsarang og CCleaner er andre nylige software supply chain-angreb, hvor det lykkedes aktørerne at kompromittere tusinder af systemer og virksomheder verden over.

FORHOLD I UDLANDET AF BETYDNING FOR DANMARKS SIKKERHED

RUSLAND

Det er Ruslands vigtigste udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål at være en ligeværdig stormagt med USA og at have interessesfærer i det tidligere sovjetiske område, der skal styrke Ruslands regionale sikkerhed. Ruslands væbnede styrker vil fortsat være landets vigtigste middel til at varetage rollen som global stormagt, og Rusland vil med sin igangværende og meget markante styrkeopbygning i det vestlige Rusland øge landets lokale militære overlegenhed i det tidligere sovjetiske område, især over for Ukraine. Det er usandsynligt, at Rusland med overlæg vil tage militære initiativer, der medfører høj risiko for en direkte militær konflikt med NATO, der står samlet. Rusland vil fortsat være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og Danmark.



Præsident Putin forbereder sig ved skrivebordet inden indsættelsesceremonien den 7. maj 2018

Præsident Putin vil efter genvalget i marts 2018 være Ruslands uantastede leder i de næste seks år, og Ruslands styre vil derfor være præget af en overordnet stabilitet. Foruden Putin består Ruslands styre af en elite med varierende baggrund i det russiske stats- og magtapparat, herunder sikkerheds- og efterretnings-tjenesterne. Eliten udgør et netværk, der kontrollerer stats- og regeringsapparatet, sikkerheds- og efterretningstjenesterne samt de vigtigste økonomiske sektorer.

Det russiske styre prioriterer særdeles højt at fastholde

statsmagtens autoritet over samfundet. Det skal sikre styrets fortsatte kontrol over den politiske situation, og at styret ikke mister grebet om magtoverdragelsen, når Putins præsidentperiode udløber i 2024. Det vil sandsynligvis ikke møde stor modstand, bl.a. fordi den russiske politiske kultur bredt tager for givet, at en stærk statsmagt har afgørende betydning for samfundets sikkerhed, sammenhængskraft og udvikling. Det er sandsynligt, at der stadigvæk kun vil være svage og splittede politiske kræfter, der vil forsøge at udfordre det russiske styre og eliten.

Det russiske styre vil fortsat lade traditionelle russiske nationale og konservative principper, som har dybe rødder i store dele af det russiske samfund, præge sin politik. Det vil medvirke til at underbygge styrets legitimitet, men vil også bidrage til de autoritære tendenser i russisk politik og til Ruslands stærke mistro over for Vestens hensigter.

Særligt på grund af stigende olie- og gaspriser er Ruslands økonomiske udgangspunkt ved starten af Putins fjerde præsidentperiode betydeligt bedre end i de foregående år. Det vil dog ikke være muligt for Rusland at opnå væsentligt højere vækstrater end de nuværende uden at gennemføre omfattende reformer, der skal mindske statens kontrol over de økonomiske sektorer. Det russiske styre ønsker imidlertid, at staten skal blive ved med at kontrollere de vigtigste økonomiske sektorer, fordi det mener, at et solidt økonomisk grundlag er en forudsætning for en stærk statsmagt.

Det russiske styre vil fortsat prioritere udgifterne til forsvaret meget højt. Krisen i Ruslands økonomi i 2015-2016 betød imidlertid, at det russiske styre i de følgende år reducerede forsvarsudgifterne, som dog er forblevet på et højt niveau. Det er sandsynligt, at det russiske styre igen vil øge bevillingerne til forsvaret, hvis olie- og gasindtægterne fortsætter med at stige.

De negative langtidseffekter af EU's og i særlig grad USA's sanktioner på dele af den russiske økonomi er ved at blive mere alvorlige. Det er dog usandsynligt, at Rusland vil give EU og USA væsentlige politiske indrømmelser og ændre sin udenrigspolitiske adfærd for at få sanktionerne lempet eller ophævet. Rusland vil i stedet gennemføre nationale initiativer, der skal mindske sanktionernes effekt, samtidig med at Rusland vil forsøge at underminere sammenholdet i EU om sanktionerne.

Rusland vil tålmodigt forfølge sine vigtigste strategiske mål

Det er Ruslands vigtigste strategiske mål at være en ligeværdig stormagt med USA og at styrke sin regionale sikkerhed i det tidligere sovjetiske område med interessefærer og med militære styrker. Disse mål er konstante faktorer i Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Rusland vil forfølge dem langsigtet og tålmodigt.

Rusland betragter ikke samarbejde med USA og andre vestlige lande som et mål i sig selv, men ser derimod international politik som en kampplads for stormagterne. Denne adfærd betyder, at Rusland fortsat vil

forsøge at skabe respekt og frygt om sin rolle som stormagt med en til tider brysk og truende retorik over for især mindre stater. Rusland ser sit forhold til Vesten som præget af en politisk og værdimæssig modsætning mellem Ruslands traditionelle nationale og konservative værdier og en opfattet vestlig modernisme og liberalisme. Det giver yderligere næring til Ruslands historisk betingede mistro over for Vesten, især til USA's, NATO's og EU's hensigter. Det er sandsynligt, at det russiske styre vil forsøge at styrke sin legitimitet i samfundet med en til tider konfrontatorisk udenrigspolitik, som styret vil fremstille, og selv opfatte, som et forsvar af Rusland mod USA og Vesten.

Det økonomiske grundlag for Ruslands ambition om at være en global stormagt vil forblive svagt sammenlignet med USA's og Kinas. Denne situation vil dog ikke påvirke Ruslands strategiske hovedmålsætninger og udenrigs- og sikkerhedspolitiske adfærd væsentligt.

Rusland vil forsøge at maksimere sin storpolitiske indflydelse ved at udnytte de magtforskydninger i det internationale system, der sker som følge af globaliseringen og fremvæksten af et nyt system af stormagter og indflydelsesrige regionale magter. Rusland vil derfor i varierende grad samarbejde med de andre stormagter, ikke mindst Kina. Rusland og Kina søger ud fra forskellige forudsætninger og interesser at begrænse USA's globale dominans. De to stormagter har betydelig interesse i gensidigt økonomisk samarbejde, men forholdet mellem Rusland og Kina vil ikke udvikle sig til et allianceforhold.

Rusland vil føre en hård politik over for USA

Ruslands strategiske kernevåben og permanente medlemskab af FN's Sikkerhedsråd giver formelt Rusland en ligeværdig stormagtsstatus i forhold til USA. Rusland har imidlertid særligt siden Ukraine-krisen fået den opfattelse, at det er blevet USA's strategiske mål at inddæmme Rusland globalt med politiske, økonomiske og militære midler for at hindre, at Rusland kan indtage sin plads som en ligeværdig stormagt.

Rusland vil derfor konstant udfordre USA's globale dominans, og det er sandsynligt, at Rusland vil kræve, at det er USA, der ændrer sin politik, og ikke Rusland. Rusland vil især undgå at komme i situationer, som USA vil kunne tolke som tegn på russisk svaghed. Rusland og USA vil være nødt til at forsøge at samarbejde pragmatisk om en lang række vigtige udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, men betingelserne herfor vil

forblive meget vanskelige. Forholdet mellem Rusland og USA vil derfor stadig være domineret af en lang række bilaterale stridspunkter, uoverensstemmelser om våbenkontrolaftalerne, uenigheder om regionale kriser og konflikterne i Syrien og Ukraine og håndteringen af spørgsmålet om Nordkoreas og især Irans nukleare program.

Ruslands forhold til USA vil fortsat være styret af ønsket om, at de begge skal anerkende og respektere, at de har forskellige strategiske interesser, der ofte støder sammen. Rusland mener, at en sådan forståelse vil gøre det muligt for de to stormagter at håndtere deres interessekonflikter og dermed også at regulere væsentlige forhold i international politik med gensidig respekt for modpartens interesser. Det er især vigtigt for Rusland at få en form for amerikansk anerkendelse af, at Ukraine, men også Syrien er uomtvisteligt russisk interesseområde.

Rusland vil have dominerende indflydelse i det tidligere sovjetiske område

Rusland ser det tidligere sovjetiske område, især Ukraine, Hviderusland og Moldova, som en del af sin egen historiske og kulturelle identitet. Rusland mener, at NATO og EU er trængt ind i Ruslands retmæssige interessesfære for at undergrave grundlaget for Ruslands politiske institutioner og traditioner gennem udbredelse af vestlige demokratiske normer. Rusland opfatter nabolandene i det tidligere sovjetiske område som sin historiske og kulturelle interessesfære, og Ruslands ønske om at få dominerende indflydelse over landenes udenrigs- og sikkerhedspolitik er dermed nært forbundet med Ruslands meget højt prioriterede sikkerhedspolitiske målsætning om at holde NATO og EU på afstand i det tidligere sovjetiske område, også med militære midler.

Russisk påvirkning i Vesten

Ruslands påvirkningskampagner er en stigende trussel, fordi Rusland bruger dem til at øve indflydelse på interne politiske forhold i vestlige lande. Rusland anvender påvirkningskampagnerne på linje med andre instrumenter i international politik for at skabe de bedst mulige forudsætninger for, at Rusland kan nå sine udenrigspolitiske mål.

Det russiske styre ser gode muligheder for at øge landets strategiske manøvrerum på grund af de voksende interne politiske skel, der er opstået i mange europæiske lande og i USA. Gennem velkoordinerede påvirkningskampagner kan Rusland stimulere den politiske

Rusland opfatter Ukraine som det centrale land i sine strategiske og identitetsmæssige interesser i det tidligere sovjetiske område. Rusland ser Ukraines relationer til vestlige lande og disse landes krav til Ukraine om omfattende reformer som en trussel mod Ruslands interesser. Rusland vil derfor fastholde den nuværende konflikt i det sydøstlige Ukraine, der gør ukrainsk medlemskab af NATO og EU umuligt. Rusland vil også forsøge at genvinde indflydelse i ukrainsk politik forud for de ukrainske præsident- og parlamentsvalg i 2019 og vil langsigtet arbejde på at fastholde sin indflydelse på de vigtigste sektorer i Ukraines økonomi.

Ruslands beslutningsproces og virkemidler giver landet taktiske fordele

Ruslands styre kan tage hurtige og risikofyldte beslutninger, fordi beslutningsprocessen er topstyret og lukket, og fordi styret i sine udenrigs- og sikkerhedspolitiske dispositioner ikke er begrænset af en indflydelsesrig offentlig opinion. Det russiske styre har også vist vilje til at bruge offensive virkemidler, som vestlige beslutningstagere enten ikke kan eller ikke vil bruge. Ruslands styre vil især være villigt til at acceptere risici for at sikre sine sikkerhedspolitiske interesser i det tidligere sovjetiske område.

Det russiske styre har demonstreret evne til at indsætte disse midler koordineret for at nå veldefinerede mål og også vilje til at forsøge at sløre og benægte sin involvering. Det drejer sig om cyberoperationer, påvirkningskampagner, offensive efterretningsoperationer såsom Skripal-attentatforsøget. Her viste Rusland villighed til at anvende offensive efterretningsoperationer mod selv store NATO-medlemslande. Rusland har også vist vilje til at bruge hybrid krigsførelse og militære styrker inden for et bredt spektrum af indsættelsesmuligheder. Anvendelsen af disse virkemidler kan gøre det vanskeligt for NATO-alliancen at finde et passende modsvar.

udvikling i retning af opbrud i de europæiske og transatlantiske samarbejds mønstre.

Ruslands tilgang til påvirkningsaktiviteterne tilpasses efter, hvilke lande og områder der er tale om, og aktivi-

teterne er generelt mere direkte og offensive i det tidligere sovjetiske område end i vestlige lande. Det gælder f.eks. parlamentsvalget i Moldova i 2019, som Rusland meget sandsynligt vil forsøge at påvirke. På den måde er Ruslands påvirkningskampagner også afstemt med den øvrige udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi over for de lande, som Rusland forsøger at påvirke.

Ruslands påvirkningskampagner er en integreret del af landets udenrigspolitiske instrumenter. Rusland har arvet erfaringen med påvirkningskampagner fra Sovjetunionen, men har tilpasset deres målsætning og brugen af dem til nutiden. Et af Ruslands langsigtede mål med påvirkningskampagnerne er at øge de interne skel i og mellem NATO- og EU-landene for at svække de to organisationers evne til at føre en samlet politik over for Rusland og deres evne til at påvirke og tiltrække Ruslands nabolande i det tidligere sovjetiske område. Rusland er meget opmærksom på sårbarheder og skillelinjer i EU og internt i EU-landene. Det gælder især i spørgsmålet om forlængelse af EU's sanktioner mod Rusland og EU's energipolitik.

Rusland iværksætter også påvirkningskampagner for at påvirke konkrete valg handlinger i vestlige lande eller som reaktioner på begivenheder, hvor Rusland ønsker at påvirke opfattelsen i dele af opinionen i Vesten og dermed også Vestens reaktioner, som f.eks. nedskydningen af det malaysiske fly MH17 over Ukraine i 2014 eller senest Skripal-sagen i Storbritannien.

Det er også Ruslands hensigt at undergrave forestillingen om objektiv sandhed. Rusland forsøger således at skabe forvirring i informationsrummet for at underminere vestlige politikeres, myndigheders og meningsdannelses troværdighed. Det skal skabe bedre betingelser for, at Rusland kan præge informationsrummet med egne synspunkter og dermed forme dele af opinionsdannelsen i Vesten. Udviklingen og udbredelsen af sociale medier skaber i dag særdeles gunstige betingelser for sådanne påvirkningskampagner.

Ruslands påvirkningskampagner bliver i udstrakt grad planlagt og koordineret på centralt hold af personer, som i mange tilfælde også er involveret i udførelsen af kampagnerne. Virkemidlerne omfatter bl.a. statskontrollerede medier rettet mod et vestligt publikum, formidling gennem russiske tænketanke og forskningsinstitutioner, personlige kontakter til vestlige meningsdannere og aktiviteter på sociale medier, hvor det russiske ophav sløres. Ruslands efterretnings- og

Russiske påvirkningsmidler rettet mod Vesten

- Informationskampagner fra russiske statskontrollerede medier rettet mod et vestligt publikum
- Russisk-kontrollerede falske internet trolls, som kritiserer personer på sociale medier
- Bots - dvs. automatiserede falske profiler på sociale medier designet til at sprede ønskede budskaber
- Formidling af indhold og kontakter via tænketanke og forskningsinstitutioner
- Personlige kontakter til beslutningstagere og meningsdannere, ofte gennem vestlige mellemmand
- Russiske efterretningstjenesters forsøg på at rekruttere vestlige meningsdannere
- Hacking og selektiv offentliggørelse af informationer
- Offensive efterretningsoperationer

sikkerhedstjenester er sammen med andre statslige myndigheder ofte involveret i planlægning, koordinering og udførelse af landets påvirkningskampagner.

Rusland forsøger at påvirke befolkningsgrupper med brede informationskampagner, men prøver også mere direkte at påvirke individuelle politiske aktører og andre beslutningstagere for at opdyrke synspunkter, der er venligt stemte over for Rusland, i nationale parlamenter, regeringer eller internationale organisationer. Rusland tilpasser således sine virkemidler til situationen i det enkelte land.

Rusland vil sandsynligvis i særlige situationer samordne sine påvirkningskampagner med andre aktiviteter, f.eks. skjult støtte og manipulering af demonstrationer, politiske trusler og militære magtdemonstrationer. Påvirkningskampagner var en integreret del af russisk hybrid krigsførelse under Ukraine-krisen i 2014.

Påvirkningskampagner er en stigende trussel også mod Danmark

Det er sandsynligt, at russiske påvirkningskampagner vil udgøre en stigende trussel også mod Danmark, og at Danmark uden eller med meget kort varsel vil kunne blive ramt af sådanne. Det er meget sandsynligt, at Rusland vil kunne målrette og tilpasse påvirknings-

kampagner mod Danmark, som fokuserer på politiske problemstillinger, der har en vis klangbund i offentligheden, som for eksempel immigration og forholdet til EU. Russisk påvirkning vil f.eks. kunne ske i forbindelse med en valgkamp eller som konsekvens af Ruslands bredere hensigt om at påvirke situationen i Østersøregionen til Ruslands fordel. Det er i den forbindelse sandsynligt, at Ruslands påvirkningsindsats mod bl.a. de baltiske lande, Sverige og Finland også vil føre til et øget fokus på Danmark.

Ruslands syn på Danmark er præget af mistillid, især i sikkerhedspolitiske og militære spørgsmål, bl.a. på grund af Danmarks styrkebidrag til NATO's fremskudte militære styrker i de baltiske lande og Polen, enhanced Forward Presence (eFP). Det er også Ruslands opfattelse, at der i den danske offentlighed hersker en meget kritisk holdning over for Rusland. Ruslands politik over for Danmark bliver generelt bestemt af, hvordan den internationale situation påvirker de sikkerhedspolitiske

forhold i Østersøen og i Norden og derfor i sidste ende af Ruslands forhold til USA og NATO. Ruslands forhold til Danmark bliver derfor nu stærkt påvirket af, at Danmarks nærområde er præget af sikkerhedspolitiske spændinger mellem Rusland og NATO.

Rusland har også andre interesser i Danmark end de sikkerhedspolitiske, især hvad angår handel og investeringer samt samarbejde i Arktis. Rusland vil derfor fortsat have interesse i et pragmatisk samarbejde med Danmark, men betingelserne for at udmønte dette samarbejde vil være vanskelige.

Nord Stream 2-gasrørledningen er højt prioriteret i Rusland og i russisk optik en central sag i forholdet til Danmark. Det er sandsynligt, at Rusland vil se en afvisning af rørledningen i dansk territorialfarvand som udtryk for en generel dansk antirussisk holdning og et betydeligt dansk bidrag til, hvad Rusland opfatter som USA's strategiske inddæmning af Rusland.

Ruslands væbnede styrker

Rusland fortsætter med at modernisere og udbygge sine væbnede styrker, som fortsat vil være landets vigtigste instrument til at varetage rollen som global stormagt. Det forværrede forhold mellem Rusland og Vesten har medført, at Rusland i stigende grad gennemfører en markant militær opbygning i det vestlige Rusland. Rusland mener fortsat, at NATO's øgede fokus på alliansens østlige flanke indebærer en risiko for, at det kan ende i en konflikt med Vesten.



Pansrede enheder fra Ruslands landstyrker øver angreb over vand

Ruslands væbnede styrker vil fortsat være landets vigtigste instrument til at varetage rollen som global stormagt og garant for Ruslands fortsatte eksistens. Rusland vil derfor prioritere udviklingen af de strategiske kernevåben meget højt. Rusland opfatter USA's militær-teknologiske overlegenhed, herunder USA's udviklingsprogrammer for langtrækkende ikke-nukleare våbensystemer og NATO's missilforsvar, som en potentiel trussel mod Ruslands evne til at opretholde landets strategiske afskrækkelse af USA. Rusland ser også sine strategiske kernevåben som det bedste middel til over for USA, Vesten og Kina at kompensere for landets væsentligt svagere økonomiske grundlag for at være en stormagt.

Rusland lægger desuden stor vægt på at kunne understøtte stormagtsrollen ved at kunne demonstrere og anvende militær magt over store afstande. De vigtigste midler hertil er de strategiske bombefly og flådeenheder, inklusive ubåde, der kan bevæbnes med avancerede, langtrækkende krydsermissiler. Konkrete eksempler, der har indflydelse på dansk sikkerhedspolitik, er Ruslands flyvninger med strategiske bombefly nær de danske områder i Nordsøen, Østersøen og i det arktiske område. Ruslands militære intervention i Syrien siden 2015 viser desuden, at Rusland har både vilje og evne

til over en længere årrække at indsætte og opretholde militære styrker i konfliktområder langt fra landets grænser for at opnå strategiske mål.

Endelig er militær overlegenhed i Ruslands nærområde en forudsætning for den ønskede stormagtstatus. Ukraine-krisen og USA's og NATO's efterfølgende øgede engagement i at styrke det kollektive forsvar i Østersøregionen, og i særlig grad de baltiske landes forsvar, truer denne overlegenhed. Rusland har bl.a. på denne baggrund gennem de seneste par år gennemført en meget markant militær styrkeopbygning i det vestlige Rusland.

Ruslands opbygning og modernisering af langtrækkende luft- og kystforsvarsmissiler er især sket på Kolahalvøen, i Østersøregionen, ved Sortehavet og ved det østlige Middelhav gennem deployeringer til Syrien. Ud over at kunne forsvare Ruslands militære baser giver det også Rusland en evne til i en skærpet krise at kunne true Vestens bevægelsesfrihed i regionerne.

Rusland fortsætter med at styrke sin lokale overlegenhed i det tidligere sovjetiske område

Rusland vil have interessesfærer og sikkerhedszoner i de tidligere sovjetiske områder, der skal give forsvaret af



Testaffyring af jord til jord-missil af Iskander-typen

Rusland strategisk dybde i tilfælde af en militær konflikt med NATO. Rusland ser med stor bekymring på USA's og de øvrige NATO-landes militære dispositioner i de baltiske lande og i Polen, og Rusland opfatter disse som en del af den strategiske inddæmning og forberedelser til at kunne indlede en militær konflikt med Rusland.

Ruslands meget markante styrkeopbygning er både rettet mod at styrke Ruslands lokale militære overlegenhed over for nabolandene i det tidligere sovjetiske område og mod at styrke evnen til at forsvare sig i en konventionel krig mod Vesten. Rusland mener, at NATO's militære dispositioner rummer en risiko for eskalation, der kan indebære truslen om krig. Det er denne bekymring, der har ansporet Rusland til at koncentrere styrkeopbygningen i vestlig retning, primært inden for landstyrkerne.

Rusland vil især konsolidere sin militære overlegenhed over Ukraine, og Rusland er således også i færd med at opbygge en markant militær styrke over for Ukraine, som kan indsættes med kort varsel. Denne opbygning

giver samtidig en øget kapacitet til offensive operationer mod Ruslands øvrige nabolande i det tidligere sovjetiske område, herunder de baltiske lande.

Rusland gennemfører både en modernisering af materiel og en forøgelse af de væbnede styrkers antal. Særligt inden for materiel som kampvogne, infanterikampkøretøjer og artillerisystemer er der tale om en meget markant forøgelse, men også enheder med langtrækkende missilsystemer bliver både moderniseret og udbygget.

Ruslands relativt set svage økonomiske grundlag medfører dog også nogle vanskelige prioriteringer. Hensynet til den nukleare afskrækkelse gør, at Rusland stadig prioriterer de strategiske ubåde, men resten af Ruslands flådebygning er reduceret til mindre skibe, særligt korvetter. Det er derfor meget sandsynligt, at Rusland på langt sigt vil få reduceret sin evne til traditionel anvendelse og demonstration af militær magt på verdenshavene, og Rusland vil i højere grad operere kystnært og være afhængig af støttebaser.

Østersøregionen

Østersøregionen er fortsat præget af spændingerne mellem NATO og Rusland. Rusland vil i en krisesituation kunne true NATO's styrker i de tre baltiske lande og vil kunne gøre det vanskeligt for NATO at forstærke landene. Det er meget sandsynligt, at Rusland fortsætter den militære udbygning i Kalinin-grad-regionen med både langtrækkende missilsystemer og landmilitære styrker, der kan gennemføre et robust forsvar. Rusland vil ikke med overlæg tage initiativer, der medfører høj risiko for en militær konflikt med NATO, men det vil være vanskeligt præcist at forudse og varsle om Ruslands handlinger og reaktioner i eskalerende kriser i Østersøregionen.

Ruslands militære dispositioner i Østersøregionen er rettet mod at kunne forsvare Kaliningrad-regionen, sikre egne forsyningslinjer og hindre Vestens bevægelsesfrihed i den østlige del af Østersøen. Det sidste vil true alliansens evne til at forstærke de baltiske lande i en krisesituation. NATO vil dermed komme under et betydeligt politisk og militært pres, der kan gøre det vanskeligt for alliancen at opfylde den kollektive forsvarsforpligtelse.

Det er sandsynligt, at en afgørende faktor i en krisesituation i Østersøregionen vil være det russiske styres vurdering af NATO's sammenhængs- og handlekraft, herunder især sammenhængskraften i det transatlantiske forhold. Der er risiko for, at det russiske styre vil opfatte manglende vilje og evne til at sikre troværdigheden af NATO's kollektive forsvarsforpligtelse som udtryk for svaghed, som Rusland vil kunne udnytte til at forstærke et politisk og militært pres på de baltiske lan-

de. Det er dog usandsynligt, at det russiske styre med overlæg vil tage militære initiativer mod de baltiske lande eller andre lande i Danmarks nærområde, som efter styrets egen vurdering medfører høj risiko for en direkte militær konflikt med NATO, der står samlet.

Det vil imidlertid være vanskeligt præcist at forudse og varsle om det russiske styres handlinger og reaktioner i eskalerende kriser. Ruslands lukkede beslutningsprocesser og dybe mistillid til NATO indebærer risiko for, at det russiske styre i krisesituationer misforstår NATO's hensigter og militære dispositioner i Østersøregionen. Det skaber en risiko for en utilsigtet eskalation mellem Rusland og Vesten.

Østersøregionen er præget af spændingerne mellem NATO og Rusland, og spændingsniveauet har i 2017 og 2018 været højt, men stabilt. Rusland ser med stor mistro på NATO's aktiviteter i Østersøregionen, herun-



Kortet viser den omtrentlige rækkevidde for Ruslands mobile Iskander-missilsystem i Østersøregionen

der den fremskudte styrke, eFP, i de tre baltiske lande og Polen, som NATO har oprettet for at styrke troværdigheden af alliancens kollektive forsvarsforpligtelse. Rusland ser også med stor mistro på Sveriges og Finlands militære samarbejde med NATO. Det er sandsynligvis Ruslands opfattelse, at USA presser Sverige og Finland til at samarbejde med NATO, og at det er en del af USA's strategiske inddæmning af Rusland. Rusland vil forsøge med politiske midler og i nogen grad også med militære trusler at påvirke og afskrække Sverige og Finland fra at søge om NATO-medlemskab.

Rusland betragter stadig Estland, Letland og Litauen som en del af sin historiske interessesfære, men det er ikke muligt for Rusland at genvinde dominerende indflydelse over dem på grund af deres NATO- og EU-medlemskab. Rusland vil imidlertid forsøge at svække de tre landes indre sammenhængskraft ved at påvirke de russisktalende minoriteter til fordel for Ruslands interesser med bl.a. påvirkningskampagner. Rusland vil også søge efter muligheder for at intensivere et politisk, økonomisk og militært pres på de tre lande for at svække deres tilknytning til NATO og EU.

Rusland bruger øvelser i Østersøen til strategisk signalgivning

Ruslands militære aktiviteter i Østersøregionen peger fortsat på, at Rusland tilpasser sit aktivitetsniveau og -mønstre efter vekslende behov for at op- eller

nedtrappe spændingsniveauet, sandsynligvis bl.a. på baggrund af politiske ønsker om regional strategisk signalgivning.

Rusland øver regelmæssigt at flytte tropper over lange afstande og har derfor opbygget evnen til hurtigt at kunne forskyde militære styrker på tværs af Rusland. I en krisesituation vil Rusland derfor med stor hast kunne samle en overlegen landmilitær styrke ved grænsen til de baltiske lande.

Russiske kampfly udfører regelmæssigt afvisnings- og rekognosceringsoperationer i den centrale del af Østersøen mod vestlig militær flyvning og sejlads. Ruslands militære aktiviteter i Østersøregionen, f.eks. samtidig med vestlige øvelser, kan være afdæmpede og med et rutinemæssigt fokus på overvågning og efterretningsindhentning mod de vestlige kapaciteter. Det gælder ligeledes forbiflyvninger, der dog også kan have til formål at demonstrere Ruslands militære fokus på vestlig militær aktivitet. Rusland har desuden i flere tilfælde gennemført simulerede angreb mod vestlige orlogsskibe. Det skete bl.a. i januar 2018 mod det danske orlogsfartøj Esbern Snare, der transporterede dele af det danske bidrag til eFP i Estland. Rusland demonstrerede på den måde sin evne til at kunne gribe militært ind over for eFP og NATO's forsyningsveje til de baltiske lande i tilfælde af en krise.

Rusland prioriterer langtrækkende missil-systemer

Rusland udbygger og opgraderer sine moderne og mobile missilsystemer, herunder i det vestlige Rusland. Disse systemer skal udligne styrkeforholdet i det sø- og luftmilitære domæne. Rusland har bl.a. gennem de seneste år tilført Kaliningrad-regionen langtrækkende S-400-luftforsvarsmissiler, Bastion-kystforsvarsmissiler, nye missilkorvetter med langtrækkende Kalibr-krydsermissiler, der kan anvendes mod sø- og jordmål, og endelig kortrækkende jord til jord-missiler af Iskander-M typen med en vurderet rækkevidde på mindst 500 km.

Rusland er også i færd med at udvikle og indføre missiltyper med endnu længere rækkevidde. Enkelte af disse systemer vil være landbaserede, og mindst et system krænker meget sandsynligt allerede INF-traktaten. Det drejer sig om SSC-8 Screwdriver, som har en vurderet rækkevidde på mindst 2.000 km. INF-traktaten forbyder USA og Rusland at opstille landbaserede missiler med rækkevidder mellem 500 km og 5.500 km. De første SSC-8 Screwdriver-enheder er sandsynligvis ved at blive opstillet i Rusland.

Russisk indflydelse uden for det tidligere sovjetiske område

Rusland vil også styrke sin indflydelse uden for det tidligere sovjetiske område og Østersøregionen. Rusland vil derfor forsøge at modarbejde, at flere lande på Vestbalkan bliver medlemmer af NATO. Rusland er desuden i færd med at øge sin regionale indflydelse i Middelhavet og i Mellemøsten på bekostning af USA.

Rusland ser med stigende bekymring på, at landene på Vestbalkan, undtagen Serbien, ønsker samarbejde med NATO eller at blive medlemmer af alliancen. Det er således meget sandsynligt, at Rusland støttede kupforsøget i Montenegro i efteråret 2016 for at hindre Montenegro i at indtræde i NATO. Rusland vil fortsat forsøge at styrke sin indflydelse på Vestbalkan, især i det overvejende pro-russiske Serbien, og blandt den bosnisk-serbiske befolkning i Bosnien-Hercegovina og i Makedonien. Rusland ønsker, at de to lande holder sig ude af NATO og fastholder deres alliancefri status.

Rusland betragter Mellemøsten, Nordafrika og Afghanistan som et strategisk forterran til det tidligere sovjetiske område. Rusland ser opløsningstendenserne og ekstremismen i store dele af regionen som en trussel mod også Rusland, ikke mindst terrortruslen fra ISIL. Det har dog især stor betydning for Ruslands selvforståelse som stormagt at kunne spille en ligeværdig rolle med USA i Mellemøsten og allerhelst at kunne udmanøvrere USA i en af regionens mange konflikter. Det er sandsynligt, at Rusland i Syrien søger at skabe en situation, hvor USA må acceptere og reelt anerkende, at Syrien er russisk interesseområde.

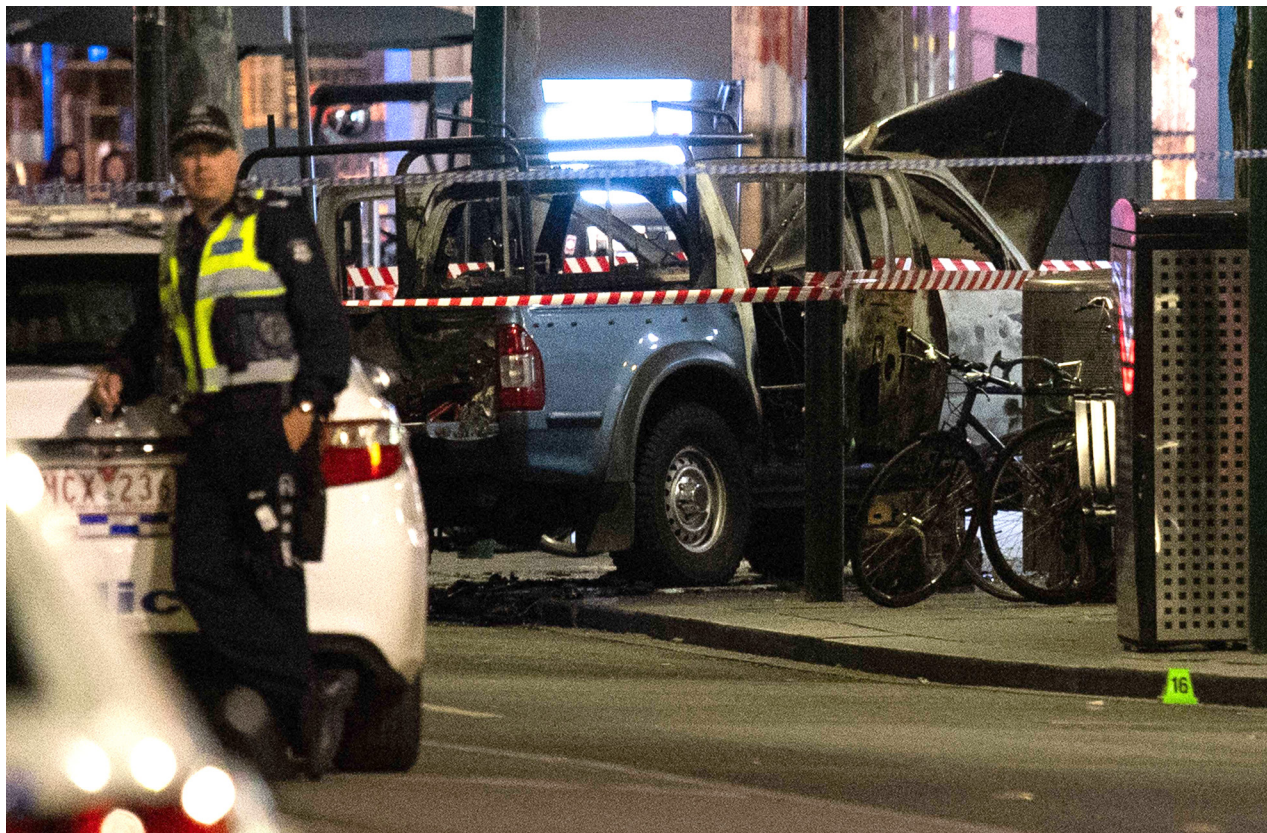
Ruslands militære intervention sikrer, sammen med Irans engagement, Assad-styrets fortsatte overlevelse og kontrol med størstedelen af syrisk territorium.

Rusland kan sandsynligvis fortsat holde sammen på et pragmatisk samarbejde med Tyrkiet og Iran om håndteringen af konflikten i Syrien. Efter nedkæmpelsen af ISIL er Ruslands og USA's væsentligste og sammenfaldende interesse at få en udvidet sikkerhedszone ved grænserne til Israel og Jordan. Det er dog sandsynligt, at det er Ruslands hensigt at skabe en politisk og militær situation i Syrien, der skal vanskeliggøre en fortsat amerikansk tilstedeværelse i landet.

Rusland vil bruge sin tilstedeværelse i Syrien som en platform for regional indflydelse i Middelhavet, Mellemøsten og Nordafrika. Rusland vil således generelt udbygge sine bilaterale relationer til de centrale regionale magter i Mellemøsten, bl.a. Iran, Ægypten og Saudi-Arabien. Det er sandsynligt, at Rusland vil styrke sit forhold til Algeriet og Ægypten og til større fraktioner i Libyen, bl.a. med våbensalg og militærteknisk assistance, med henblik på at udbygge den position ved Middelhavets østkyst, som Rusland har fået i Syrien, til også at omfatte Middelhavets sydkyst. Det er også sandsynligt, at Rusland vil forsøge at udnytte Tyrkiets i stigende grad konfliktfyldte forhold til USA og andre NATO-lande samt EU-lande til at føre Tyrkiet længere væk fra det vestlige samarbejde.

TERRORISME

Truslen mod Vesten fra islamistisk terrorisme er fortsat alvorlig, og ISIL og al-Qaida har stadig ambition om at gennemføre terrorhandlinger. Den primære terrortrusel i Vesten kommer i dag fra enkeltpersoner og mindre netværk, som aldrig har opholdt sig hos en terrorgruppe. Hjemvendte fremmedkrigere udgør også fortsat en særlig trussel bl.a. på grund af deres kontakt med terrorgrupper som ISIL eller al-Qaida. I Syrien og Irak er ISIL blevet kraftigt svækket efter at have mistet langt størstedelen af sit selvudnævnte kalifat, hvilket har reduceret gruppens evne til at planlægge og gennemføre store angreb mod Vesten. I 2018 er der gennemført færre terrorangreb i Vesten end i de foregående år. Antallet af afværgede angreb er dog fortsat på et højt niveau.



Militante islamistiske grupper og deres sympatisører forsøger fortsat at ramme vestlige mål. Den 9. november 2018 angreb en mand flere personer i Melbourne i Australien

Den primære terrortrusel mod Vesten kommer fra grupper og enkeltpersoner motiveret af militant islamistisk ideologi. Terrortruslen vil vare ved i mange år på trods af militante islamistiske gruppers fremgang eller tilbagegang på kort sigt. Deres ideologi er antivistlig og indeholder klare fjendebilleder. Militante islamistiske grupper vil løbende tilpasse sig globale, regionale eller lokale dagsordener og anvende dele af ideologien til radikalisering og rekruttering af tilhængere.

Flere islamistiske terrorgrupper anvender den militante ideologi til at adressere sociale og politiske uretfærdigheder. Der vil på langt sigt fortsat være en stor gruppe

mennesker, som bliver tiltrukket af ideologien og dens udpegning af fjender, der aktivt skal bekæmpes. Dette gælder både i og uden for Europa. Personer med en opfattelse af at være marginaliserede og med manglende alternativer eller fremtidsudsigter vil være særligt påvirkelige.

En anden af terrortruslens drivkræfter er den store mængde militant islamistisk propaganda, som mange år frem vil være tilgængelig online. Selv om myndigheder og private virksomheder de sidste par år har gjort fremskridt i bestræbelserne på at fjerne og begrænse adgangen til onlinepropaganda, vil militante grupper

Militant islamisme

Militant islamisme er en samlebetegnelse for den politiske og religiøse praksis, som globalt orienterede terrorgrupper som ISIL og al-Qaida opererer med. Deres praksis baserer sig på islamiske skrifter og udvalgte islamistiske ideologers fortolkninger af skrifterne.

Militante islamistiske ideologer kæder ofte politiske, religiøse og historiske begivenheder sammen i én sammenhængende fortælling om global undertrykkelse af muslimer og behovet for modstand. I denne fortælling er islams fjender særligt USA og det sekulære Vesten, men også andre muslimer og religiøse grupper.

Militante islamister anser vold – eller hellig krig – som et legitimt middel til at bekæmpe undertrykkere og indføre deres fortolkning af en retfærdig islamisk verdensorden. Forskellige terrorgrupper bruger den militante islamistiske fortælling på forskellig vis lokalt, og det har betydning for, hvem de udfører angreb mod.

også de kommende år producere og forsøge at udbrede materiale med opfordringer til vold og glorificering af terrorhandling. Dele af denne propaganda vil også fremover kunne nå et vestligt publikum, idet både individer og terrornetværk vil udvikle propagandamateriale på europæiske sprog og med referencer til vestlig livsstil, værdier og samfundsforhold.

En yderligere drivkraft er det historisk store antal personer i Vesten i dag, som har erfaring og status fra ophold hos islamistiske terrorgrupper i konfliktzonen i Syrien og Irak. Disse individer, som kan rekruttere, radikalisere og inspirere andre til at indgå i terrorrelaterede aktiviteter, vil på langt sigt udgøre en sikkerhedsrisiko. Flere af dem vil på kort til mellemlangt sigt blive løsladt fra fængsler i Europa og andre steder og vil udgøre omdrejningspunkter for fremtidig radikaliserings og anden terrorrelateret aktivitet i Vesten.

Endelig vil der på langt sigt fortsat være konflikter flere steder i verden, hvor militante islamistiske grupper er aktive. Konflikterne, kombineret med strukturelle sociale udfordringer lokalt, vil i mange år frem fungere som katalysatorer for militante islamister globalt. Det vil også på langt sigt være muligt for enkeltpersoner fra Vesten at rejse til konfliktområder, hvor de kan blive skolet i militant ideologi, opbygge kontakter til andre militante og få kamperfaring.

Terrortruslen mod Vesten

ISIL, al-Qaida og deres tilhængere vil også mange år fremover udgøre en terrortrussel mod Vesten. Truslen vil komme fra konfliktzoner, hvor der er militante grupper, fra hjemvendte fremmedkrigere og fra lokalt forankrede netværk og enkeltpersoner i Vesten, som ikke nødvendigvis har opholdt sig i en konfliktzone. Det er mindre sandsynligt, at ISIL fra Mellemøsten på kort sigt vil være i stand til at planlægge og gennemføre store angreb mod mål i Vesten. ISIL og Al-Qaida har dog fortsat ambitioner om at gennemføre større koordinerede angreb i Vesten. Den islamistiske propaganda vil fortsat være central for gruppernes globale tiltrækningskraft, og militante islamister vil konstant søge at udvikle nye angrebsmetoder og tilpasse teknologier til deres fordel.

ISIL's centrale kapacitet til at angribe Vesten er svækket

Det er mindre sandsynligt, at ISIL på kort sigt vil være i stand til at planlægge og gennemføre store angreb fra Syrien og Irak mod mål i Vesten. I løbet af 2017 og 2018 er ISIL blevet kraftigt svækket. Gruppen har bl.a. som følge af koalitionen indsats mistet langt størstedelen af sine territorier, både i Irak og Syrien, og flere af gruppens centrale enheder er fortrængt eller opløst. Det gælder også den enhed, som bl.a. stod bag de store angreb i Europa, herunder Paris i november 2015 og Bruxelles i marts 2016.

På trods af svækket kapacitet har ISIL fortsat intention om at udføre angreb mod mål i Vesten. ISIL eller gruppens arvtagere vil på kort til mellemlangt sigt bevare sin globale indflydelse og være én af de mest synlige militante islamistiske aktører. Hvor truslen tidligere i høj grad udgik fra gruppens geografiske magtcentre i Irak og Syrien, er den i dag spredt, både i og uden for regionen.

Mindre netværk eller enkeltpersoner relateret til ISIL både i og uden for konfliktzonen arbejder på at understøtte og koordinere angreb uden for Syrien og Irak,



herunder mod mål i Europa. Flere af de personer i Europa, som det seneste år er blevet anholdt, har haft forbindelser til eller i nogle tilfælde modtaget instruktioner fra disse ISIL-relaterede personer. Desuden er flere ISIL-relaterede angrebsforsøg i en række europæiske lande blevet afværget i det seneste år. Det viser, at ISIL stadig er i stand til at understøtte eller inspirere personer i Europa til at udføre angreb. Det er sandsynligt, at dette vil være gældende på kort til mellemlangt sigt. Det er ligeledes sandsynligt, at ISIL fortsat er interesseret i personer med særlig viden, som kan understøtte angrebsplanlægning uden for Syrien og Irak og vedligeholde kontakt til hjemvendte fremmedkrigere eller sympatisører i eksempelvis Europa.

Sammenlignet med 2017 har der i 2018 været færre ISIL-inspirerede angreb i Vesten udført af enkeltpersoner uden forudgående kontakt til en militant gruppe. Det er muligt, at antallet af denne type angreb hænger sammen med, at mængden af officiel ISIL-propaganda, som opfordrer til angreb i Vesten, har været begrænset i 2018. Det er ligeledes muligt, at gennemførte angreb i sig selv inspirerer til nye angreb og angrebsforsøg. Inspirerede angreb kan også komme fra netværk bestående af flere personer, som sympatiserer med militant islamisme, men ikke har direkte kontakt til ISIL eller andre terrorgrupper. ISIL's svækkelse har dog påvirket gruppens tiltrækningskraft, og det er sandsynligt, at antallet af inspirerede angreb er faldet som en følge deraf.

Fremmedkrigere vil have stor betydning for fremtidens terror

Størstedelen af de over 40.000 fremmedkrigere, herunder mindst 5.000 fra Europa, som tilsluttede sig ISIL i Syrien og Irak i konfliktens første par år, er vendt hjem, taget til fange eller dræbt. Der opholder sig dog fortsat tusindvis af fremmedkrigere i konfliktzonen, herunder personer fra Europa, hos militante islamistiske grupper som ISIL. Et mindre antal fremmedkrigere har forladt

Syrien og Irak og opholder sig i dag i andre regioner og konfliktzoner. Det er dog tvivlsomt om der på kort sigt vil være et enkelt område eller en konfliktzone, som kan tiltrække og absorbere et stort antal fremmedkrigere, som tilfældet har været i Syrien og Irak.

Kamphandlinger og grænsekontrol vil på kort sigt besværliggøre ind- og udrejse til og fra Syrien og Irak. Det vil derfor fortsat være vanskeligt for de tilbageblevne fremmedkrigere at forlade konfliktzonen, ligesom kun meget få nye fremmedkrigere på kort sigt vil have mulighed for at tilslutte sig ISIL i Syrien og Irak. Generelt har gruppens tab af momentum og territorium svækket ISIL's tiltrækningskraft og vil på kort sigt sandsynligvis lede til et fald i rekruttering af nye medlemmer. De fremmedkrigere, som fortsat er tilsluttet ISIL, eller som forlod konfliktzonen efter flere års ophold, udgør en større potentiel terrortrussel end de fremmedkrigere, som havde kortere ophold tidligt i konflikten. Det skyldes, at flere års ophold hos en terrorgruppe i en konfliktzone både er med til at styrke den ideologiske overbevisning og den voldsparathed, som er de vigtigste forudsætninger for deltagelse i terrorrelateret aktivitet.

Det er meget sandsynligt, at flere af de tilbageværende fremmedkrigere, herunder personer fra Europa, vil være involveret i terrorrelateret aktivitet de næste mange år. Det er derudover sandsynligt, at især vestlige fremmedkrigere også på kort sigt vil forsøge at rekruttere, radikalisere og understøtte personer i Vesten til at udføre terrorhandlinger. Det gælder, uanset om personerne forbliver i Syrien og Irak, eller om det lykkes dem at rejse hjem eller til et tredjeland.

I nogle af Syriens nabolande, herunder Tyrkiet, er der en koncentration af såvel potentielle som tidligere fremmedkrigere og deres familier. Disse personer har enten ikke formået at tilslutte sig ISIL eller har forladt konfliktzonen og har nu begrænsede muligheder for at rejse hjem. Det er sandsynligt, at nogle af dem på kort

til mellemlangt sigt vil udgøre en terrortrussel regionalt og mod Europa.

Al-Qaida ruster sig i stilhed

Al-Qaidas lederskab har fortsat ambitioner om at angribe Vesten og vestlige interesser globalt. Gruppen vil også på langt sigt betragte USA og Vesten som sine primære fjender. Kampen mod Vesten er langsigtet og selve hjørnestenen i al-Qaidas ideologi. Et led i denne kamp er at bevare kontakten til de regionale undergrupper og fremstå som den førende militante islamistiske gruppe globalt.

Al-Qaida har i dag en større geografisk udbredelse og opbakning end før 11. september 2001. I flere år har al-Qaida været presset af ISIL's fremgang og popularitet. Derfor forsøger al-Qaida i dag at udnytte ISIL's nederlag til at genvinde rollen som leder af den globale jihadbevægelse. I sin propaganda fremhæver al-Qaida ofte sin strategiske og tålmodige tilgang til kampen mod Vesten og gruppens bedre overlevelsessevne som kontrast til ISIL's fremgangsmåde. Al-Qaida nævner ofte sit tætte forhold til Taliban samt Talibans udbredelse i Afghanistan som et eksempel på en langsigtet al-Qaida-sejr.

Selv om al-Qaida har mistet flere ledere, råder gruppen stadig over kompetente lederskikkelser. En del af al-Qaidas øverste ledelse med Ayman al-Zawahiri i spidsen gemmer sig sandsynligvis i det østlige Afghanistan og det nordvestlige Pakistan. Øvrige dele af al-Qaidas lederskab er samlet i Iran, som er blevet et knudepunkt for gruppen. Ledelsen med base i Iran lider ikke under det samme hårde pres, som al-Qaida møder i andre lande, og kan dermed udsende direktiver og koordinere med al-Qaidas undergrupper.

Al-Qaidas undergrupper i en række lande i Afrika, Mellemøsten og Asien er robuste og opererer fortsat i en regional kontekst. Selv om den øverste ledelse udstikker den overordnede strategi, opererer undergrupperne mere eller mindre som selvstændige grupper. Al-Qaidas undergrupper vil også på kort til mellemlangt sigt have fristeder i store landområder uden for statslig kontrol, som de vil udnytte til at opbygge kapacitet. De udgør primært en terrortrussel mod vestlige interesser i de områder, hvor de befinder sig.

Konflikten i Syrien har haft en vigtig strategisk betydning for al-Qaida i flere år, da den har givet gruppen mulighed for at etablere en base i den vestlige del af Mellemøsten,

som er tættere på Europa. Der findes grupper i det nordlige Syrien, der fortsat er loyale over for al-Qaidas ledelse. Disse gruppers overlevelse i Syrien og i nabolandene vil på kort til mellemlangt sigt være afgørende for al-Qaidas tilstedeværelse i regionen og dermed terrortruslen fra området mod Vesten på kort sigt.

Propaganda nærer fortsat terrortruslen

Mængden og synligheden af propaganda vil være afgørende for militante islamistiske grupper, også på langt sigt. Propaganda er ikke alene en vigtig overordnet drivkraft, men også afgørende for opfordringer til og promovering af angreb samt for rekruttering. Propagandaen vil ikke kun komme fra officielt hold, men i høj grad også blive produceret af sympatisører globalt, som til en vis grad vil overtage udbredelsen af propagandaen.

For at kunne nå et bredt vestligt publikum, vil militante islamistiske grupper og deres tilhængere fortsat prioritere at tilpasse budskaberne en vestlig kontekst, herunder producere propaganda på vestlige sprog. Pga. en øget opmærksomhed fra de virksomheder, som står bag de mest udbredte sociale medier, er det dog i dag blevet langt sværere for militante islamistiske grupper og deres medienetværk at nå deres publikum. Sympatisører kommunikerer i dag fortrinsvist via lukkede grupper på chat-applikationer. Militante islamistiske grupper og enkeltpersoner vil løbende arbejde på at omgå modforanstaltninger, så de fortsat kan sprede deres onlinepropaganda bredt ud.

ISIL's ledelse prioriterer fortsat at producere og sprede propaganda. Med tilgængelig ISIL-propaganda, herunder genanvendt materiale, forsøger gruppen at kompensere for tabt territorium og mandskab, hvilket er afgørende for gruppens fortsatte globale tiltrækningskraft. ISIL's mål med propagandaen er at vise fortsat styrke og tilstedeværelse samt at opfordre til angreb. Hvor propagandaen for et par år tilbage fokuserede på livet i kalifatet, fokuserer den nu i højere grad på kamp og militære sejre. Som et forsøg på at kompensere for sin begrænsede kapacitet til at gennemføre terrorangreb vil ISIL også fremover i sin propaganda anvende og tage ansvar for angreb, som ikke har forbindelser til gruppen.

I 2017 og 2018 har al-Qaidas lederskab øget propagandaproduktionen væsentligt og opfordret til konfrontation mod hovedfjenderne USA, Israel og deres allierede. Al-Qaida og al-Qaidas undergrupper vil fortsætte med at producere og udbrede militant islamistisk propaganda,

der vil inspirere og vejlede militante islamistiske grupper og individer globalt. Det er sandsynligt, at al-Qaida i stigende grad vil målrette sin propaganda til et yngre globalt publikum, bl.a. ved som frontfigur at anvende Hamzah Bin Ladin, der er den afdøde al-Qaida-leder Osama Bin Ladins søn. Det er sandsynligt, at al-Qaida med propaganda vil søge at inspirere personer til at udføre angreb i Vesten og mod vestlige interesser globalt.

Den nye generation af terrorister bruger teknologien til sin fordel

Militante islamister har i de fleste angreb i Vesten inden for de seneste år anvendt midler såsom håndvåben, køretøjer og hjemmelavet sprængstof. Militante islamistiske grupper arbejder dog løbende på at udvikle mere avancerede våben og fremgangsmåder, som kan have større eller mere spektakulær effekt.

I de sidste par år har der i Vesten været flere terrorrelaterede anholdelser af personer mistænkt for at være i gang med eller have planer om at producere biologiske eller kemiske stoffer til brug i et terrorangreb. Det er sandsynligt, at den øgede interesse for kemiske og biologiske stoffer blandt militante islamister bl.a. er en konsekvens af ISIL's forsøg og erfaring med improviserede biologiske og kemiske våben i Irak og Syrien siden 2015.

Terrortruslen regionalt

Både al-Qaida og ISIL har aktive grupper tilknyttet i Mellemøsten, Afrika og Asien. Det gælder både officielle undergrupper og mere løst tilknyttede netværk. Selv om grupperne primært kæmper en lokal kamp, vil flere af dem på kort til mellemlangt sigt have intention om og kapacitet til at ramme Vesten eller vestlige mål regionalt.

En lang række af de omstændigheder, som i dag nærer konflikter flere steder i verden, vil også være til stede på langt sigt. Det vil danne grobund for militante islamistiske grupper, som både lokalt og regionalt bekæmper magthavere og vestlig tilstedeværelse. Langt de fleste af de grupper, som i dag udgør en trussel mod vestlige interesser lokalt og regionalt, er officielle undergrupper til al-Qaida eller ISIL med etablerede forbindelser til lederskabet. Der er derudover flere mindre, løst tilknyttede støttenetværk, som identificerer sig med en af de to grupper, og som ligeledes har Vesten og vestlige interesser som mål.

Mellemøsten

Terrortruslen i store dele af Mellemøsten udgår først og fremmest fra ISIL. Gruppen har inden for det

I dag er det relativt nemt at få adgang til simple opskrifter og vejledninger til fremstilling af kemiske og biologiske stoffer, som er distribueret online af militante islamister. Det er derfor muligt for personer uden eller med begrænsede tekniske forudsætninger at fremstille giftige stoffer alene ved brug af skriftlige anvisninger og lettilgængelige materialer. Det er dog mindre sandsynligt, at personer uden tekniske forudsætninger vil kunne bruge disse stoffer effektivt.

Terrorgrupper og deres tilhængere afprøver og udvikler løbende nye teknologier og fremgangsmåder til at kommunikere eller planlægge angreb. Et eksempel er terrorgruppers brug af krypterede kommunikationsformer, som de benytter til både at planlægge angreb og udbrede propaganda. Der er også eksempler på, at terrorgrupper anvender teknologier såsom kryptovaluta for at tiltrække donationer til at finansiere aktiviteter. Droner er en anden teknologi, som flere militante islamistiske terrorgrupper har vist sig i stand til at bruge og i visse tilfælde modificere for at øge deres effekt til terrorformål. Militante islamistiske grupper i Syrien og Irak har eksempelvis benyttet sig af både kommercielle og egenproducerede droner til at nedkaste granater, rekognoscere og filme angreb med henblik på efterfølgende at producere propaganda.

seneste år ændret sig til at være en lokal oprørs- og terrorgruppe, og den har styrket sine undergrundsnetværk i Irak og Syrien. Lokale konflikter har givet ISIL øget manøvrerum, og gruppen vil på kort sigt søge at destabilisere sikkerhedssituationen i Syrien og Irak yderligere. ISIL vil også forsøge at generobre tabte landområder frem mod gruppens endelige mål om at genetablere et kalifat. På kort sigt har ISIL kapacitet til og intention om at ramme mål i både Syrien og Irak og vil bestræbe sig på også at angribe mål i hele regionen, primært i Syriens og Iraks nabolande. Der vil fortsat være mange fremmedkrigere i Syrien, også fra Vesten. Det er sandsynligt, at tilbageværende fremmedkrigere med vestlig baggrund på kort til mellemlangt sigt vil fokusere på Vesten og vestlige interesser i regionen.

Al-Qaida er til stede i Syrien, men kun i form af små netværk i den nordvestlige Idlib-provins. Det er sandsynligt, at disse netværk på kort sigt vil overleve det syriske styres militære offensiver. Den igangværende konflikt i området vil dog begrænse netværkenes handlemuligheder.

Al-Qaida på den Arabiske Halvø (AQAP) står fortsat stærkt i Yemen. Gruppen fokuserer på den yemenitiske borgerkrig og udgør fortrinsvis en trussel i Yemen og Yemens nabolande. Islamisk Stat i Yemen er som AQAP en lokal aktør i borgerkrigen, men har langt mindre kapacitet. Ingen af grupperne har kapacitet til at ramme vestlige interesser uden for regionen, men det er sandsynligt, at AQAP på kort til mellemlangt sigt er i stand til at udvikle kapacitet til at ramme vestlige mål, også uden for regionen, såfremt gruppen skifter til et mere globalt fokus.

I Ægypten har ISIL to undergrupper, Islamisk Stat i Ægypten og Islamisk Stat i Sinai. Sidstnævnte er fortsat under pres fra det ægyptiske militær, og det betyder sandsynligvis, at gruppen har sværere ved at støtte Islamisk Stat i Ægypten i det ægyptiske hovedland med

f.eks. våben og krigere. Det er dog sandsynligt, at terrortruslen mod vestlige interesser i Ægypten vil bestå og på kort sigt tage form af mindre, målrettede angreb mod steder og personer, der kan sættes i forbindelse med Vesten. Samtidig søger et mindre antal ISIL-krigere og -sympatisører mod Ægypten for at tilslutte sig militante grupper. Det øger sandsynligheden for større og mere komplekse angreb mod vestlige interesser i Ægypten på kort til mellemlangt sigt

Nordafrika

Al-Qaida-relaterede grupper er veletablerede i Libyen og vil på langt sigt forblive en trussel mod vestlige interesser i landet. Islamisk Stat i Libyen er i løbet af 2018 blevet styrket og udgør en trussel lokalt og regionalt. Det er mindre sandsynligt, at gruppen i øjeblikket har kapacitet til at angribe mål uden for regionen. Der er dog et mindre antal fremmedkrigere, som er søgt fra Syrien og Irak mod Libyen for at tilslutte sig militante grupper. Tilgangen af fremmedkrigere vil sandsynligvis fortsætte og dermed på kort til mellemlangt sigt øge terrortruslen i området. Det er også muligt, at det på kort sigt vil gøre gruppen i stand til at understøtte angreb i Europa.



Selvmoedsangreb i Mogadishu i Somalia mod en kolonne fra EU

Al-Qaida i det Islamiske Maghreb (AQIM) og lokale ISIL-grupper angriber fortsat myndighederne i Algeriet og Tunesien. AQIM er desuden aktiv i den sydlige del af Algeriet, hvorfra gruppen kan angribe mål i Mali og Niger. Det samlede antal af terrorangreb i Algeriet og Tunesien er dog for nedadgående, hvilket primært skyldes, at politi og militær yder en effektiv indsats.

Lokale ISIL-grupper angreb i 2015 et museum i Tunesiens hovedstad, Tunis, og et hotel på landets østkyst. Både AQIM og lokale ISIL-grupper har fortsat til hensigt at ramme vestlige mål, herunder turistmål. Sikkerheden er derfor skærpet på de traditionelle rejsemål for turister på Tunesiens østkyst. Turistindustrien er dog i udvikling i det centrale og sydlige Tunesien, hvor sikkerheden er dårligere. Det kan på kort til mellemlangt sigt øge risikoen for angreb på turistmål i denne del af landet.

Vestafrika

Al-Qaidas netværk i Sahel, der er samlet i gruppen Jamaat Nusra al-Islam wal-Muslimin (JNIM), fortsætter angrebene mod FN-styrkerne i det nordlige Mali og udbygger tilstedeværelsen i det centrale Mali. Det giver bedre muligheder for at gennemføre angreb i det sydlige Mali og ind i Burkina Faso, hvilket senest er set med angreb i Burkina Fasos hovedstad Ouagadougou. På kort til mellemlangt sigt er det meget sandsynligt, at militante islamister vil planlægge angreb mod vestlige mål og planlægge bortførelser af vesterlændinge i regionen, primært i Mali, Burkina Faso og Niger.

I det nordøstlige Nigeria kommer terrortruslen fra militante islamister i både Boko Haram og Islamisk Stat i Vestafrika. De nigerianske sikkerhedsstyrker har ikke kunnet forhindre grupperne i at gennemføre angreb mod mål i det nordlige Nigeria samt i de tilstødende landes grænseområder. På kort sigt er det mindre sandsynligt, at Boko Haram har kapacitet til at angribe vestlige mål uden for det nordøstlige Nigeria.

Østafrika

Terror- og oprørsbevægelsen al-Shabaab angriber jævnligt civile og militære mål i det sydlige og centrale Somalia. Selv om den somaliske regering og internationale styrker har bekæmpet al-Shabaab i mange år, er bevægelsen ikke nedkæmpet, og den kontrollerer fortsat store landområder. Al-Shabaab har gennem mange

år haft held med at udnytte lokale klankonflikter til at rekruttere nye medlemmer og finde nye alliancepartnere. Inden for de sidste par år er al-Shabaab vokset og har konsolideret sig i Somaliland og Puntland ved at udnytte sådanne klanbaserede spændinger. Det er meget sandsynligt, at al-Shabaab på mellemlangt sigt vil fortsætte sine angreb og dermed være den afgørende faktor i destabiliseringen af det sydlige og centrale Somalia. Det er også meget sandsynligt, at al-Shabaab fortsat har intention om at angribe lokale og vestlige mål i Somalias nabolande – herunder især i Kenya.

Islamisk Stat i Somalia udgør en betydeligt mindre trussel end al-Shabaab. Gruppen tæller kun omkring et par hundrede medlemmer og har indtil nu primært udført mindre angreb i den nordlige del af landet, som ikke har været rettet mod de få vestlige interesser, der er i området. Det er meget sandsynligt, at Islamisk Stat i Somalia på kort sigt har intention om at styrke sin position i det sydlige Somalia og bl.a. øge sine angreb mod lokale og vestlige mål i Mogadishu.

Afghanistan, Pakistan og det øvrige Asien

Afghanistan og Pakistan forbliver en vigtig bastion for al-Qaida og organisationens underafdeling, Al-Qaida på det Indiske Subkontinent (AQIS). I Afghanistan støtter al-Qaida og AQIS Talibans oprørskamp mod den afghanske regering og NATO. Al-Qaida er særligt aktiv i det østlige og sydlige Afghanistan.

Al-Qaida vil på kort sigt fortsat være til stede i Afghanistan og Pakistan, hvor gruppen vil være optaget af at fastholde sine fristeder. Ligeledes vil AQIS fortsat være aktiv i Sydasien. AQIS har tætte forbindelser til lokale islamistiske grupper og netværk rundt om i regionen, herunder i Kashmir, Indien og Bangladesh.

ISIL's undergruppe Islamisk Stat i Khorasan-provinsen (ISKP) indgår som part i den afghanske konflikt. ISKP udgør en trussel mod vestlige interesser i Afghanistan og Pakistan, primært i Kabul og Jalalabad.

I Bangladesh har al-Qaida og Islamisk Stat været under et væsentligt pres fra sikkerhedsstyrkerne siden det seneste store angreb i Dhaka i sommeren 2016. Al-Qaida udgør dog fortsat en trussel mod vestlige interesser i området.

ARKTIS

De arktiske kyststater følger fortsat en samarbejdsorienteret politik i regionale spørgsmål. Den militære opbygning i Arktis og det stigende militære fokus i tilstødende områder medfører imidlertid en øget risiko for spændinger, der kan udfordre samarbejdet. Kinas stigende interesse for og engagement i Arktis giver ligeledes udfordringer, men også muligheder for de arktiske kyststater.



Præsident Putin hilser på forsvarsminister Shoigu på Nagurskoye-basen i Arktis

Udviklingen i den arktiske region er overordnet præget af samarbejde mellem de arktiske kyststater, særligt i regionale spørgsmål som f.eks. grænsedragning, miljø, redningskapaciteter, oprindelige folk og fiskeri. Der er blandt de fem arktiske kyststater fortsat vilje til at fastholde hinanden på principperne i Ilulissat-erklæringen fra 2008, og kyststaterne ønsker at undgå, at den bredere sikkerhedspolitiske spænding mellem Rusland og Vesten skader det regionale samarbejde i Arktis.

Der er dog gennem de seneste år gradvist blevet rettet et øget militært fokus på Arktis, som kan udfordre de principper, kyststaterne vedtog for nu ti år siden. Særligt Rusland styrker sine militære kapaciteter i Arktis. Det er en væsentlig drivkraft for, at flere andre arktiske

kyststater begynder at styrke deres regionale militære kapaciteter, også gennem samarbejde med ikke-arktiske stater. Disse tiltag øger risikoen for spændinger og kan samtidig medføre en mere selvhævdende russisk tilgang til samarbejdet i Arktis.

Der er ligeledes risiko for, at militære aktiviteter i områder, der grænser op til Arktis, vil kunne få afsmittende effekt på udviklingen i Arktis. Det gælder ikke mindst Nordatlanten, hvor USA og NATO planlægger at øge den militære tilstedeværelse for at sikre de maritime forbindelseslinjer mellem Nordamerika og Europa i tilfælde af en eskalerende krise med Rusland. Ligeledes bidrager Ruslands militære dispositioner og våbenudvikling, som skal opretholde landets strategiske afskrækkelse over

for USA i en global sammenhæng, til øgede militære spændinger i Arktis.

Desuden ønsker flere ikke-arktiske stater at styrke deres indflydelse i regionen. Dette gælder ikke mindst Kina, der gradvist har øget sit engagement i Arktis. Kinas langsigtede interesser i Arktis omfatter større indflydelse på arktiske anliggender samt adgang til udnyttelse af de arktiske søruter og det betydelige resourcepotentiale i regionen. Det kinesiske militær søger også at styrke sin viden om Arktis.

Der er samlet set en øget risiko for en forstærket politisk retorik og militarisering. Det er sandsynligt, at den overordnede samarbejdsorienterede linje blandt de arktiske kyststater i hovedsagen vil kunne rumme en begrænset militær positionering og spænding, men mere omfattende tiltag vil sætte samarbejdet på en alvorlig prøve. Det vil således i stigende grad være en udfordring for de arktiske kyststater at balancere behovet for at forsvare egne strategiske interesser med ønsket om at løse regionale udfordringer i fællesskab.

Ruslands interesser i Arktis

Arktis har stor sikkerhedspolitisk og økonomisk betydning for Rusland, som kun vil blive øget med afsmeltningen som følge af den globale opvarmning. Samtidig spiller regionen en vigtig rolle for Ruslands nationale identitet. Derfor prioriterer Rusland Arktis meget højt og udbygger sine militære kapaciteter. Desuden lægger landet vægt på at udvikle naturressourcer og infrastruktur og på at sikre en så gunstig maritim grænsedragning som muligt.



Kortet viser Ruslands seks fremskudte baser. Cirklen viser ca. rækkevidde for kampfly fra Nagurskoye uden lufttankning. Med lufttankning vil både rækkevidde og operationstid kunne forlænges markant. Den hvide linje langs Ruslands kyst er søruten Nordøstpasset

På linje med de øvrige arktiske stater ser Rusland en interesse i at fastholde en stabil og fredelig udvikling i Arktis. Det skal dels sikre god grobund for Ruslands udviklingsprojekter i regionen, dels sikre at de arktiske stater kan forhandle sig frem til en aftale om grænse-
dragning. Rusland har hidtil vist en konstruktiv tilgang til at løse fælles regionale udfordringer inden for disse områder og er ligesom flere andre kyststater generelt indstillet på at holde arktiske spørgsmål adskilt fra andre internationale spørgsmål og bilaterale uoverensstemmelser. Hvis Rusland ser sine strategiske mål og interesser truet, er det imidlertid sandsynligt, at det vil slå ind på en mere selvhævdende kurs frem for samarbejdskursen.

Arktis er en vigtig del af den russiske nationale identitet. Rusland ser sig selv som den førende arktiske stat og ønsker at sikre dette gennem regional dominans og udbygning af landets militære styrkeposition i Arktis. Der arbejdes politisk på at øge bevidstheden i befolkningen om Ruslands rolle i Arktis, bl.a. med stærkt symbolske og demonstrative begivenheder, herunder højt profilerede militære øvelser. Sådanne demonstrationer er ikke kun rettet mod det hjemlige publikum, men også mod udlandet. Rusland ønsker dermed at sende et signal om, at området op til Nordpolen er russisk, og at Rusland har evnen og viljen til at forsvare det.

Centrale dele af den russiske ledelse og embedsapparatet inden for sikkerheds- og forsvarspolitik er skeptiske over for den førte samarbejdsorienterede kurs. De mener, at Vesten vil udnytte samarbejdet til at modarbejde russiske interesser i Arktis. Derfor presser denne del af den russiske ledelse på, for at Rusland skal følge en mere selvhævdende politik. Indtil videre har dette først og fremmest manifesteret sig i, at Rusland udbygger militære kapaciteter i Arktis, og i signalgivning f.eks. i form af militære øvelser nær Nordpolen. Disse aktører vil tolke vestlige tiltag i regionen, der i russisk optik sker på bekostning af Ruslands sikkerhed, som bevis på, at Vesten bruger samarbejdet til at stække Rusland i Arktis. Det vil styrke argumentet for en kursændring væk fra den samarbejdsorienterede politik, som Rusland fører i Arktis på ikke-militære spørgsmål, i retning af en mere selvhævdende og enerådige russisk tilgang.

Rusland prioriterer militær udbygning i Arktis

Den arktiske region har stor betydning for Ruslands sikkerhed, og de militærstrategiske forhold i regionen er en væsentlig årsag til, at Rusland er i færd med at konsolidere sin militære stilling i Arktis. Rusland ser

med bekymring på sin arktiske kyst, som det opfatter som sårbar og åben over for angreb. Rusland er særligt bekymret for præcisionsangreb uden varsel hen over Nordpolen mod Ruslands strategiske kernevåben. Efter Ruslands opfattelse har sådanne angreb sammen med amerikansk missilforsvar, herunder sensorer på bl.a. Thulebasen og krigsskibe i Nordatlanten, potentiale til alvorligt at true landets evne til strategisk gengældelse.

Nordflåden, der er baseret på Kolahalvøen, råder over en væsentlig del af Ruslands strategiske missilubåde, der er bevæbnet med langtrækkende ballistiske missiler med nukleare sprænghoveder. Et mindre arktisk isdække betyder, at missilubådenes operationsområder set med russiske øjne vil blive mere udsat for potentielle angreb. Rusland ser derfor en risiko for, at den strategiske balance med kernevåben, hvor Rusland og USA er jævnbyrdige, på langt sigt vil være truet. Denne balance anser Rusland for helt afgørende for landets sikkerhed. En meget stor del af Ruslands militære kapacitet i Arktis er derfor beregnet til at opretholde og forsvare landets evne til strategisk afskrækkelse af USA.

Rusland har i løbet af de seneste år genopbygget og udvidet seks fremskudte baser, og på kort til mellemlangt sigt vil Rusland på trods af stramt økonomisk råderum have et fuldt udbygget system af fremskudte baser langs den russiske del af Nordøstpassagen. Dette basesystem består primært af flyvepladser med langtrækkende radarer og til dels også luftforsvars- og sømålsmissiler. Rusland prioriterer opbygningen af basen på Nagurskoye, der ligger i øgruppen Franz Josefs Land. Når opbygningen er komplet, vil basen være verdens nordligste operative kampflybase. Ud over de seks fremskudte baser udbygger Rusland også et større antal mindre baser og varslingsstationer på det russiske fastland.

De fremskudte baser sikrer Ruslands nordflanke og flytter den forreste forsvarslinje ud i Det Arktiske Ocean, samtidig med at landet styrker kontrollen med trafikken i Nordøstpassagen. Derudover bidrager dette til Ruslands suverænitets håndhævelse i Arktis. Rusland udviser også evne og vilje til at udøve denne kontrol med det arktiske område ved at indsætte styrker, herunder luftbårne tropper, overalt i det arktiske område. Det er meget sandsynligt, at Rusland vil fortsætte med at prioritere udbygningen af sine arktiske militære kapaciteter.

Ruslands militære udbygning i Arktis er således primært defensiv og møntet på forsvar af den nordlige

flanke. Den militære opbygning rummer dog i stigende grad også elementer, der kan anvendes til offensive operationer. Det gælder ikke mindst forberedelserne til at kunne udstationere kampfly og lufttankningsfly på Nagurskoye. Basen befinder sig ca. 1.000 km fra både Nordpolen og fra Grønland og er dermed den, der ligger tættest på Kongeriget Danmarks territorium. Fra basen vil russiske kampfly med kort varsel kunne nå luftrummet over det nordøstlige Grønland. Med lufttankning vil kampflyene kunne nå Thulebasen, der som nævnt spiller en vigtig rolle i det amerikanske missilforsvar.

Rusland ser med dyb skepsis på vestlige militære aktiviteter i Arktis

En række vestlige lande styrker deres militære tilstedeværelse i Arktis gennem øvelsesaktivitet og udbygning af regionale militære kapaciteter og beredskab. Dette er ikke mindst sket som reaktion på Ruslands militære opbygning i regionen. Således har eksempelvis USA, Storbritannien og Norge styrket deres militære fokus på Arktis, mens flere arktiske stater samarbejder om militære øvelser i Nordatlanten i NATO-regi.

Det er meget vigtigt for Rusland, at NATO ikke får en rolle i Arktis, særligt inden for suverænitetsbevarelse og militær tilstedeværelse. Uanset Ruslands egen militære opbygning i regionen vil den russiske ledelse se med stor bekymring på en øget amerikansk eller anden vestlig militær tilstedeværelse i Arktis, da det efter russisk opfattelse vil true landets evne til at operere frit i regionen og forsvare sin nordlige flanke. Det gælder især vestlige landes rolle i at udbygge infrastruktur, der kan anvendes til militære formål, og deres militære operationer i Arktis.

Det er også sandsynligt, at Rusland ser på Danmarks og andre arktiske kyststaters deltagelse i militære øvelser og deres indsats for at styrke kapaciteter i Arktis som slet skjulte forsøg på at inddrage NATO militært i Arktis. Det gælder også øvelser med fokus på overvågning og søredning. Disse forhold vil med stor sandsynlighed styrke de dele af den russiske ledelse, som mener, at NATO-landene udnytter samarbejdet i Arktis til at modarbejde Ruslands interesser.

Rusland vil sandsynligvis bruge en større amerikansk og anden vestlig militær tilstedeværelse i Arktis til at fremhæve NATO og USA som den aggressive part i regionen i mediekampagner rettet både mod egen befolkning og et vestligt publikum. Rusland vil tillige anvende en øget amerikansk og anden vestlig tilstedeværelse til

at legitimere russiske militære aktiviteter og opbygning i Arktis og samtidig forstærke fortællingen om Rusland som truet af vestlige militære dispositioner.

Rusland vil udnytte det økonomiske potentiale i Arktis

Ruslands mål i Arktis rækker ud over de militære. Det er et centralt mål for Rusland at udnytte regionens økonomiske potentiale, først og fremmest gennem udvinding af naturressourcer som olie og gas. De arktiske olie- og gasfelter er en vigtig strategisk ressource for Rusland, da salg af olie og gas udgør en stor del af grundlaget for Ruslands økonomi, ligesom eksporten af olie og gas er et af Ruslands væsentligste udenrigspolitiske virkemidler. Eksport af flydende naturgas (LNG) ad søvejen, som allerede sker, er desuden en mulighed for at eksportere gas til resten af verden på en mere fleksibel måde end gennem rørledninger, hvilket giver Rusland endnu et udenrigspolitisk redskab.

Rusland har allerede en betydelig gasproduktion på land i Arktis, men udviklingen af de vanskelige og investeringstunge offshore-ressourcer i Arktis går langsomt. Det er en konsekvens både af de vestlige sanktioner og af de lavere oliepriser siden 2014. Selv om oliepriserne er begyndt at stige igen, er de stadig ikke høje nok til at gøre offshore-projekter i Arktis rentable.

Udenlandsk finansiering er en vigtig faktor for den økonomiske udvikling af Arktis, og de vestlige sanktioner har tvunget Rusland til at søge mod ikke-vestlige partnere. Det er sandsynligt, at Kina på kort og mellemlangt sigt er den mest attraktive og realistiske samarbejdspartner, men Rusland ønsker ikke at blive økonomisk afhængig af Kina. Det er ligeledes vigtigt for Rusland at undgå, at Kina gennem det økonomiske samarbejde opnår politisk indflydelse i Arktis.

Derudover medfører afsmeltningen som følge af den globale opvarmning forventeligt et større aktivitetsniveau i Arktis, eksempelvis inden for søfart, turisme og forskning. For at nå målet om at udnytte regionens økonomiske potentiale har Rusland lagt kræfter i udbygning af infrastruktur, som er afgørende for olie- og gasproduktionen. Det gælder først og fremmest udviklingen af den russiske del af Nordøstpasset. Denne udbygning er tæt forbundet med den militære. Militære faciliteter beskytter og støtter de økonomiske aktiviteter, bl.a. gennem kapaciteter til eftersøgning og redning. Den nye infrastruktur gavner samtidig også den militære udbygning og de militære aktiviteter, herunder evnen

til at forskyde militære kapaciteter på tværs af regionen. På den måde er også den økonomiske udvikling af regionen med til at etablere kontrol med den russiske del af Arktis.

Udvidelsen af kontinentalsoklen skal understøtte Ruslands arktiske ambitioner

Rusland søger også at opnå en formel anerkendelse af, at området op til Nordpolen er russisk. Rusland har således på linje med Danmark indleveret krav til FN's sokkelkommission om retten til havbunden i Det Arktiske Ocean. Der er et betydeligt overlap mellem det danske og det russiske krav. I løbet af de næste år vil Canada indlevere et krav til sokkelkommissionen, som forventes at overlappe med dele af både det danske og det russiske krav.

Selv om sokkelspørgsmålet formelt drejer sig om retten til at udnytte ressourcerne i havbunden, er det meget sandsynligt, at det for Rusland først og fremmest handler om sikkerhed, identitet og prestige. Det er således sandsynligt, at Rusland ser sikkerhedspolitiske fordele ved at få ret til at udnytte så stor en del af kontinentalsoklen som muligt, da dette kan understøtte russiske argumenter om at styrke den militære tilstedeværelse og kapacitet i området. Tilsvarende er det sandsynligt, at Rusland frygter, at NATO-lande vil kunne patruljere

i farvandet tæt på Rusland, hvis et NATO-land får ret til at udnytte ressourcerne i kontinentalsoklen tæt på grænsen til Rusland.

Sokkelspørgsmålet har stor betydning for Ruslands forsøg på at fremstille sig selv som den førende arktiske stormagt. Hvis grænserne skulle ende med at blive trukket tæt på Ruslands 200-sømilegrænse, vil Rusland derfor se det som et stort prestigetab.

Rusland er utilfreds med omfanget af Danmarks krav, som går helt til Ruslands 200-sømilegrænse. Det er sandsynligt, at kravet har givet næring til de interne spændinger om Ruslands samarbejdskurs i Arktis. Til trods for utilfredsheden med det danske krav er det dog stadig Ruslands politik at forhandle sig frem til en grænse i overensstemmelse med den internationale havrets regler.

Rusland, Danmark og Canada forventes at starte egentlige forhandlinger om en foreløbig grænse, efter at Canada har indleveret sit krav til sokkelkommissionen. Det er dog muligt, at Rusland vil forsøge at lægge politisk og diplomatisk pres på Canada og Danmark for at forlade FN's sokkelkommission som rammen for forhandlingerne om grænserne, hvis Rusland mener, at FN-forhandlingerne går den forkerte vej for russiske interesser.

Kinas strategi i Arktis

Kinas langsigtede interesser i Arktis drejer sig om adgang og indflydelse. Kinas interesser, herunder i søruter, forskning, infrastruktur- og kapacitetsopbygning, samt ønsket om øget indflydelse i Arktis, herunder Grønland, vil sandsynligvis vokse i fremtiden.

Kina inkluderede i juni 2017 officielt de arktiske søruter i den maritime del af sit store udviklingsprojekt, Silkevejsinitiativet (Belt & Road Initiative), hvis formål er at fremme forbindelserne, bl.a. gennem investeringer i infrastruktur og øget samhandel, mellem Kina, den øvrige del af Asien, Afrika og Europa. I januar 2018 udsendte Kina sin første Arktis-strategi.

Kinas langsigtede interesser i Arktis er øget indflydelse på arktiske anliggender og adgang til udnyttelse af de arktiske søruter og det betydelige ressourcepotentiale i regionen.

I Kinas Arktis-strategi fremhæves de arktiske søruter. At de arktiske søruter er taget med i Silkevejsinitiativet og Kinas Arktis-strategi, er den foreløbige kulmination på Kinas stigende interesse for Arktis og sammenkæder

officielt Kinas overordnede og langsigtede strategiske interesser med Kinas specifikke interesse for Arktis. Effekten kan allerede ses i form af et øget fokus på det arktiske område hos statslige kinesiske virksomheder og investeringsfonde. Dette vil sandsynligvis medføre øgede investeringer i arktisk infrastruktur.

Kina ønsker øget indflydelse på håndteringen af arktiske anliggender. Kina ser dette ønske som værende i overensstemmelse med Kinas rolle som stormagt og opfatter Arktis som et område, hvor Kina skal gøre sin indflydelse gældende i lighed med andre stormagter. Efter kinesisk opfattelse er rammerne for det mellemstatslige samarbejde i Arktis i en opbygningsfase. Dette giver Kina mulighed for at påvirke den fremtidige arktiske politik. Derfor søger Kina at gøre sig relevant som en legitim medspiller i forskellige arktiske sam-

arbejdsforhold og derved være med til at fastlægge de internationale regler for samarbejdet i den arktiske region.

Kinas strategi for at opnå øget adgang og indflydelse er at styrke samarbejdet med arktiske stater inden for handel, kultur og forskning. Det er sandsynligt, at de kinesiske arktiske myndigheder ser styrkede bilaterale samarbejdsrelationer om f.eks. polarforskning som en kanal til mere indflydelse i Arktis. Samarbejde er ét af slagordene i Kinas Arktis-strategi fra januar 2018 og beskrives som et effektivt middel til kinesisk deltagelse i arktiske anliggender. Ud over at være en platform for legitim tilstedeværelse i Arktis ser Kina også polarforskning og overvågning af det arktiske miljø som vigtige dele af Kinas arbejde for at blive en anerkendt polarnation og en maritim stormagt.

Militærstrategisk har spørgsmålet om adgang til Arktis også betydning for Kina. Det skyldes primært Arktis' betydning for de øvrige stormagter som operationsområde for ubåde bevæbnet med ballistiske missiler, for strategisk lufttransport og for varsling af angreb med ballistiske missiler.

Indtil nu har der været meget begrænset kinesisk militær aktivitet i Arktis, og området har indtil for få år siden sandsynligvis ikke været højt prioriteret af det kinesiske militær. Det er under forandring, og Kinas militær søger nu at styrke sin viden om Arktis.

Kina har et stort, vedvarende og langsigtet behov for energi og råstoffer til sin fremstillingsindustri og ønsker at sikre sig adgang til ressourcer uden at blive afhængigt af ét bestemt land eller område. Kinas interesse for de arktiske søruter er et led i at sikre denne adgang. Åbning og større anvendelse af de arktiske søruter vil således reducere Kinas strategiske afhængighed af transport gennem Malaccastrædet og Suezkanalen og give kortere transporttid for sejlads med kinesiske varer til og fra Europa.

Kinas aktiviteter og interesser i Arktis er stadig under udvikling. Ud over initiativer, der vedrører ressourceudvinding og arktiske søruter, pågår der en videns- og kapacitetsopbygning inden for en lang række sektorer, bl.a. klimaforskning, rumforskning, og forskning i satellitkommunikation og arktisk navigation. De samlede kinesiske interesser i Arktis, herunder Grønland, vil sandsynligvis vokse i fremtiden.

Kinas interesse for Grønland

Kinas ønske om at styrke de bilaterale samarbejdsrelationer med arktiske stater omfatter også Danmark og Grønland. Her som i det øvrige Arktis søger Kina fortrinsvis at styrke de bilaterale samarbejdsrelationer og muligheden for at opnå mere indflydelse gennem øget samarbejde om forskning og handel. En række kinesiske statslige og ikke-statslige aktører viser vedholdende interesse for at engagere sig i Grønland, og det er sandsynligt, at denne interesse kun vil øges. Kinas engagement og interesser i Grønland omfatter forskning, ressourceudvinding, infrastruktur, kultur og turisme.

Kina ser forskningssamarbejde som en legitim kanal til indflydelse i arktiske anliggender, og det gælder sandsynligvis også Kinas forskningsmæssige initiativer i Grønland. Det er sandsynligt, at Kina desuden ønsker at fastholde kinesisk kommerciel tilstedeværelse og engagement i Grønland, selv om dette ikke måtte være rentabelt på kort sigt. Kina bruger også denne fremgangsmåde over for andre råstofeksporterende lande, og den er en del af Kinas overordnede strategi for resourcesikkerhed. Fremgangsmåden skal desuden ses som en del af Kinas ønske om indflydelse i Arktis.

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

KINA

Med præsident Xi Jinping i spidsen styrker Kina sin internationale indflydelse. Det såkaldte Silkevejsinitiativ medvirker til at fremme kinesiske økonomiske og strategiske interesser både regionalt og globalt. Landet målretter sine udenlandske investeringer med henblik på at erhverve sig udenlandsk teknologi som supplement til egen innovation. USA ser Kina som sin primære strategiske konkurrent. Kina søger fortsat at styrke sin myndighedsudøvelse i Det Sydkinesiske Hav. Kina styrker samarbejdet med Rusland, men gensidig skepsis består.



Præsident Xi Jinping på dette års samling i Kinas lovgivende forsamling, Den Nationale Folkekongres

Præsident Xi Jinping styrker fortsat positioneringen af Kina som en mere toneangivende og indflydelses-søgende stormagt. Under Xi Jinping har Kina på den 19. partikongres i 2017 og den efterfølgende samling i den Nationale Partikongres i 2018 udstukket retningen for Kinas udvikling i den første halvdel af det 21. århundrede.

Kinas mål er inden 2049, der er 100-året for Folkerepublikken Kinas grundlæggelse, at opbygge et moderne samfund styret af et stærkt parti og et effektivt statsapparat, der kan håndtere de udfordringer og muligheder, som industrialiseringen og globaliseringen skaber for Kinas befolkning, og som kan beskytte Kinas nationale interesser både i og uden for landet. For at nå

dertil har Kina opstillet en række delmål for, hvad det skal have opnået nationalt og internationalt på forskellige tidspunkter.

Det første stadie, fra 2020 til 2035, er fokuseret på et indenrigspolitisk mål om at gennemføre en grundlæggende modernisering, skabe et moderat velstående land og løfte de 30 millioner indbyggere, der lever under den kinesiske fattigdomsgrænse, ud af fattigdom. Samtidig ønsker Kina at styrke udviklingen af den kinesiske industri med henblik på at gøre kinesiske virksomheder internationalt førende inden for en række prioriterede sektorer. I løbet af 15 år fra 2035 til 2049 skal Kina ifølge sin egen målsætning derefter blive førende politisk, materielt, kulturelt, have opnået velstand

for alle og være en global leder, hvad angår national styrke og international indflydelse. Disse mål udgør rammerne for Kinas udvikling de kommende år.

Xi Jinping har særligt ved partikongressen i 2017 gjort endeligt op med den tidligere leder Deng Xiaopings mere tilbageholdende principper for Kinas udenrigspolitik, hvor fokus var på Kinas egen nationale udvikling, mens Kina skulle tilstræbe at holde lav profil på det udenrigspolitiske område. Under Xi Jinpings ledelse er Kina trådt frem på den internationale scene som en aktiv og global aktør, og Xi Jinping markerer i både ord og handling en tydelig interesse og ambition om, at Kina skal have større indflydelse på regionale og globale forhold.

Kinas ambitiøse og selvsikre udenrigspolitik ses også i, at Kinas politiske ledelse og ikke mindst Xi Jinping eksplicit fremstiller Kinas egen udvikling som en økonomisk udviklingsmodel, der har relevans for udviklingslande i Afrika, Sydøstasien og Centralasien. Kinas udvikling præsenteres som en mulighed for modernisering, hvor lande succesfuldt kan gennemføre økonomiske reformer og udvikling uden grundlæggende reformer af det politiske system. Kina har ikke tidligere så aktivt promoveret landets egen udvikling som en model, der kan følges, og dermed som et alternativ til særligt den vestlige liberale markedsbaserede udviklingsmodel.

Kina ønsker mere indflydelse på rammerne for regionalt og internationalt samarbejde

Det er sandsynligt, at Xi Jinping ønsker at se en udvikling, hvor Kina i endnu højere grad end i dag er aktiv og involveret i at udvikle og fastlægge rammerne for internationalt samarbejde og institutionsopbygning både i Asien og globalt. Kina har inden for de seneste år opbygget nye internationale institutioner som supplement til eksisterende globale fora. Det gælder bl.a. BRICS New Development Bank, Asian Infrastructure and Investment Bank samt Kinas bilaterale samarbejde med 16 lande i Central- og Østeuropa, det såkaldte 16+1 samarbejde.

Det kinesiske Silkevejsinitiativ (Belt & Road Initiative (BRI)) er også en del af denne udvikling, hvor Kina i stigende grad formår at påvirke de regionale økonomiske og finansielle strukturer i Asien, Stillehavsområdet og Europa. BRI's formål er gennem investeringer i infrastruktur og øget samhandel at fremme forbindelserne mellem Kina og den øvrige del af Asien, Afrika og Europa. BRI udnytter Kinas egen investeringskapital og kompetencerne hos kinesiske statsejede og private

virksomheder til at styrke Kinas bilaterale samarbejdsrelationer med de deltagende lande. BRI har siden lanceringen i 2013 udviklet sig til et stadigt mere omfattende og inddragende koncept, der rækker ud over Kinas nære region og også omfatter en lang række lande i Europa. Ved at knytte flere lande til BRI søger Kina samtidig opbakning til realiseringen af Kinas regionale og globale økonomiske og strategiske prioriteter.

Kina målretter sine udenlandske investeringer

Kina har i en årrække investeret i uddannelse og forskning for at skabe et innovativt miljø, der kan styrke landets teknologiske udvikling. I dag markerer Kinas største teknologigiganter sig på det internationale marked som væsentlige konkurrenter til amerikanske og europæiske virksomheder. For at styrke og fremskynde denne udvikling målretter Kina i stigende grad sine udenlandske investeringer med henblik på at erhverve udenlandsk teknologi til at styrke landets egen økonomiske udvikling og produktudvikling. Dette er en af hovedpointerne i Kinas Made in China 2025-plan, hvis formål er at bringe Kina flere skridt op ad den produktionsmæssige værdikæde. Hensigten er, at innovative produktionsteknologier skal udgøre en hjørnesten i Kinas videre industrielle udvikling.

Made in China 2025 har stor betydning for Kinas udenlandske investeringer, men den politiske motivation for planen er indenrigspolitisk og relaterer sig til ønsket om at styrke den fortsatte økonomiske udvikling i Kina med et øget fokus på højteknologiske produktionsformer. Planen angiver en klar målsætning. Inden 2025 skal Kina have en række multinationale virksomheder, der er konkurrencedygtige på globalt plan. Inden 2035 skal Kinas mest konkurrencedygtige virksomheder være globalt førende, hvad angår innovation inden for deres respektive sektorer. Og endelig skal Kina inden 2049 være ledende inden for innovation af produktionsteknologier.

Disse målsætninger skal bl.a. opnås ved målrettede kinesiske investeringer i udenlandske teknologivirksomheder, start-ups, indgåelse af joint venture-samarbejder samt aktieopkøb i udvalgte virksomheder. Dette er allerede sket i en lang række lande i Nordamerika og Europa.

Kinesiske investeringer i udlandet afspejler en sammenblanding af økonomiske, diplomatiske og strategiske interesser, der fremadrettet både støtter op om Kinas strategiske mål og giver kinesiske virksomheder konkurrencefordele på globalt plan.

Kinas udenrigspolitiske ambitioner udfordrer USA

Kinas ønske om at blive det økonomiske og politiske omdrejningspunkt for landene i Asien udgør en strategisk udfordring for USA, der ikke har en samlet strategi for Asien og håndteringen af Kinas udvikling. Kinas stadig større rolle regionalt og internationalt sker samtidig med USA's fortsatte tilbagetrækning fra multilaterale og internationale institutioner og samarbejdsfora.

Kinas strategiske ambitioner om både på kort og mellemlangt sigt at blive førende på teknologiområdet er ligeledes en udfordring for især USA, som hidtil har været førende inden for teknologisk innovation. Det vil føre til øget amerikansk opmærksomhed på beskyttelse af strategisk vigtige sektorer. Det er sandsynligt, at Kina samtidig i stigende grad ser de amerikanske handelsmæssige sanktioner og øvrige tiltag som en følge af generel amerikansk frygt for Kinas udvikling og uundgåelige overhaling af USA som verdens største økonomi.

Spændingerne i de bilaterale relationer mellem USA og Kina afspejler den igangværende ændring i forholdet mellem de to lande. Kinas ønske om at spille en større rolle – særligt i regionen – er blevet mødt af skepsis i USA, der ikke viser tegn på at ville affinde sig med at skulle spille en mindre rolle. Det er sandsynligt, at de nuværende spændinger mellem USA og Kina vil fortsætte på kort til mellemlangt sigt.

Uændret kinesisk adfærd i Det Sydkinesiske Hav

Det Sydkinesiske Hav vil fortsat være blandt Kinas højeste udenrigspolitiske prioriteter, og Kina vil øge sin tilstedeværelse og autoritet i Det Sydkinesiske Hav. Det er sandsynligt, at Kina vil fortsætte udbygningen af

militære faciliteter på de kunstige øer i Det Sydkinesiske Hav, der kan styrke både kystvagtens og militærets myndighedsudøvelse i omstridte områder. Gennem både diplomatiske initiativer, øget økonomisk samarbejde og tilbud om investeringer søger Kina samtidig aktivt at forbedre sit forhold til landene i regionen. Disse initiativer ændrer dog ikke på, at Kina fortsat vil hævde sine territoriale krav.

USA vil fortsat udfordre de kinesiske krav legitimitet med sin militære tilstedeværelse, uden at det automatisk fører til en forværring af det bilaterale forhold mellem USA og Kina.

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

Kina styrker samarbejdet med Rusland, men grundlæggende gensidig skepsis består

Mens Kinas relation til USA i stigende grad er præget af spændinger, styrker Kina udadtil sit bilaterale forhold til Rusland. Det sker gennem politisk, økonomisk og militært samarbejde samt gennem øget koordination af udenrigspolitiske standpunkter. Selv om en styrkelse af den bilaterale relation tjener begge lande som modvægt til politisk pres fra især USA, er en decideret alliance mellem Kina og Rusland usandsynlig. Især deres interesser i Centralasien er i stigende grad årsag til spændinger mellem de to stormagter i regionen. Det er dog sandsynligt, at de to lande har en gensidig forståelse af modpartens engagement i regionen og forsøger at undgå at udfordre hinandens strategiske interesser.

MELLEMØSTEN

Mellemøsten vil som Europas sydøstlige naboregion i mange år frem udgøre en sikkerhedspolitisk udfordring primært i form af regional ustabilitet, terror og flygtninge. Samtidig bliver EU's og Vestens muligheder for at påvirke udviklingen i Mellemøsten stadigt mindre. EU og USA har ikke en samlet eller entydig tilgang til Mellemøsten, især ikke i forhold til den nukleare aftale med Iran. Samtidig styrker Rusland, Tyrkiet og Iran deres indflydelse i regionen på bekostning af de traditionelle vestlige samarbejdspartnere.



Topmøde mellem Irans, Ruslands og Tyrkiets præsidenter. Syrienkonflikten har banet vejen for et tættere samarbejde mellem de tre lande

Selv om ISIL's selverklærede kalifat er besejret, og Asad-styret har overlevet borgerkrigen i Syrien, er der lang vej til fred og stabilitet. Syrien, Irak og Yemen vil i de næste mange år være skueplads for vedvarende ustabilitet og konflikt, og Mellemøsten vil også fortsat være genstand for internationale, regionale og ikke-statslige aktørers ofte modstridende dagsordener. Staterne står over for et ekstremt omfattende genopbygningsarbejde og vil have meget vanskeligt ved at levere de mest basale serviceydelser og sikkerhed til befolkningerne.

De grundlæggende årsager til de arabiske opstande i 2011 eksisterer stadigvæk i hele regionen. Ressourcemangel, høj arbejdsløshed, ulighed, korrupsion, urbanisering, etnisk-religiøse modsætninger og et fundamentalt demokratisk underskud vil udløse tilbagevendende politisk og social uro og generere ekstremisme, flygtninge, migration og internt fordrevne.

ISIL har mistet sit sammenhængende territorium, men

kalifatets fortælling og ideologi lever videre. Samtidig er gruppens medlemmer gået under jorden og skjuler sig i områder, der ligger uden for statslig kontrol. Grupper som ISIL og al-Qaida vil på kort til mellemlangt sigt stadig kunne mobilisere dele af de frustrerede sunni-muslimske befolkningsgrupper og dermed udgøre en terrortrussel i og fra regionen.

International splittelse i forhold til Mellemøsten

EU og USA har ikke en samlet eller entydig tilgang til Mellemøsten, og det efterlader et manøvrerum til bl.a. Rusland, Tyrkiet og Iran. Trump-administrationen ønsker at minimere sit allerede begrænsede fodaftryk i regionen, men skærper samtidig konfrontationslinjen over for Iran. En optrapning af konflikten mellem Iran og USA og en eventuel destabilisering af Iran vil udgøre et sikkerhedspolitisk problem for Europa.

EU søger at bevare den nukleare aftale og fastholde en dialog med Iran om regionale konflikter, men har svært ved at agere samlet. Rusland udnytter de modsatrette-

de vestlige interesser til at placere sig som en central mægler og stormagt i Mellemøsten. Gennem et tættere parløb med Tyrkiet og Iran forsøger Rusland at minimere Vestens og særligt USA's indflydelse i Mellemøsten, herunder især i Syrien. Rusland forsøger samtidig at fremtvinge en accept af Rusland som stormagt, ikke blot i Syrien, men generelt i Mellemøsten og Middelhavet.

Kina vil øge sin økonomiske indflydelse i regionen. Ud over Kinas meget store interesser og investeringer i Den Persiske Golfs energiresourcer har Mellemøsten en stigende strategisk betydning for Kinas Silkevejsinitiativ. Kina støtter fortsat den nukleare aftale med Iran og vil forsøge at modvirke de amerikanske sanktioner, men Kina ønsker samtidig at fastholde sine gode relationer til Saudi-Arabien og forblive neutralt i den regionale rivalisering mellem Iran og Saudi-Arabien.

Opbrud i den regionale magtbalance destabiliserer Mellemøsten yderligere

Regional rivalisering, særligt mellem Saudi-Arabien og Iran, vil fortsat spille en destabiliserende rolle for udviklingen i Mellemøsten, hvor ingen af de regionale stormagter har tilstrækkelig militær eller økonomisk magt til at dominere regionen.

De regionale alliancer forskyder sig på tværs af etniske og religiøse skel. Tyrkiet, Iran og Qatar øger deres samarbejde, og Israel og Saudi-Arabien samt de Forenede Arabiske Emirater nærmer sig hinanden over for Iran.

Iran

Iran og USA har skærpet konfrontationskursen, efter USA forlod den nukleare aftale. Konfrontationen styrker de iranske konservative kræfter, som ikke ønsker at indgå i nye forhandlinger med USA. Selv om de amerikanske sanktioner på mellemlangt sigt ikke vil destabilisere regimet, vil de yderligere svække den iranske økonomi og skabe grobund for civile protester.

USA's beslutning om at trække sig ud af den nukleare aftale (JCPOA) markerer en tilbagevendende til de traditionelle skarpe konfrontationslinjer, der har eksisteret mellem de to lande siden den iranske revolution i 1979. Trump-administrationens retorik og krav til Iran bliver af den iranske ledelse læst som forsøg på regimeomvæltning og svækker de moderate iranske røster, hvilket gør en mere uforsonlig linje i Irans udenrigspolitik sandsynlig.

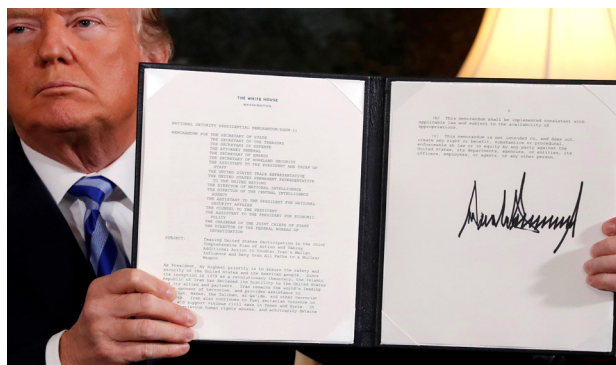
Iran afviser at forhandle med USA

Iran har ifølge det internationale atomenergiagentur, IAEA, hidtil overholdt den nukleare aftale, der efter

Golfstaternes Samarbejdsråd (GCC) er de facto brudt sammen, og flere af GCC-landene blander sig i Mellemøstens konflikter som led i en intern GCC-rivalisering. Tidligere regionale stormagter som Ægypten, Irak og Syrien vil selv på langt sigt ikke have nogen videre vægt i den regionale magtbalance på grund af deres interne problemer.

Tyrkiet orienterer sig mere mod øst og forfølger opportunistisk sine nationale interesser i en stadigt tættere alliance med Rusland og Iran, ofte på tværs af vestlige interesser. Tyrkiet vil fortsat have bekæmpelse af kurdiske grupper i Syrien og Irak som sin førsteprioritet. Tyrkiet er også interesseret i, at de op mod 3,5 millioner syriske flygtninge, der opholder sig i Tyrkiet, kan vende hjem til Syrien. Tyrkiet vil afhængigt af udviklingen anvende dette sammenfald af Tyrkiets og Europas interesser såvel konstruktivt som udfordrende i forhold til EU.

Vestens og golfstaternes forsøg på at begrænse Irans stigende regionale betydning har hidtil haft den modsatte effekt, og trods de nye amerikanske sanktioner og usikkerheden om den nukleare aftale vil Iran styrke sin indflydelse i Irak og Syrien. Saudi-Arabien står svagt i Syrien og Irak og er trods et stort militært engagement i krigen i Yemen ikke i stand til at kontrollere udviklingen her. Det er sandsynligt, at Saudi-Arabien og Israel vil blive knyttet tættere sammen i et fælles ønske om at svække Iran og dets regionale indflydelse.



USA's præsident, Donald Trump, med memorandum, der trækker USA ud af den nukleare aftale med Iran

Den nukleare aftale (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)

Aftalen har til hensigt at begrænse Irans kapacitet til at udvikle kernevåben. Aftalen blev indgået i 2015 mellem Iran og P5+1-landene (USA, Rusland, Frankrig, Storbritannien og Kina samt Tyskland) og trådte formelt i kraft i januar 2016. Aftalen tillader Iran at beholde en kapacitet til at berige uran, men dikterer såvel kvantitative som kvalitative begrænsninger for en periode op til 15 år. Det Internationale Atom Energi Agentur (IAEA) fik udvidet adgang til at kontrollere, at Iran overholder aftalen. I maj 2018 besluttede USA at træde ud af aftalen.

mange års sanktioner har banet vejen for, at Iran igen deltager politisk og økonomisk i det internationale samfund. Den iranske ledelse vil fortsat stå samlet udadtil i sin afvisning af at forhandle en ny og mere omfattende nuklear aftale med udgangspunkt i de amerikanske krav, der omfatter begrænsninger på Irans ballistiske missilprogram, og at støtten til pro-iranske militser og organisationer i regionen skal ophøre.

Irans overordnede strategi er på kort sigt at afvente, at præsident Trumps embedsperiode rinder ud. Iran vil i mellemtiden forsøge at begrænse effekten af de amerikanske sanktioner gennem en række tiltag, herunder en højere grad af selvforsyning og øget samhandel med bl.a. Kina og Rusland. Trods gentagne trusler om at forlade den nukleare aftale, vil Iran gå langt for at bevare aftalen, også selv om landet ikke får den fulde økonomiske compensation, som er en del af aftalen. Et væsentligt incitament for Iran er, at aftalen er med til at normalisere landets forhold til Europa.

EU prøver at skabe nye mekanismer, der kan skærme europæisk og international samhandel med Iran fra de nye sanktioner, men effekten vil blive stærkt begrænset på kort sigt. For EU har det afgørende sikkerhedspolitisk betydning, at Iran forbliver i aftalen, dels for at bevare det internationale samfunds kontrol med det nukleare program, dels fordi USA's pres på Iran kan eskalere til en konflikt, der kan destabilisere hele regionen. Hvis Iran forlader aftalen og genstarter sit atomprogram, vil risikoen for en militær konfrontation stige betydeligt.

Iran vil være indstillet på at drøfte regionale spørgsmål med EU

Det er sandsynligt, at Iran vil demonstrere velvilje og imødekommenhed over for EU i forhold til at drøfte sit engagement i de regionale konflikter. Iran vil sandsynligvis være meget opmærksom på at nedtone Den Iranske Revolutionsgardes aftryk og synlighed uden for Irans grænser uden dog at opgive den indflydelse, som landet har opnået i regionen. Iran står stærkt i Syrien og Irak og vil i stigende grad basere sit engagement på kommercielle interesser og samarbejde, bl.a. med pro-iranske grupper og personer i de to landes centrale institutioner og sikkerhedsstyrker. Desuden søger Iran fortsat at øge sin kulturelle og sociale indflydelse ved at investere i uddannelsesinstitutioner, religiøse organisationer, medier og tv-stationer.

I Yemen er det muligt, at det iranske diplomati vil spille en konstruktiv rolle med henblik på at afslutte den fire år lange krig mellem Saudi-Arabien, der støtter den siddende regering, og de lokale houthi-oprørere, som Iran til en vis grad støtter med våben og rådgivere. Den Iranske Revolutionsgarde vil dog sandsynligvis opretholde en vis opbakning til houthierne. Iran vil samtidig udnytte Saudi-Arabiens fejlslagne militære offensiv i sin propaganda.

Præsident Hassan Rouhani er svækket, men vil sidde præsidentperioden ud

Den moderate Rouhani og hans regering, hvis politiske mandat og folkelige opbakning har været tæt knyttet til den nukleare aftale, har som følge af USA's udtræden af aftalen mistet betydelig politisk kapital. Rouhani og hans regering er således udsat for såvel eksternt som internt pres, og regeringen fremstår markant svækket i forhold til de mere konservative kræfter i Iran. Revolutionsgarden og kredsen om Ali Khamenei, Irans øverste leder, har ved flere lejligheder udtrykt skepsis over for regeringens samarbejde med Europa. Der er dog på kort sigt bred enighed om at bekæmpe de amerikanske sanktioner.

Selv om de amerikanske sanktioner på mellemlangt sigt sandsynligvis ikke vil destabilisere regimet, vil de dog medføre en yderligere svækkelse af den iranske økonomi. Den økonomiske og politiske frustration har skabt grobund for civile uroligheder i 2018. Hovedparten af protesterne har været rettet mod styret, mens andre har været rettet mod USA. Protesterne mod styret har været for spredte og uorganiserede til at udgøre en reel trussel. Ved en optrapning vil regimet sætte hårdt ind for at holde befolkningen under kontrol.

Syrien

Asad-styret har overlevet borgerkrigen, men freden har lange udsigter. Syrien vil være præget af lavintensiv konflikt og ekstremisme i mange år frem. Genopbygningsindsatsen og flygtnings tilbagevenden bliver vanskelig. Slutspillet i borgerkrigen vil i høj grad blive præget af indblanding fra eksterne rivaliserende aktører som Rusland, Iran, Tyrkiet, USA og Israel.

Den væbnede opposition udgør ikke længere en trussel mod det syriske regimes eksistens. Syrien vil dog i mange år frem være præget af lavintensiv konflikt, og særligt yderliggående ekstremistiske oprørere vil forsøge at fortsætte kampen ved at overgå til asymmetrisk krigsførelse.

Ligeledes vil resterne af ISIL have tilstrækkeligt frirum til at operere i det østlige Syrien. Efter at ISIL har mistet sit såkaldte kalifat, udgør gruppen ikke længere en konventionel militær trussel. ISIL er dog langt fra neutraliseret og udnytter den fortsatte ustabilitet til at konsolidere sig som oprørs- og terrorgruppe.

Den væbnede opposition i Syrien er militært set strategisk besejret. Der er således kun mindre oppositions-lommer tilbage, som alene eksisterer i kraft af militær støtte fra Tyrkiet og USA.

For at genetablere kontrollen med hele landet er Asad-styret nødt til at involvere og lave aftaler med nogle af disse internationale aktører, og i USA's tilfælde vente til, at det har trukket sig ud af Syrien. Af den grund er det meget vanskeligt at vurdere, hvor længe det vil tage Asad-styret at få kontrol med resten af statens territorium. Det er en proces, som involverer mange stater med forskellige og ofte konkurrerende dagsordener.

Rusland vil spille en central rolle som mægler i forholdet mellem Syrien og Tyrkiet i spørgsmålet om det nordlige Syrien. Tyrkiet vil kræve garantier, som sikrer, at de syriske kurdere ikke kan udgøre en trussel mod landet, og at flygtningestrømmen til Tyrkiet stopper.

Det er sandsynligt, at der indgås en aftale mellem det syriske styre og den kurdiske YPG-milits' politiske gren, PYD, efter en amerikansk tilbagetrækning fra Syrien.

Aftalen vil give styret den overordnede kontrol med de kurdisk-dominerede områder til gengæld for begrænset autonomi til kurderne. Uden amerikansk militær støtte vil YPG/PYD stå meget svagt i konflikten.

Syrien vil fortsat være præget af ekstern indblanding fra rivaliserende regionale og internationale aktører, der søger at fastholde deres indflydelse gennem deres respektive stedfortrædere. Det vil vanskeliggøre stabiliseringen og genopbygningen af Syrien.

Gennem konflikten er samarbejdet mellem Asad-styret, Rusland og Iran blevet stadig tættere, og Rusland og Iran har sikret sig stor indflydelse i det syriske stats- og sikkerhedsapparat. Det er dog mindre sandsynligt, at landene i større omfang vil bidrage til Syriens genopbygning.

Selv om Asad konsoliderer magten over landet, vil Syrien forblive ustabil i mange år. Styret vil på langt sigt være udfordret af de samme socio-økonomiske og politiske forhold, som udløste den syriske borgerkrig. Disse er kun blevet forværret af den langvarige og blodige konflikt, der har lagt store dele af landet i ruiner og sendt millioner af syrere på flugt.

Det er sandsynligt, at Syrien som afslutning på konflikten vil søge at tilfredsstille det internationale samfund ved at gennemføre begrænsede politiske reformer bl.a. i forsøg på at få støtte til genopbygning fra Vesten og Golf-staterne. Det er sandsynligt, at Bashar al-Asad stadig vil være præsident i Syrien i mange år frem.

Der er en stor del af de ca. seks millioner flygtninge, som Asad-styret sandsynligvis ikke vil være interesseret i at få tilbage til Syrien, idet styret opfatter denne del som landsforrædere og terrorister.

Irak

Irak vil på både kort og mellemlangt sigt være præget af ustabilitet. De irakiske sikkerhedsstyrker vil have vanskeligt ved at sikre stabilitet og gennemføre effektiv oprørsbekæmpelse uden hjælp fra koalitionen. Øgede spændinger mellem USA og Iran vil forværre den ustabile situation i Irak, og det kan også føre til angreb mod vestlige styrker og interesser i Irak.

Den irakiske stat er udfordret af en række grundlæggende interne problemer og er samtidig genstand for ekstern indblanding, der på kort og mellemlangt sigt vil fastholde landet i en tilstand af ustabilitet. Spændinger mellem landets forskellige etniske og religiøse grupper, sammenholdt med den ulige fordeling af ressourcer mellem Bagdad og provinserne, udbredt korruption, kriminalitet og et utal af irregulære militser udgør et betydeligt konfliktpotentiale. Vedvarende ustabilitet vil begrænse udenlandske investeringer og besværliggøre genopbygningen af Irak.

Parlamentsvalget i maj 2018 har ført til en uklar parlamentarisk situation. Den lave valgdeltagelse vidner om, at befolkningen mangler tro på, at den etablerede politiske elite kan løse Iraks problemer. Irakisk politik er præget af dårlig regeringsførelse, klientelisme og interne magtkampe. Det er sandsynligt, at den kommende shiitisk-dominerede regering vil stå svagt og ikke vil være i stand til at håndtere Iraks grundlæggende problemer.

Selv om ISIL's selverklærede kalifat er bragt til fald, og

gruppen ikke længere udgør en konventionel militær trussel, er ISIL langt fra neutraliseret. ISIL har stadig en betydelig tilstedeværelse og udbygger aktivt sin position som oprørs- og terrorgruppe i Irak. Manglende forsoning og inddragelse af Iraks arabiske sunnimuslimer medfører, at ekstremistiske grupper som ISIL vil fortsætte med at rekruttere blandt dem.

De irakiske sikkerhedsstyrker vil på kort til mellemlangt sigt have vanskeligt ved at sikre stabilitet og gennemføre effektiv oprørsbekæmpelse uden hjælp fra koalitionen. Politiske magtkampe og rivalisering mellem de enkelte institutioner og befolkningsgrupper står i vejen for en effektiv reform af sikkerhedssektoren i Irak.

De pro-iranske shiitiske militseres fremtrædende rolle er med til at undergrave sikkerhedsstyrkernes autoritet og legitimitet og dermed skabe ustabilitet. Øgede spændinger mellem USA og Iran kan forværre den ustabile situation i Irak, og det er muligt, at det også kan føre til angreb mod vestlige styrker og interesser i Irak. Nye sanktioner mod Iran vil også have en negativ effekt på Iraks økonomi.

AFRIKA

Ustabilitet og svage statsstrukturer i en række afrikanske lande vil fortsat medvirke til migration mod Europa på mellemlangt sigt. Mangel på effektiv regeringsførelse giver grobund for, at terrorgrupper bliver mere udbredte og får større indflydelse.

Gennem Afrikas Sahel-region løber en af de primære transitruter for migranter fra især Vestafrika, hvor de mange af de afrikanske migranter til Europa de seneste år er kommet fra. Sahel-landene har kun delvist kontrol med deres grænser og territorier og lider under svag regeringsførelse. Det giver militante islamister mulighed for at udvide deres aktiviteter og øger terrortruslen lokalt. Stabilitet og et velfungerende statsapparat, herunder grænsekontrol, er en forudsætning for, at landene i Afrika kan håndtere migrationsstrømmene. Libyen, der er det primære transitland for migration til Europa, har på kort til mellemlangt sigt hverken udsigt til stabilitet eller et velfungerede statsapparat.

Libyen og flere lande syd for Libyen i Sahel-regionen samt Somalia vil fortsat være optaget af at bekæmpe militser og militante islamister. Befolkningernes basale behov kommer derfor ofte i anden række, hvilket skaber grobund for øget ustabilitet og migration. Regeringerne i flere lande på Afrikas Horn, i Sahel-regionen samt i Libyen vil have lav legitimitet og begrænset reel magt på mellemlangt sigt. Det betyder, at migrationskontrollen ofte er overladt til militser, lokale stammer, kriminelle netværk eller tidligere menneskesmuglere. Traditionelle nomade- og sæsonbaserede migrationsruter i den

vestlige del af Sahel-området og sydligste del af Libyen vil fortsat blive brugt til at smugle alle slags varer og mennesker – ofte i kombination med almindelig transportvirksomhed. Traditionel økonomi, smuglerøkonomi og krigsøkonomi er tæt forbundne og forstærker hinanden. Der er ikke udsigt til, at det vil ændre sig, så længe både nationale og internationale aktører kæmper om lokale stammer og militseres loyalitet og ydelser.

I dele af Guineabugten ud for Vestafrika forbliver organiseret pirateri en trussel mod skibsfarten på mellemlangt sigt. Stærke kriminelle netværk i Nigeria står bag de fleste voldelige piratangreb mod handelsskibe i regionen. Der er ikke udsigt til, at Nigerias myndigheder vil tage afgørende skridt til at bekæmpe landets pirater. Samtidig er det usandsynligt, at regionens svage kyststater bliver i stand til effektivt og koordineret at varetage den maritime sikkerhed i Guineabugten.

I farvandene omkring Afrikas Horn vil pirateriet fortsat være under pres. Globale stormagter er villige til at beskytte skibsfarten militært, og handelsskibenes brug af bevæbnede vagter betyder, at angrebsforsøg ofte er livsfarlige for piraterne. Alligevel vil sporadiske tilfælde af pirateri sandsynligvis stadig forekomme.

Sahel

Sahel-regionen i Vestafrika kæmper med en række af udfordringer såsom dårlig regeringsførelse, en forværret sikkerhedssituation, udbredt fattigdom, stærk befolkningstilvækst, etniske konflikter, tørke og øgede irregulære migrationsstrømme. Migrationsstrømme fra Afrika syd for Sahara og en øget terrortrussel i Sahel fra islamistiske grupperinger udgør en stigende udenrigs- og sikkerhedspolitisk udfordring på mellemlangt sigt.

Det er sandsynligt, at radikaliserede islamistiske grupper på kort til mellemlangt sigt vil øge deres tilstedeværelse og forankring i lokalbefolkningerne i den vestlige del af Sahel-regionen, særligt i grænseområdet mellem Mali, Burkina Faso og Niger.

Sahel-landene har begrænset kapacitet til at levere sikkerhed, lov og orden og basale sociale ydelser. Det giver grobund for, at lokale væbnede grupper kan forvalte lov og orden på egne præmisser. I Mali og til

dels Burkina Faso prioriterer regeringerne egne behov frem for befolkningernes. De få sikkerhedsmæssige og økonomiske tiltag tilgodeser først og fremmest regeringsrepræsentanterne og deres nærmeste støtter og er fokuseret i og omkring hovedstæderne. Det svækker dele af befolkningens tillid til de centrale myndigheder i begge lande. Smuglere og kriminelle netværk anvender fortsat traditionelle nomade- og sæsonbaserede migrationsruter i det vestlige Sahel og sydlige Libyen, hvor dele af områderne er uden for regeringernes kontrol.

G5 Sahel-styrken

G5 Sahel-landene er blandt verdens fattigste lande, og deres væbnede styrker har begrænset kapacitet til at opretholde lov og orden. På grund af de seneste års øgede antal terrorhandlinger og stigende organiseret kriminalitet gennem smugling af våben, narkotika og mennesker besluttede landene i 2014 at etablere en fælles militær- og politistyrke. G5 Sahel-styrkens overordnede formål er at sikre et tættere samarbejde på tværs af landene. Efter planen skal styrken bestå af ca. 5.000 mand. Det indbefatter bidrag fra de enkelte landes sikkerhedsstyrker.

Sahel-landenes sikkerhedsstyrker vil have behov for udenlandsk finansiel støtte og træning på langt sigt

Det er mindre sandsynligt, at det sikkerhedsmæssige samarbejde, G5 Sahel, mellem Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger og Tchad vil kunne imødegå den stigende interne terrortrussel og organiserede krimi-

nalitet uden ekstern støtte og finansiering. I Mali er sikkerhedsstyrkerne i begrænset omfang til stede i den nordlige og centrale del af landet. I stedet fokuserer de på at opretholde kontrol i det sydlige Mali omkring hovedstaden, Bamako. I Burkina Faso evner det begrænsede antal sikkerhedsstyrker ikke at skabe sikkerhed i hele landet. Især i den nordlige og østlige del af landet har sikkerhedsstyrkerne en meget sparsom tilstedeværelse. Militante islamistiske grupperinger og kriminelle bander udnytter de nationale myndigheders manglende tilstedeværelse.

Terrorgrupper udgør fortsat en trussel mod Sahel-landene

Det er mindre sandsynligt, at Sahel-landenes regeringer effektivt vil kunne opretholde og forbedre sikkerheden, forbedre regeringsførelsen og styrke den økonomiske udvikling. Samtidig er regeringerne afhængige af betydelig og langvarig støtte udefra. Militante islamisters tilstedeværelse i det centrale og nordlige Mali øger truslen for angreb i den sydlige del af landet og i det nordlige og centrale Burkina Faso, herunder i og omkring hovedstæderne Bamako og Ouagadougou.

Somalia

Interne konflikter om især magt- og ressourcefordeling hæmmer på kort sigt den politiske fremdrift i Somalia. Konflikterne bliver samtidig tilspidset af udenlandsk rivalisering om indflydelse på Afrikas Horn. Derudover vil tilbagetrækningen af den Afrikanske Unions mission i Somalia i 2021 forværre sikkerhedssituationen på langt sigt og udstille de somaliske sikkerhedsstyrkers manglende evne til at opretholde sikkerhed og bekæmpe terror- og oprørsgruppen al-Shabaab.

Der er lange udsigter til store politiske fremskridt i Somalia. Velkendte politiske udfordringer har erstattet optimismen, der før omgav præsident Mohamed Abdullahi Mohamed kaldet Farmaajo. På mellemlangt sigt er det sandsynligt, at især regeringens førsteprioritet, kampen mod terror- og oprørsgruppen al-Shabaab, fortsat vil dræne den for ressourcer. På kort sigt vil især konflikter om ressource- og magtfordeling mellem delstater og centralregering, klanspørgsmål og personlige magtkampe stille sig i vejen for fremdrift i regeringsførelsen, herunder forsoningsprocessen og forfatningsændringer.

Det er sandsynligt, at krisen mellem Saudi-Arabien og De Forenede Arabiske Emirater på den ene side og Qatar på den anden vil fortsætte og på mellemlangt sigt bl.a. udspille sig som en kamp om politisk indflydelse på Afrikas Horn. På kort sigt forstærker det konflikterne mellem centralregeringen og delstaterne i Soma-

lia, idet de støtter forskellige parter i Golfkrisen. Det udstiller også centralregeringens begrænsede magt og tilstedeværelse uden for Mogadishu. Spørgsmålet om Somalilands uafhængighed vil også kunne blusse op.

Det er muligt, at den øgede internationale interesse for bilaterale engagementer i Somalia, herunder fra Golflandenes, Tyrkiets og Kinas side, vil kunne øge stabiliteten i Somalia på meget langt sigt. Det vil samtidig kunne udfordre EU's og FN's indflydelse. Den dårlige sikkerhed, gennemgribende korruption og det ulige forhold mellem Somalia og donorlandene vil dog være en hæmsko for, at engagementerne kan lede til øget stabilitet i Somalia. Flere donorlandes engagementer i Somalia er styret af egne specifikke og modsatrettede hensigter, der ikke altid er afstemt med Somalias behov, ligesom somaliske politikere bruger de udenlandske alliancer og investeringer til at fremme kort-

sigtede egeninteresser. Projekterne gavner derfor ofte ikke Somalias økonomi og infrastruktur eller forbedrer befolkningens leveforhold.

Somaliske sikkerhedsstyrker vil fortsat være afhængige af udenlandsk finansiel støtte og træning

Det er meget sandsynligt, at der vil opstå et sikkerhedstomrum i Somalia, hvis den Afrikanske Unions mission i Somalia (AMISOM) efter planen trækker sig ud i 2021. Den somaliske hær og det somaliske politi vil fortsat ikke selvstændigt være i stand til at bekæmpe al-Shabaab eller opretholde sikkerhed i landet i øvrigt. De somaliske sikkerhedsstyrker er plaget af interne konflikter, manglende mandskab, udstyr, moral og kampvilje. Der eksisterer ikke effektive kommandolinjer i den somaliske hær, som er fragmenteret langs klaner og delstater. Fraværet af et velfungerende statsapparat, som rækker ud over Mogadishu, er samtidig med til at svække de somaliske sikkerhedsstyrkers evne til at skabe og opretholde sikkerhed i landdistrikterne. Præsident Farmaajos ambitioner om at reformere den somaliske sikkerhedssektor, hvor planen er at gøre den selvfinansieret og uafhængig af international støtte i 2027, er gået i stå. De mange internationale donorerers involvering

og ofte modsatrettede interesser er med til at mindske effektiviteten af deres indsatser og dermed hæmme en bæredygtig udvikling af Somalias sikkerhedsstyrker.

Al-Shabaab vil fortsat udfordre den somaliske regering

Al-Shabaab vil på mellemlangt sigt være den største destabiliserende faktor i Somalia. Al-Shabaab udnytter centralregeringens og delstaternes manglende evne til at kunne levere basale serviceydelser og et retssystem til hele befolkningen. Al-Shabaab uddeler bl.a. nødhjælp og leverer basal sikkerhed i de områder, den kontrollerer. Samtidig er gruppen dygtig til at alliere sig med klaner, som føler sig marginaliseret af centralregeringen og delstaterne. Al-Shabaab formår dermed til stadighed at rekruttere nye medlemmer, at sikre sin relevans i visse dele af lokalbefolkningen og at fremstå som et alternativ til det etablerede politiske system. Derudover er al-Shabaab ikke afhængig af ekstern støtte og finansiering, som centralregeringen er, da gruppen har andre gode indtjeningsmuligheder, som for eksempel opkrævning af lokale skatter og smugling af trækul til de Forenede Arabiske Emirater.



Somaliske sikkerhedsstyrker

Libyen

Ustabiliteten i Libyen vil fortsætte på langt sigt. Det skyldes bl.a. manglende regeringskontrol med centrale institutioner, byer og store landområder. Kampe mellem militser om vigtige byer og infrastruktur vil derfor fortsætte op til og efter det kommende valg i Libyen. Særligt oliefelter og havne vil være omdrejningspunkt for kampene. Usikkerheden i byerne og splittelsen på tværs af landet forstærkes af rivalisering mellem de lande, der er involveret i Libyen.

Smugling og uformel økonomi vil præge Libyen i år fremover

Fraværet af en velfungerende stat i Libyen medfører, at den uformelle økonomi og smugling vil trives i adskillige år fremover. Migration er kun ét blandt flere forhold, som kriminelle netværk, militser og lokale stammer lukrerer på i fraværet af et effektivt statsapparat, der kan håndhæve lov og orden samt skabe lovlige indtjeningsmuligheder for befolkningen. Den organiserede kriminalitet og korrupsion er tæt forbundne i Libyen, og derfor vil smugling præge landet også på langt sigt. Kontrol af Libyens grænser er uddelegeret til lokale stammer, militser og tidligere menneskesmuglere. Indtjening på migration smelter derfor sammen med anden uformel økonomi og smugling. Der er ikke udsigt til, at det vil ændre sig, så længe der er et migrationspres fra lande syd for Libyen, og så længe statens magt og kontrol i Libyen er begrænset til få områder langs kysten. Libyens banksektor og statslige virksomheder er også presset af militserne.

Krigsøkonomien i Libyen trænger dybere ind i institutionerne

Militsernes magt og kontrol påvirker økonomien i Libyen. Det kommer til udtryk gennem afpresning, kidnapning, menneskesmugling, oliesmugling og kontrol med fængsels- og tilbageholdelsescentre. Over tid betyder det, at krigsøkonomien og dermed organiseret kriminalitet og korrupsion bliver dybere forankret i landet. Islamister og militseres stigende indflydelse gør, at de i stadigt større grad vil sidde på poster i administrationen.

Valg i Libyen – et valg om enkeltpersoners magt

Mange nationale og internationale aktører presser på for et snarligt valg i Libyen. Det gælder især de aktører, som aktuelt ikke har adgang til den formelle magt i landet eller indflydelse herpå. Selv om den militære og traditionelle magt er decentralt forankret i militser og spredt ud over det tyndtbefolkede land, så ligger den formelle politiske og økonomiske magt i Tripoli. Det vil fortsat skabe spændinger og utilfredshed blandt mange grupper i Libyen, særligt uden for Tripoli som f.eks. i de større byer i regionerne Cyrenaica og Fezzan.

Libyens midlertidige statsinstitutioner har været handlingslammede, siden de blev dannet i 2015. Derfor vil der sandsynligvis blive afholdt valg i løbet af 2019. På nuværende tidspunkt har Libyen dog ikke en administration, en lovgivning, et sikkerhedsapparat eller et retssystem, som kan sikre en fredelig overdragelse af magten med efterfølgende implementering af reformer i landet. Det betyder, at valget reelt set er et valg mellem enkeltpersoner, der fører hver deres kamp for at få del i ressourcerne. Det samme gælder for Tripoli-, Misrata- og Tobruk-alliancernes internationale støtter, herunder lande i EU, Golfen, Tyrkiet, Ægypten og Rusland.

Militser og islamister nyder godt af fraværende statsmagt

De ledende militser i begge hovedalliancer er styret eller stærkt influeret af radikale islamister, som også har indtaget officielle embeder i både Øst- og Vestlibyen. Samtidig vil de statslige institutioner forblive ineffektive, så længe der ikke er politiske og økonomiske aftaler, som også støttes af de reelle lokale magthavere i Libyen. Militærkarteller og radikale islamister udnytter magttomrummet til at fastholde eller øge deres indflydelse. De dominerer eller påvirker allerede mange officielle og uofficielle grupper og institutioner i landet. Indflydelsen går langt ind i statslige institutioner og på tværs af den militære og politiske øst-vest skillelinje.

Ingen udsigt til samlet international indsats i Libyen

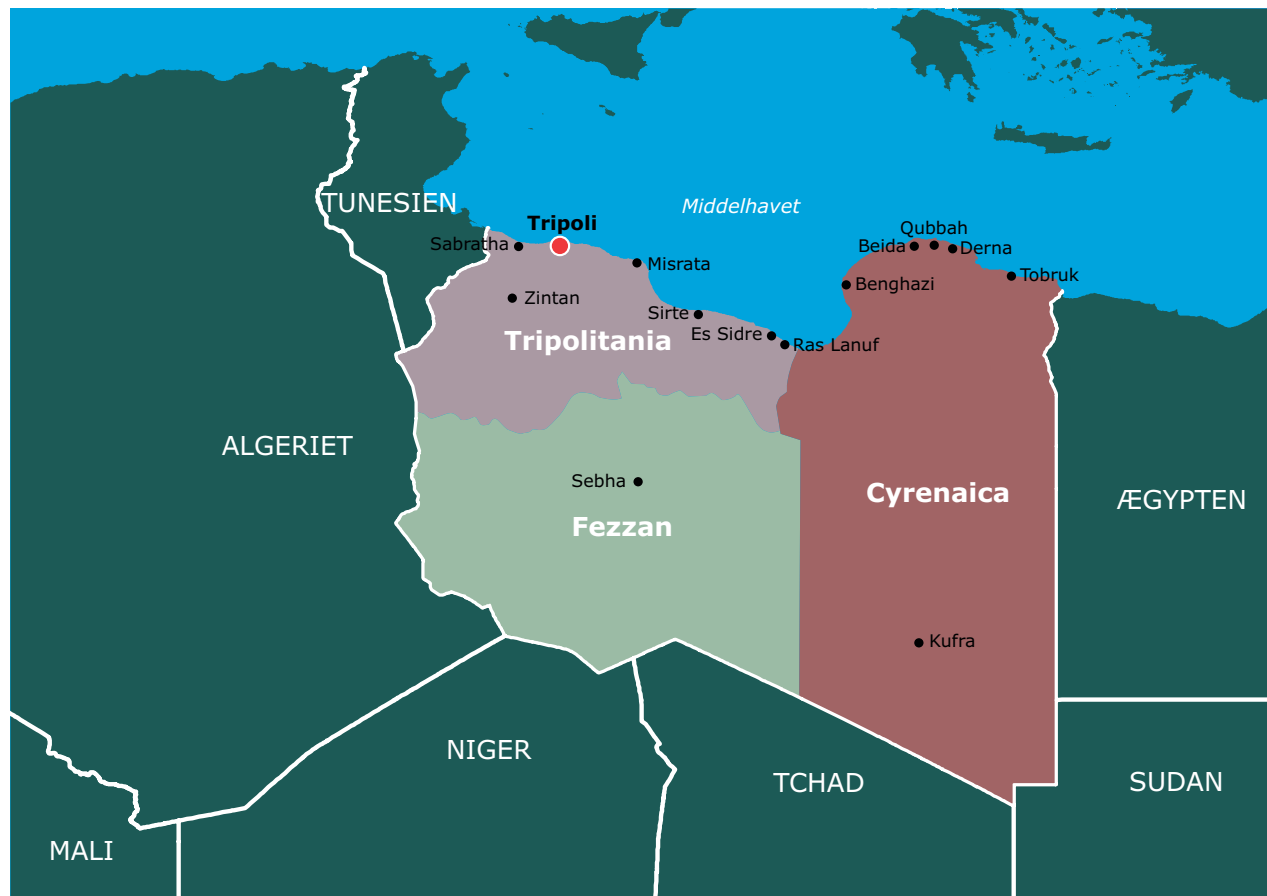
Rivalisering mellem regionale aktører, migration og de økonomiske interesser i Libyen, herunder olie-, våben- og genopbygningskontrakter, driver det internationale engagement i landet. Uenighed og rivalisering mellem landene i Mellemøsten og Nordafrika, internt i EU samt mellem USA og Rusland vanskeliggør en bæredygtig løsning på konflikten i Libyen. Rivaliseringen kommer til udtryk gennem støtte til de to hovedalliancer i Libyen, Government of National Accord (GNA) i Vestlibyen og Libyan National Army (LNA) i Østlibyen. GNA er den internationalt anerkendte regering i Libyen, men har meget lidt reel magt i landet og styres af militser i Tripoli. LNA har ingen formel legitimitet. Til gengæld har LNA etableret en solid magtbase og opbakning i Østlibyen.

Det er særligt LNA's internationale støtter, som presser på for et snarligt valg i Libyen.

En ny regering i Libyen i 2019 eller 2020 skal starte forfra

Det er sandsynligt, at Libyen forbliver ustabil på langt sigt. En fremtidig ny regering i Libyen vil være svag og blive udfordret militært af de aktører, som står til at

miste deres privilegier og ressourcer efter et valg. Den vil derfor få svært ved at implementere sin politik. Det er muligt, at en fremtidig regering kan skabe forbedret sikkerhed i dele af Libyen, men den vil stadig stå svagt på grund af mangel på forsoning, mangel på aftale om regeringsform og magtdeling, mangel på aftale om økonomisk omfordeling og en fraværende sikkerhedssektor forud for det eventuelle valg.



AFGHANISTAN

Konflikten i Afghanistan trækker ud i mange år endnu, bl.a. fordi Pakistan, Iran og Rusland støtter Taliban militært. Deres støtte styrker Talibans stejle holdning til forhandlinger med den afghanske regering. Taliban presser de afghanske sikkerhedsstyrker, som sandsynligvis selv ikke på langt sigt kan klare sig uden den NATO-ledede koalitions støtte. Det er mindre sandsynligt, at præsidentvalget i 2019 vil give Afghanistan en mere robust regering. Afghanistans regering er splittet, hvilket hæmmer kampen mod Taliban og evnen til at indlede fredsforhandlinger. Den vil således i løbet af de næste par år stå over for et Taliban, som fra stærke positioner i landdistrikterne udfordrer regeringens kontrol med de tæt befolkede områder.

Siden 2016 er konflikten i Afghanistan blevet mere regionaliseret. De fem regionale stormagter, Pakistan, Iran, Rusland, Kina og Indien, har således øget deres engagement i Afghanistan. De har alle en flerstrengt strategi, som spænder over diplomati, dialog med den afghanske regering, afmålt støtte til Afghanistans regering og sikkerhedsstyrker og kontakter med og støtte til fremtrædende afghanske politikere.

De regionale stormagter, på nær Indien, har også dialog med Taliban. Pakistan, Iran og Rusland yder desuden militær støtte til Taliban, bl.a. i form af våbenleverancer og træning. Denne støtte øger sandsynligvis Talibans rådighed over mere sofistikeret militært materiel som f.eks. finskyttegeværer og udstyr til kamp i mørke. Støtten er omfattende i forhold til Talibans størrelse og øger Talibans taktiske formåen, styrker oprørsgruppens vilje til at kæmpe og svækker dens interesse i at indlede forhandlinger med den afghanske regering.

Rusland bruger konflikten i Afghanistan til at styrke sin position i Centralasien, hvor Rusland frygter USA's og NATO's politiske indflydelse, de sikkerhedspolitiske implikationer af voksende økonomiske samkvem med Kina og udbredelsen af Islamisk Stat i Khorasan-provinsen (ISKP). Den russiske regering har øget det sikkerhedspolitiske samarbejde med de centralasiatiske lande med henvisning til truslen fra ISKP. Rusland fører en kampagne med misinformation rettet mod USA's og NATO's indsats i Afghanistan. Rusland beskylder USA for at støtte ISKP's aktiviteter i Afghanistan, f.eks. med påstande om at USA flyver forsyninger og militante krigere fra ISIL i Syrien og Irak til Afghanistan.

Vanskeligt at finde et format for fredsforhandlinger

De regionale stormagter vil i de kommende år øge deres engagement i forhandlinger om konflikten i Afghanistan. Rusland har gradvist manøvreret sig mod en central position i forhold til de fire andre regionale magter, bl.a. gennem det såkaldte Moskva-format for regionale drøf-

telser af situationen i Afghanistan. De regionale magters forskelligartede interesser i Afghanistan, herunder forskelligt syn på militær støtte til Taliban, og USA's ønske om kontrol med den afghanske fredsproces vanskeliggør dog Ruslands diplomatiske balanceakt.

Præsident Ghani udtalte i februar 2018, at han var parat til at forhandle med Taliban uden betingelser, hvis Taliban afbrød sine forbindelser til terrorgrupper og accepterede den afghanske forfatning. Taliban har dog konsekvent afvist at forhandle med den afghanske regering. Oprørsgruppen betragter den afghanske regering som illegitim og vil kun forhandle direkte med USA. Der er kontakter mellem repræsentanter for Talibans ledelse og den amerikanske regering, men det er tvivlsomt, om parterne kan finde et format, som vil føre til forhandlinger mellem Taliban og den afghanske regering.

De civile tab er voksende, og der er et stærkt ønske om fred i befolkningen. I april 2018 førte et selvmordsangreb på en sportsbegivenhed i Helmand til en fredsmarch mod Kabul med krav om fredsforhandlinger mellem regeringen og Taliban. Præsident Ghani greb chancen og tog initiativ til en midlertidig våbenhvile under højtiden Eid ul-Fitr. Taliban accepterede med visse reservationer våbenhvilen, men afviste Ghani, da han i august 2018 forsøgte at gentage succesen under en anden højtid, Eid ul-Adha. Det er sandsynligt, at der vil komme flere folkelige protester for fred og forsøg på etablering af midlertidige eller lokale våbenhviler.

Støtte fra stormagter får Taliban til at afvise fredsforhandlinger

Den afgørende forhindring for en fredsløsning i Afghanistan er Talibans militære succeser, som er hjulpet på vej af den militære støtte fra Pakistan, Iran og Rusland. Taliban vil derfor på kort sigt prioritere den militære oprørskamp over fredsforhandlinger. Taliban vil også stå fast på, at koalitionsens tilstedeværelse i Afghanistan skal afklares, inden forhandlinger kan indledes.

Taliban har styrket sin evne til at gennemføre omfattende angreb med oprørere sammendraget fra flere provinser. Det vidner angreb mod provinshovedstæderne i Farah i maj og Ghazni i august 2018 om. Taliban opnåede kontrol med store dele af både Farah og Ghazni, før sikkerhedsstyrkerne med støtte fra amerikanske fly trængte dem tilbage. Oprørerne vil i det kommende år presse flere provinshovedstæder og tvinge sikkerhedsstyrkerne til at bruge ressourcer på at sikre dem. Det er muligt, at Taliban kan løbe en provinshovedstad over ende, men vil på grund af koalitionsens støtte til sikkerhedsstyrkerne næppe kunne fastholde den.

Samtidig er Taliban mange steder tvunget til at tilpasse sig de afghanske sikkerhedsstyrkers og koalitionsens operationsmønster. Det er især tilfældet omkring de tættere befolkede områder og større byer, som oprørerne i et vist omfang vil afstå fra at angribe, fordi sikkerhedsstyrkerne er lokalt overlegne og støttes af koalitionsens fly. Oprørerne vil i stedet prioritere irregulære virkemidler som likvideringer, spektakulære angreb, raketangreb, hastige baghold og insider-angreb for at minimere deres tab. Oprørerne vil dog opretholde deres pres på sikkerhedsstyrkerne i Afghanistans landområder. De vil angribe mindre installationer, patruljer og forsyningsveje, ligesom de vil angribe og lejlighedsvis erobre udsatte distriktscentre og provinshovedstæder. De vil også styrke deres indflydelse og skyggeregeringsførelse i landområderne.

Det er sandsynligt, at antallet af angreb i Kabul vil stige i 2019 sammenlignet med 2018. Taliban har intention om at intensivere angrebene mod den internationale koalition, men de fleste angreb i Kabul vil blive rettet mod afghanske mål, som er lettere tilgængelige.

Talibans ledelse har gennem stærke hierarkiske strukturer, organisering og procedurer styrket sit greb om oprøret trods interne magtkampe. Talibans emir, Haibatullah Akhundzada, og hans inderkreds har roteret mange lokale ledere af oprørsgruppen for at sikre, at de forbliver loyale over for ledelsen. Gennem rotation opnår Talibans ledelse, at lokale ledere ikke etablerer sig som lokale krigsherrer. I tilgift til den militære støtte fra regionale stormagter har Taliban formået at øge sine indtægter fra Afghanistan. Beskatning af narkoproduktion udgør oprørernes hovedindtægtskilde, men minedrift, landbrug og beskatning af eksempelvis transport- og telekommunikationsselskaber, ngo'er og befolkningen bidrager også til Talibans økonomi.

Islamisk Stat i Khorasan-provinsen og al-Qaida har fodfæste i Afghanistan

ISKP står stærkt i dele af provinserne Nangarhar og Kunar i det østlige Afghanistan, hvor gruppen har sit geografiske kerneområde. Her kæmper ISKP mod regeringsstyrker, koalitionsstyrker og Taliban om terræn og indflydelse. ISKP er også aktiv i det nordlige og vestlige Afghanistan, men har mistet sit fodfæste i Jowzjan-provinsen. Etniske konflikter og utilfredshed blandt lokale talibanere skaber hvervegrundlaget for ISKP og udgør ofte en væsentlig årsag til ISKP-aktiviteter uden for oprørsgruppens kerneområde. ISKP har gennemført flere spektakulære angreb i større byer som Kabul og Jalalabad og vil fortsætte med det i det kommende år.

Centrale dele af al-Qaidas ledelse opholder sig i Afghanistan og Pakistan, heriblandt al-Qaidas leder Ayman al-Zawahiri. Al-Qaidas øverste ledelse har varige ambitioner om at angribe Vesten og vestlige interesser. Al-Qaidas øverste ledelse er dog svækket efter flere år med drab på højtstående medlemmer.

De afghanske sikkerhedsstyrker er pressede

Taliban har det seneste år øget presset på de afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker (Afghanistan National Defense and Security Forces, (ANDSF)). Det har medført en markant stigning i ANDSF's tabstal.

Samtidig med dette pres har den afghanske regering iværksat omfattende omstruktureringer. ANDSF er bl.a. i færd med at fordoble antallet af afghanske specialstyrker, hæren er ved at udvikle et koncept med mere lokalt forankrede hærenheder, og flyvevåbnet er i færd med at introducere amerikanske helikoptere og øge anvendelsen af lette jagerfly. ANDSF har brugt mange kræfter på at føre reformerne ud i livet, hvilket på kort sigt har hæmmet deres evne til at bekæmpe Taliban. I tilgift til reformerne har ANDSF også haft til opgave at sikre det afghanske parlamentsvalg den 20. oktober 2018.

ANDSF vil sandsynligvis selv ikke på langt sigt kunne klare sig uden den NATO-ledede koalitions støtte. Komplexiteten af ANDSF's samlede mængde opgaver giver oprørsgrupperne mulighed for at indtage nye områder, navnlig i landområderne. ANDSF's mange opgaver åbner desuden for, at distriktscentre og provinshovedstæder kan falde i Talibans hænder i kortere perioder.

Afghansk politik præget af splittelse

Store dele af det afghanske samfund er imod Taliban. Opbakningen til oprørerne er stærkest blandt pashtu-

ner, som er den dominerende befolkningsgruppe i et bælte omkring grænsen til Pakistan i øst og syd samt i enkelte større enklaver i nord. I det nordlige Afghanistan har Taliban med en vis succes også indlemmet usbekiske og tadjikiske oprørere.

Samtidig er Afghanistans politiske grupperinger splittet langs etniske, regionale og stammemæssige skillelinjer. Stærk centralisering af politisk magt i præsidentembedet og et valgsystem, som ikke tillader opstilling på partilister, forstærker tendensen til splittelse. Afghanistans statsapparat er svagt og præget af omfattende korruption. Derfor har den afghanske regering vanskeligt ved at udnytte modstanden mod Taliban.

Der er usikkerhed om forløbet af det afghanske parlaments- og distriktsrådsvalg den 20. oktober 2018. Ifølge Afghanistans Uafhængige Valgkommission stemte 4 ud af 9 millioner registrerede vælgere. Uofficielle kilder taler om lavere valgdeltagelse, mange lukkede valgsteder og omfattende problemer med den biometriske registrering af vælgere. Taliban gennemførte relativt få angreb på valgdagen, men blokerede i stedet store dele af vejnettet. Valgdeltagelsen i byerne var pæn, mens

store dele af befolkningen i landdistrikterne på grund af sikkerhedssituationen var afskåret fra at stemme.

Det er mindre sandsynligt, at præsidentvalget planlagt til den 20. april 2019 vil give Afghanistan en stabil regering, som kan samle de mange politiske grupper, som er imod Taliban. Præsident Ghani bliver muligvis ikke genvalgt. Over for ham står Afghanistans Store Nationale Koalition, som er en sammenslutning af de dominerende partier blandt tadsjikerne, usbekerne og hazarerne. Desuden har en række fremtrædende politikere fra Afghanistans pashtunske befolkningsgruppe tilsluttet sig denne koalition. Ghanis bedste håb for genvalg er en alliance med Hizb-e Islami Gulbuddin, splittelse af Afghanistans Store Nationale Koalition og omfattende valgsvindler.

Den politiske splittelse mellem de vigtigste grupperinger bag den afghanske stat vanskeliggør effektiv håndtering af den militære indsats mod Taliban og formulering af en sammenhængende strategi for forhandlinger med Taliban. Desuden svækker den indsatsen mod Afghanistans kroniske korruption og bestræbelserne på at få gang i landets økonomiske vækst.



Demonstration i Kabul den 13. august 2018 mod sikkerhedsstyrkernes indsats i Ghazni. Manden på billedet sælger afghanske flag til demonstranterne

NORDKOREA

Nordkorea har erklæret sig for kernevåbenstat og har samtidig styrket relationerne med det internationale samfund. Det er uvist, hvad slutresultatet af den øgede dialog bliver. Nordkoreas kernevåben- og missilkapaciteter er uændrede, og det er fortsat mindre sandsynligt, at Nordkorea på kort til mellem-langt sigt fuldstændigt vil opgive sit kernevåben- og missilprogram.

Situationen på den koreanske halvø har undergået en markant udvikling siden Nordkoreas seneste test af et langtrækkende ballistisk missil, der fandt sted den 29. november 2017. Efterfølgende erklærede Nordkorea, at landet havde færdigudviklet sit kernevåben- og missilprogram og nu var en nuklear stat. Siden starten af 2018 har Kim Jong-un gennemført en international charmeoffensiv uden sidestykke bl.a. med nordkoreansk deltagelse i vinter-OL og en række internationale topmøder med hhv. Sydkoreas præsident, Moon Jae-in, Kinas præsident, Xi Jinping, og USA's præsident, Donald Trump. Den videre udvikling i situationen er særdeles vanskelig at forudsige.

Nordkoreas kernevåben- og missilkapacitet er uændret

På trods af opblødningen i det internationale forhandlingsklima mellem Nordkorea på den ene side og særligt USA, Sydkorea og Kina på den anden side er det usandsynligt, at Nordkorea har reduceret sin kernevåben- og missilkapacitet.

Det er fortsat uklart, hvorvidt Nordkorea har udviklet et såkaldt re-entry vehicle, der er en forudsætning for at fremføre kernevåben med langtrækkende missiler. Da langtrækkende ballistiske missiler sendes op over atmosfæren, er et re-entry vehicle nødvendigt for at beskytte et kernevåben mod den varme, der udvikles på tilbageturen mod Jorden.

Det er mindre sandsynligt, at Nordkorea på kort til mellem-langt sigt, uanset den nuværende politiske optøning og det fortsatte internationale pres, fuldstændigt vil opgive sine kernevåben- og missilprogrammer. Disse programmer samt den erklærede nukleare kapacitet udgør fortsat den afskrækkelse og dermed sikkerhedsgaranti, der siden det nukleare programs begyndelse har været så vigtig for det nordkoreanske regime.

Gunstigt forhandlingsklima, men den amerikanske forhandlingsposition er svækket

Nordkoreas leder, Kim Jong-un, har i 2018 yderligere konsolideret sit lederskab. Kim Jong-un er trådt markant frem på den internationale scene og har gennemført topmøder med den sydkoreanske, den kinesiske

og den amerikanske præsident. Det er sandsynligt, at disse møder har styrket Kim Jong-uns position og magt internt i Nordkorea, og det styrker hans forhandlingsposition internationalt.

Selv om Nordkorea ikke foretager reelle skridt i retning mod en afvikling af landets kernevåben- og missilprogrammer, vil USA få vanskeligt ved at lægge yderligere pres på Nordkorea og de øvrige lande i regionen for at styrke sanktionsregimet mod Nordkorea. Det skyldes, at det forbedrede forhold mellem Nordkorea og henholdsvis Sydkorea og Kina delvis er afkoblet spørgsmålet om kernevåben- og missilprogrammerne. Det er sandsynligt, at Sydkorea og Kina vægter fastholdelsen og videreudviklingen af den nuværende stabile situation på den koreanske halvø højere end behovet for konkrete skridt hen imod en afvikling af kernevåben- og missilprogrammerne, og at disse lande derfor ikke vil være interesserede i at skærpe sanktionerne. En fuld opbakning til et skærpet sanktionsregime vil sandsynligvis kun ske, hvis Nordkorea igen gennemfører en testsprængning eller en missiltest.

Kim Jong-un øger fokus på landets egen udvikling

I løbet af 2018 har økonomisk udvikling og innovation været temaet for Kim Jong-uns inspektionsbesøg på landets statsejede fabrikker. Det sender et politisk signal om det nordkoreanske arbejderpartis strategiske prioritering af udviklingen af landets økonomi. Det er sandsynligt, at Kim Jong-un havde en indenrigspolitisk interesse i at erklære Nordkorea som en kernevåbenstat for derved at kunne legitimere et større fokus på og prioritering af Nordkoreas egen økonomiske og samfundsmæssige udvikling.

Spredning af teknologi til masseødelæggelsesvåben kan være svær at opdage

Nordkorea udgør fortsat et problem for det internationale samfunds bestræbelser på at begrænse spredning af nuklear teknologi til udvikling af kernevåben. Det vil fortsat være meget svært for det internationale samfund at opdage en eventuel eksport af centrifugeteknologi, der kan anvendes til at berige uran til våbenkvalitet. Et centrifugeanlæg er ligeledes sværere at opdage end en reaktor til fremstilling af plutonium, idet det fysisk er mindre.

Definitioner

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

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

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

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

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



Sandsynlighedsgrader

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

FE forventer ikke en given udvikling.

Det er (næsten) ikke en mulighed.

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

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

"Det er **muligt**, at ...":

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

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

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

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

FE forventer en given udvikling.

Det er (næsten) bekræftet.

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

Billedfortegnelse

- Forsiden** Sammensat af billeder fra side 22, 26 og 42 samt:
 Ødelæggelser i Homs by, *AFP/SHAAM NEWS NETWORK/Ritzau Scanpix*
 Skærmbillede (teksten betyder cyber på russisk), *DADO RUVIC/Reuters/Ritzau Scanpix*
 Tastatur, *TEK IMAGE/science photo library/Ritzau Scanpix*
 Skib i isen, *Uri Golman*
 Sneklædt fjeld, *Forsvaret*
- Side 11** De fire russiske efterretningsagenter, der blev udvist af Nederlandene i forbindelse med forberedelse af cyberangreb mod Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
HO/Ritzau Scanpix
- Side 17** Præsident Putin forbereder sig ved skrivebordet inden indsættelsesceremonien den 7. maj 2018
Alexia Nikotsky, AP/Pool Sputnik Kremlin/Ritzau Scanpix
- Side 21** Testaffyring af jord til jord-missil af Iskander-typen
Savitskiy Vadim, EPA/RUSSIAN DEFENCE MINISTRY/Ritzau Scanpix
- Side 22** Pansrede enheder fra Ruslands landstyrker øver angreb over vand
Maxim Shemetov/Reuters/Ritzau Scanpix
- Side 26** En mand angreb 9. november 2018 flere personer i Melbourne i Australien
Bai Xue/Imago/Xinhua/stock&people/Ritzau Scanpix
- Side 31** Selvmordsangreb i Mogadishu i Somalia på køretøjer med repræsentanter fra EU
Abdirazak Hussein Farah/AFP/Ritzau Scanpix
- Side 33** Præsident Putin hilser på forsvarsminister Shoygu på Nagurskoye-basen i Arktis
Alexei Druzhinin/Ritzau Scanpix/AP Scanpix
- Side 39** Præsident Xi Jinping på dette års samling i Kinas lovgivende forsamling, Den Nationale Folkekongres
Ju Peng Xinhua/eyevine/Ritzau Scanpix
- Side 42** Topmøde mellem Irans, Ruslands og Tyrkiets præsidenter
Ritzau Scanpix
- Side 43** USA's præsident, Donald Trump, med memorandum, der trækker USA ud af den nukleare aftale med Iran
Jonathan Ernst/Reuters/Ritzau Scanpix
- Side 50** Somaliske sikkerhedsstyrker
Noe Falk Nielsen/Scanpix Denmark/Ritzau Scanpix
- Side 54** Demonstration i Kabul den 13. august 2018 mod sikkerhedsstyrkernes indsats i Ghazni
Ritzau Scanpix



Forsvarets Efterretningstjeneste
Kastellet 30
2100 København Ø

Telefon: 3332 5566
www.fe-ddis.dk