

# Efterretningsmæssig Risikovurdering 2016

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





# Forsvarets Efterretningstjeneste

## Efterretningsmæssig Risikovurdering 2016



# Forord

Efterretningsmæssig Risikovurdering fra Forsvarets Efterretningstjeneste samler et billede af de vigtigste trusler, der kan have betydning for Danmarks sikkerhed i et op til tiårigt perspektiv.

Risikovurderingen afspejler den sikkerhedspolitiske dagsorden og lægger også i år hovedvægten på Ruslands politiske og militære aktiviteter, terrortruslen fra militante islamistiske grupper samt cybertruslen. Andre højt prioriterede områder er bl.a. Mellemøsten, der fortsat vil være påvirket af konflikter og skabe strømme af flygtninge og migranter, samt Ruslands og Kinas rolle i Arktis.

Hovedkonklusionen er, at Rusland gennemfører militær opbygning og modernisering i det vestlige Rusland, og at Østersøregionen er blevet et væsentligt friktionsfelt mellem Rusland og NATO. Terrortruslen er fortsat blandt de væsentligste trusler mod sikkerheden i Danmark. Cybertruslen mod Danmark er meget høj, og der er tale om en vedvarende trussel, hvor danske myndigheder og virksomheder løbende er udsat for forsøg på cyberspionage. ISIL udgør den største terrortrussel mod Vesten, og samtidig vil enkeltpersoner i højere grad end tidligere have intentioner om at udføre terrorhandlinger i Vesten.

Risikovurderingen er efterretningsmæssig, fordi der ligger efterretningsmæssig information og bearbejdning til grund for analyserne. Den er uklassificeret og skrevet til offentligheden, hvilket har betydning for formuleringerne og omfanget af detaljer.

Forsvarets Efterretningstjeneste udgiver hvert år denne samlede og uklassificerede risikovurdering, men producerer derudover løbende, fortrinsvis klassificerede, vurderinger og analyser, der bl.a. bidrager til, at Danmark som en suveræn stat kan føre sin udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.

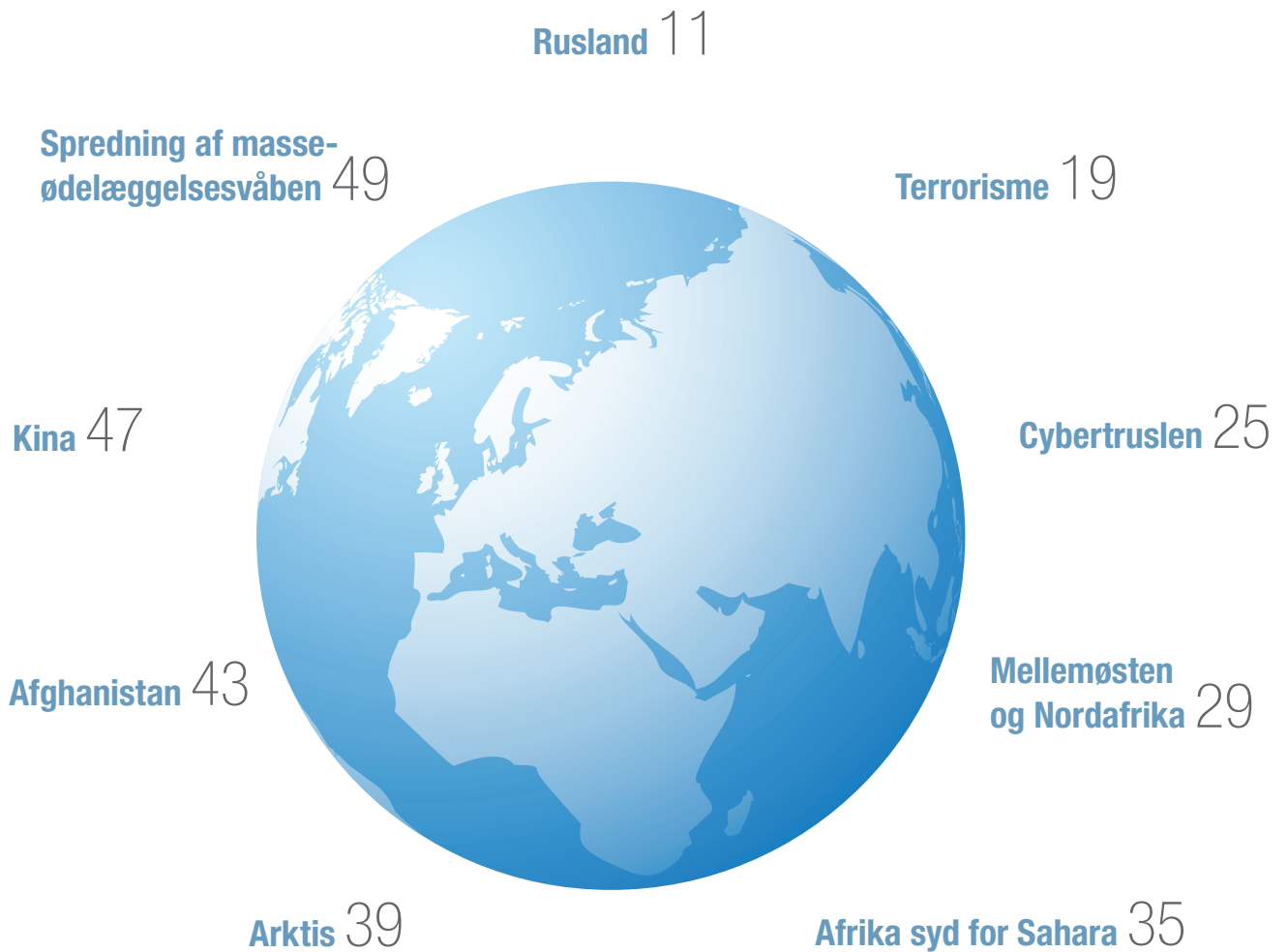
Redaktionen er afsluttet den 1. december 2016.



Lars Findsen  
Chef for Forsvarets Efterretningstjeneste



# Indhold







## Hovedkonklusion

Rusland gennemfører i disse år en militær opbygning og modernisering i det vestlige Rusland, herunder i Østersøregionen. Regionen er et væsentligt friktionsfelt mellem Rusland og NATO. Rusland vil fortsat forsøge at svække troværdigheden af NATO's kollektive forsvarsforpligtelse over for de tre baltiske lande. Ruslands militære opbygning og modernisering vil give landet øgede militære handlemuligheder over for Vesten, men Rusland vil ikke risikere en direkte militær konfrontation med NATO. Ruslands mistro til NATO og den russiske risikovillighed øger dog risikoen for misforståelser og fejkalkulationer. Det bidrager samlet til større usikkerhed, herunder i Østersøregionen, og Rusland vil i de kommende år fortsætte med at være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og Danmark.

Terrortruslen mod Danmark og andre vestlige lande er alvorlig og udvikler sig løbende. Ustabiliteten i dele af Mellemøsten, særligt i Syrien og Irak, i dele af Afrika samt i det sydlige Asien, vil også i de kommende år være og understøtte terrorgrupper som ISIL og al-Qaida. Terrorhandlinger i Vesten og mod vestlige interesser globalt vil fortsat i langt overvejende grad blive udført af personer eller grupper med kontakt til eller inspireret af ISIL og al-Qaida. Enkeltpersoner i Vesten, som sympatiserer med disse grupper, udfører samtidig i højere grad end tidligere terrorhandlinger uden forudgående træning eller direkte styring fra terrorgrupper.

Der er en meget høj cybertrussel mod Danmark, særligt fra cyberspionage, men også fra cyberkriminalitet. Cybertruslen har både sikkerhedspolitiske og samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Hertil kommer en potentiel trussel fra fremmede stater, som benytter cyberangreb til at forsøge at påvirke meningsdannelsen i andre lande. Flere lande opbygger kapaciteter, der kan bruges til at udføre destruktive cyberangreb mod andre lande. Mens der på nuværende tidspunkt er tale om en lav trussel fra destruktive cyberangreb mod Danmark, vil truslen kunne stige i forbindelse med en skærpet politisk eller militær konflikt, som Danmark indgår i.

Mellemøsten vil på langt sigt være præget af ustabilitet og konflikter. Undertrykkende regimer kan ikke løse de grundlæggende politiske og økonomiske problemer, og regionen vil stadig skabe strømme af flygtninge og migranter. ISIL vil i løbet af et til to år ikke længere besidde et større sammenhængende område i Syrien og Irak. Men sunniekstrémisme vil stadig findes i regionen, og svækkelsen af ISIL kan skabe grundlag for, at andre lokale oprørsgrupper og inter-

nationalt orienterede terrorgrupper, herunder al-Qaida og al-Qaida-tilknyttede grupperinger, kan øge deres indflydelse. Sunniekstrémisme i forskellige former samt vold mellem sunni- og shiamuslimer vil således fortsat bidrage til at destabilisere store dele af regionen.

Syrien vil i mange år frem være ustabil og genstand for regional rivalisering og international indblanding. Det er sandsynligt, at der ved amerikansk og russisk mellemkomst indgås en aftale, som kan danne grundlag for en delvis løsning af konflikten. Bashar al-Asad bliver sandsynligvis siddende som præsident, og oprøret vil blive inddæmmet. Nogle af de militante islamistiske grupper vil dog fortsætte den væbnede kamp. Iraks marginaliserede sunnimuslimer vil stadig udgøre et rekrutteringspotentiale for ISIL eller andre terrorgrupper. Irans indflydelse i regionen er stigende, og Iran vil fastholde sine tætte militære og politiske relationer til Syrien, Irak og Hizbollah i Libanon.

Konflikterne mellem de mange stridende parter i Libyen vil fortsætte. Den internationalt støttede samlingsregering vil forblive svag og vil have vanskeligt ved at dæmme op for flygtninge og migranter fra Afrika til Europa

Sikkerhedssituationen i det nordlige og centrale Mali vil de kommende år blive forringet yderligere. Implementeringen af fredsaftalen er reelt gået i stå, etniske spændinger tager til, og militante islamister har gode vilkår for at operere på tværs af grænserne. Det er mindre sandsynligt, at de internationale styrker eller maliske sikkerhedsstyrker kan vende den negative udvikling.

Dele af Vestafrika er truet af pirateri, og den generelle sikkerhed i Vestafrikas mest pirateriplagede farvandsområder vil ikke blive markant forbedret i de nærmeste år. Derimod har piraterne i Somalia indstillet angrebene mod den civile skibstrafik ved Afrikas Horn.

Rusland forventer i 2017 at få svar fra FN's sokkelkommission om landets territorialkrav i Arktis. Uanset svaret vil Rigsfællesskabet stå over for en udfordring med at fastholde, at spørgsmålet om grænsedragning løses under overholdelse af international ret. Det er sandsynligt, at Rusland vil fortsætte samarbejdskursen, så længe landet i hovedsagen kan sikre sine interesser i regionen. Ruslands fortsatte samarbejdskurs i Arktis udfordres dog i stigende grad af en kreds af indflydelsesrige russiske politikere inden for sikkerheds- og forsvarspolitik, som ønsker en stærkere og mere selvhævdende arktispolitik. Kina har de seneste år øget sin

interesse og sit engagement i Arktis og Grønland. Kinas primære interesse i Arktis er mulige nye søruter og adgang til råstoffer. Engagementet drives også af et ønske om større kinesisk indflydelse på den arktiske politik, som Kina søger at opnå gennem styrkede bilaterale forbindelser til arktiske nationer, herunder Danmark og Grønland.

De afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker er pressede og vil også i de kommende år være stærkt afhængige af NATO's støtte. Problemer med ledelse, fastholdelse af personel og korruption gør det vanskeligt for forsvars- og sikkerhedsstyrkerne at vende situationen. Imens vinder Taliban terræn, og tro på endelig sejr og frygt for splittelse afholder Talibans ledelse fra at sætte sig til forhandlingsbordet. Det bidrager også til vanskelighederne, at den nationale samlingsregering er præget af uenighed og ikke kan føre større reformer ud i livet. Udsigt til arbejdsløshed og fortsat konflikt er medvirkende til, at mange unge afghanere forsøger at migrere til Europa.

Kinas stigende indflydelse på udviklingen i Asien og Stillehavsområdet udfordrer forholdet til USA og en række af nabolandene, særligt i Det Sydkinesiske Hav. Kinas bestræbelser på øget regionalt samarbejde og større indflydelse i Centralasien medfører også, at spændinger i forholdet til Rusland er sandsynlige.

Iran udvikler fortsat sin ballistiske missilkapacitet, mens landets nukleare kapacitet er blevet reduceret med aftalen om Irans nukleare program. Det er sandsynligt, at Iran vil overholde den nukleare aftale på kort sigt. Nordkorea fortsætter med at udfordre internationale traktater ved systematisk at udbygge sin kapacitet til at fremstille kernevåben og fremføringsmidler. Nordkorea har medvirket til at sprede følsom teknologi til andre lande. Viden- og teknologioverførsel udgør en markant fremtidig trussel mod de internationale ikke-spredningsregimer.

# Rusland

**Rusland gennemfører i disse år en militær opbygning og modernisering i det vestlige Rusland, herunder i Østersøregionen. Regionen er et væsentligt friktionsfelt mellem Rusland og NATO. Rusland vil fortsat forsøge at svække troværdigheden af NATO's kollektive forsvarsforpligtelse over for de tre baltiske lande. Ruslands militære opbygning og modernisering vil give landet øgede militære handlemuligheder over for Vesten, men Rusland vil ikke risikere en direkte militær konfrontation med NATO. Ruslands mistro til NATO og den russiske risikovillighed øger dog risikoen for misforståelser og fejkalkulationer. Det bidrager samlet til større usikkerhed, herunder i Østersøregionen, og Rusland vil i de kommende år fortsætte med at være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og Danmark.**

Rusland har gennem de seneste par år optrådt mere selv-sikkert og udfordrende over for Vesten og især NATO. Rusland er i 2016 begyndt at udmønte en række planlagte militære tiltag, som er reaktioner på det stærkt forværrede forhold til Vesten, tydeligst den påbegyndte opbygning af de landmilitære styrker i det vestlige Rusland. Hertil kommer igangværende militær modernisering i bl.a. Østersøregionen, som er blevet et centralt friktionsfelt mellem Rusland og NATO. Det gælder især Baltikum.

Rusland ønsker at blive anerkendt som en stormagt og ønsker indflydelse på væsentlige internationale spørgsmål. Det er en høj prioritet for Rusland at indtage en rolle som en stormagt, der kan udfordre USA, på trods af at Rusland er betydelig underlegen med hensyn til økonomisk og militær styrke. Rusland vil forsøge at kompensere for dette ved at indgå i varierende samarbejdsmønstre med Kina og regionale magter, f.eks. Iran, der også udfordrer USA og Vesten. Rusland vil også demonstrere en stormagtsrolle ved hurtigt og målrettet at anvende militære midler som senest set med Ruslands militære intervention i Syrien.

Rusland ønsker samtidig at styrke sin regionale indflydelse og sikkerhed. Det gælder især Ruslands vestlige grænse til NATO, fra Østersøen til Sortehavet. Her ønsker Rusland, at USA og de store europæiske lande anerkender Ruslands dominans over det tidligere sovjetiske område, som Rusland betragter som sin interessesfære og sikkerhedszone, hvor Rusland mener at have ret til at øve afgørende indflydelse på disse lands udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det gælder især ikke-NATO-lande som Ukraine, Georgien og Moldova, hvor Rusland mener, at NATO og EU forsøger at trænge ind i Ruslands interessesfære for at skade Ruslands sikkerhedspolitiske interesser. Men det gælder også de baltiske lande, som Rusland på trods af de baltiske landes medlemskab af NATO betragter som en del af sin historiske sikkerhedssfære. Rusland er dog klar over, at de tre landes sikkerhedspolitiske orientering og faste forankring i EU og NATO, herunder alliancens kollektive forsvarsforpligtelse, sætter andre rammer for Ruslands mulighed for at øve indflydelse.

De politiske spændinger i Østersøregionen mellem Rusland og NATO er delvist en følge af, at Rusland har en anden opfattelse end Vesten af grundvilkår, mål og midler i international politik. Rusland opfatter international politik som et magtspil mellem stormagterne, hvor man enten vinder eller taber indflydelse på bekostning af hinanden, men Rusland vil samarbejde pragmatisk i spørgsmål, hvor Rusland kan se sammenfaldende interesser med de øvrige stormagter.

Ruslands invasion af Georgien i 2008, beslutningen i 2013 om at fjerne Syriens kemiske våben, den hurtige annektering af Krim og destabiliseringen af det østlige Ukraine i 2014 samt den hurtigt gennemførte militære intervention i Syrien i 2015 viser, at Ruslands ledelse kan tage dristige beslutninger i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål og også er villig til at bruge militære midler for at nå sine strategiske målsætninger. Desuden har Ruslands genoptagelse af den politiske dialog med Tyrkiet i sommeren 2016 vist, at den russiske ledelse også hurtigt og fleksibelt kan ændre kurs, når den skønner, at de rette betingelser er til stede for at opnå strategiske gevinster. Der er samtidig en meget kort beslutningsproces i Rusland, som giver den russiske ledelse mulighed for meget hurtigt at tage sikkerhedspolitiske initiativer over for Vesten.

## **Rusland forsøger at udnytte og forstærke skillelinjer i Vesten**

Det er sandsynligt, at Rusland vil forsøge at øge sit storpolitiske spillerum ved at bidrage til opbrud i de europæiske samarbejdsmønstre og udnytte sprækker i det europæiske samarbejde for at svække den fælles europæiske politik over for Rusland. Det gælder f.eks. i spørgsmålet om forlængelse af EU's sanktioner mod Rusland og EU's energipolitik.

Rusland er meget opmærksom på sårbarheder eller skillelinjer i EU og internt i landene, og Rusland forsøger aktivt at bidrage til splittelsestendenser internt i EU-landene, imellem landene og i det transatlantiske forhold.

Inden for de seneste få år har både Ruslands mål og midler udviklet sig fra primært gennem massemedier at påvirke synet på Rusland til gennem en bredere vifte af påvirkningskanaler også at skulle påvirke udviklingen internt i EU-landene, udviklingen i USA og forholdet mellem vestlige lande.

Rusland anvender en lang række virkemidler, herunder påvirkningskampagner gennem russiske statskontrollerede medier rettet mod et vestligt publikum, formidling gennem russiske tænketanke og forskningsinstitutioner samt officielle mediekkanaler som gratis nyhedsportaler, bloggere og kommentatorer, som optræder som uafhængige. Hertil kommer sandsynligvis også hacking og selektiv offentliggørelse af informationer, der skal påvirke meningsdannelsen. Et kendt eksempel på hacking og læk af udvalgte informationer er sagen under den amerikanske præsidentvalgkamp i 2016 om e-mails fra Det Demokratiske Parti i USA, som amerikanske myndigheder mener, at netop Rusland står bag.

### Rusland påvirker den strategiske situation i Østersøen

Rusland påvirker i stigende grad den strategiske situation i Østersøregionen. Det sker med både politiske udtalelser og militære aktiviteter, som skal signalere, at Østersøen er russisk interessesfære, hvor andre lande skal tage vidtgående hensyn til Ruslands sikkerhedsinteresser. Rusland vil også søge efter muligheder for at intensivere et politisk, økonomisk og militært pres på de baltiske lande for at svække deres tilknytning til NATO og EU.

Rusland viger ikke tilbage fra retorisk at true med at anvende militære midler mod landene omkring Østersøen. Det er Ruslands strategiske hensigt at afskrække NATO fra at øge sin militære tilstedeværelse i de baltiske lande og Polen for i videst muligt omfang at underminere NATO's evne til troværdigt at kunne sikre det kollektive forsvar af de baltiske lande og dermed tydeliggøre de baltiske landes tilhørsforhold til, hvad Rusland opfatter som sin sikkerhedspolitiske interessesfære. Det er endelig Ruslands hensigt at påvirke og afskrække Sverige og Finland fra at søge om NATO-medlemskab.

Ruslands militære aktiviteter omfatter militære moderniseringer, opbygning og organisatoriske tiltag, som alle øger Ruslands samlede militære evne i regionen. Rusland er i forvejen militært overlegen i regionen. De russiske styrker i det vestlige Rusland har kapacitet til inden for ca. en uge at kunne indlede større offensive operationer med regulære kampenheder mod de tre baltiske lande.

Rusland er dog klar over, at dets handlemuligheder over for de baltiske lande er mere begrænsede end over for de lande i det tidligere sovjetiske område, der ikke er medlemmer af NATO og EU. Rusland vil ikke tage politiske og militære initiativer, som ledelsen vurderer, har en høj risiko for at kunne føre til en direkte militær konfrontation med NATO. Det er derfor usandsynligt, at Rusland vil foretage et militært angreb på de tre baltiske lande.

### De baltiske lande er i en udsat strategisk position

Relationerne mellem Rusland og de baltiske lande er anspændte, og de politiske kontakter er begrænsede. Ud over russisk utilfredshed med de baltiske landes medlemskab af NATO er relationerne præget af betydelige politiske uoverensstemmelser, især Ruslands selvpåtagne rolle som beskyttermagt for de russisktalende mindretal, parternes meget forskellige fortolkninger af tiden under Sovjetunionen og de baltiske landes tilknytning til EU's energipolitik.

Rusland har i sin officielle politik erklæret sig som beskyttermagt for alle russiske mindretal uden for Rusland, inklusive mindretallene i de baltiske lande. Især Estland og Letland har store russisktalende mindretal. Rusland forsøger at tegne et billede af, at disse mindretal er udsat for forfølgelse.

Rusland har ikke nogen stor tiltrækningskraft på de russisktalende mindretal i de baltiske lande. Russiske massemedier har imidlertid en meget stærk placering blandt mindretallene og dermed mulighed for at påvirke deres politiske stillingtagen. Det giver Rusland et potentiale til at udnytte elementer i de russisktalende mindretal som instrumenter for Ruslands løbende politik over for landene såvel som i et hybrid-krigsførelsesscenarie (se også side 16).

### Østersøen er et væsentligt friktionsfelt mellem Rusland og NATO

Østersøregionen, navnlig Baltikum, er et væsentligt friktionsfelt mellem Rusland og NATO. Bortset fra den norsk-russiske grænse i Arktis er Østersøregionen det eneste sted i Europa, hvor NATO-medlemslande har grænser til Rusland. Siden 2014 har såvel Rusland som NATO og vestlige lande, der ikke er medlemmer af NATO, øget deres militære aktiviteter i regionen.

Ruslands optræden i Østersøregionen vil være afhængig af det generelle forhold mellem Rusland og Vesten, primært NATO og USA. Spændingsniveauet i Østersøregionen vil dog i høj grad afhænge af, i hvilket omfang Rusland ser en interesse i at optræde det.

Rusland ser med stor mistro på NATO's optræden i Østersøen. Det gælder særligt permanent tilstedeværelse af styrker og infrastruktur, senest NATO's beslutning om at udstationere fire kampbataljoner på rotationsbasis ("enhanced Forward Presence", eFP) i de baltiske lande og i Polen.

### NATO vil sikre det kollektive forsvar

NATO lægger vægt på at sikre troværdigheden af alliancens kollektive forsvar af de baltiske lande og Polen, jf. NATO-pagtens artikel 5. Det sker bl.a. med hyppige øvelsesaktiviteter med midlertidigt udsendte styrker fra NATO-medlemslande.

NATO vedtog på Wales-topmødet i 2014 en række beredskabsforanstaltninger, Readiness Action Plan, der skal forbedre alliancens evne til hurtigt at reagere militært på en pludseligt opstået krisesituation i Østersøregionen. I 2016 er disse blevet udvidet til også at omfatte udstationering af fire multinationale bataljonskampgrupper, "enhanced Forward Presence" (eFP), en i hvert af de tre baltiske lande og en i Polen fra 2017. Derudover udbygges logistik og infrastruktur for bedre at kunne understøtte den udstationerede styrke og eventuelle hurtige, opfølgende forstærkninger fra NATO's beredskabsstyrker.

Herudover udfører NATO suverænitetsåndhævelse af luftrummet over de baltiske lande, Baltic Air Policing, og NATO- og partnerlande gennemfører rutinemæssigt flyvninger i internationalt luftrum i Østersøen for at indsamle militært relevante oplysninger.

Ruslands ledelse har igennem en længere årrække udtrykt stærk utilfredshed med NATO's udvidelser mod øst. Rusland opfatter derfor også øget NATO-tilstedeværelse i Østersøregionen som et offensivt, udfordrende vestligt

skridt, og Rusland vil derfor også tage de militære modforholdsregler, som landet anser for nødvendige.

Rusland accepterer ikke, at udstationeringen af styrker i Baltikum og Polen er en reaktion på Ruslands egen adfærd, særligt i Ukraine. Rusland ser i stedet skjulte motiver bag NATO's initiativer. Rusland ser dette ikke bare som et aftalebrud fra Vestens side, men som en omringning af Rusland og mulige offensive militære forberedelser fra NATO's side mod Rusland. Rusland opfatter også NATO's kommende opstilling i 2018 af en missilforsvarsinstallation i det nordvestlige Polen som en del af NATO's militære forberedelser mod Rusland i Østersøregionen. Det er Ruslands opfattelse, at missilforsvaret alene er rettet mod at svække Ruslands nukleare afskrækkelsesevne.

Denne grundfæstede russiske mistro til USA og NATO øger risikoen for fejlkalkulationer, særligt når det sammenholdes med Ruslands risikovillighed, hurtige beslutningsprocesser og vilje til at bruge militære midler til at opnå sine strategiske mål. Det bidrager samlet til større usikkerhed, herunder i Østersøregionen.

### Rusland styrker sin militære evne i Østersøregionen

De baltiske lande gør en stor indsats for at udvikle moderne forsvarsstyrker, men råder kun over få militære styrker, der ikke uden NATO's militære tilstedeværelse og yderligere forstærkninger vil kunne afvise en beslutsom russisk militær indtrængen på deres territorier.

Rusland vil øge sin kapacitet til at kunne true NATO's evne til at transportere forstærkninger ad de lange og sårbare forbindelseslinjer til de baltiske lande. Rusland har allerede moderne og mobile luftforsvarssystemer til i en krisesituation at kunne true NATO's evne til at forstærke de baltiske lande ad luftvejen.

Det er sandsynligt, at Rusland inden for det kommende års tid permanent vil have opstillet nye mobile jord til jord-missiler af typen Iskander M i Kaliningrad-regionen. Rusland flyttede i oktober 2016 og under stor russisk mediebevågenhed en bataljon Iskander-missiler til Kaliningrad fra det russiske hovedland i forbindelse med en større øvelse. Det er sandsynligt, at det er et forvarsel om den kommende permanente opstilling af Iskander-missiler i Kaliningrad-regionen.

Opstillingen af Iskander M-missilerne har været planlagt længe og er en modernisering af ældre og kortere rækkende jord til jord-missiltyper, men Rusland vil fremstille







Østersøregionen med den russiske Kaliningrad-region med rækkevidden af Iskander-missiler indtegnet

den kommende permanente opstilling af Iskander-missilerne som et strategisk modtræk til NATO's udstationering af kampbataljoner i de baltiske lande og i Polen eller til NATO's kommende missilforsvarsinstallation i Polen.

Med en rækkevidde på mindst 500 km vil Iskander-missilerne fra Kaliningrad-regionen kunne nå NATO-installationer, infrastruktur og opstillingsområder i Litauen, Letland, størstedelen af Polen, det nordøstlige Tyskland, det østlige Danmark samt den sydøstlige del af Sverige.

Rusland har allerede opstillet nye mobile langtrækkende kystforsvarsmissilssystemer af typen Bastion i Kaliningrad-regionen, som vil kunne udgøre en betydelig trussel mod vestlig skibsfart i store dele af Østersøen i tilfælde af en eskalerende krise. Rusland har i Syrien vist, at Bastion-missilerne nu også kan anvendes mod mål på landjorden, og at de dermed vil kunne ramme de samme mål som Iskander-missilerne.

Rusland har i forvejen begyndt en gennemgribende udskiftning af den militære ledelse i Kaliningrad-regionen og vil også etablere en ny kommandostruktur for de landmilitære styrker i regionen. Det er sandsynligt, at Rusland i de nærmeste år også vil tage andre tiltag for yderligere at styrke sin militære kapacitet i Kaliningrad-regionen.

### Sverige og Finland nærmer sig NATO

Ruslands politik har tilskyndet Sverige og Finland til at tilnærme sig NATO. De to lande, der i en længere årrække har været NATO-partnerlande, indgik i september 2014 en aftale med NATO om "host nation support". Ifølge aftalen vil Sverige og Finland kunne tillade NATO adgang til landenes territorier i kriser og konfliktsituationer. Sverige og Finland deltager desuden i stigende grad i NATO-møder og i øvelser med NATO-medlemslande.

Rusland har truet Sverige og Finland med at ville tage ikke nærmere definerede militære forholdsregler, hvis de søger om medlemskab af NATO. Rusland ser med stor alvor på Sveriges og Finlands tættere samarbejde med NATO, og Rusland vil opfatte svensk eller finsk ansøgning om medlemskab af NATO som en alvorlig ændring af den sikkerhedspolitiske situation i Østersøregionen.

### Rusland har i perioder et forholdsvis højt militært aktivitetsniveau

Der har siden 2014 dannet sig et nyt normalbillede af Ruslands militære aktivitetsniveau i Østersøen og i den vestlige del af Rusland, hvor aktiviteten periodisk kan være forholdsvis høj. På den ene side forsøger Rusland med sine militære aktiviteter at give et modsvar til vestlige militære aktiviteter i regionen, på den anden side gennemfører Rusland også øvelser uafhængigt af de vestlige militære aktiviteter.

Ruslands militære aktiviteter omfatter flyvninger med taktiske kampfly tæt på NATO-landes territorium, herunder afvisninger fra Kaliningrad-regionen af vestlige indhentningsfly, dvs. fly, der indsamler militært relevante oplysninger. Rusland gennemfører også rutinemæssige patruljer med strategiske bombefly og med indhentningsfly i internationalt luftrum over Østersøen.

Den russiske flyaktivitet med taktiske fly fra Kaliningrad-regionen har i 2016 ligget på samme niveau som i 2015, dog med et reduceret antal flyvninger over Østersøen. Hovedparten af den russiske taktiske flyvning foregår fortsat over selve Kaliningrad-regionen, men Rusland gennemfører regelmæssigt afvisningsoperationer (air policing) mod vestlig militær flyvning i Østersøen tæt på Kaliningrad-regionen.

Aktiviteten med strategiske bombefly i Østersøen har i 2016 været meget lavere end de seneste par år. Antallet af indhentningsflyvninger i Østersøen har også været lavere. Det er meget sandsynligt, at den primære årsag er det russiske engagement i Syrien.

I april 2016 fløj russiske jagerbombefly meget lavt og tæt på en amerikansk destroyer ud for Kaliningrad-regionen i den østlige del af Østersøen. Det er sandsynligt, at Rusland med denne flyvning har ønsket at markere, at landet ikke tolererer amerikanske flådeoperationer tæt på Kaliningrad-regionen, selv om de amerikanske flådeoperationer foregår i internationalt farvand i den østlige del af Østersøen.

Rusland gennemfører jævnligt alarmeringsøvelser, hvor styrkerne med kort varsel bliver beordret til at rykke ud af deres garnisoner til beredskabsområder for at gennemføre kamptræning. Rusland har også afholdt alarmeringsøvelser i Kaliningrad-regionen, hvor man har øvet tilførsel af forstærkninger fra det russiske hovedland.

Østersøflådens aktivitetsniveau er fortsat lavt og koncentreret om lokale træningsopgaver i den østlige del af Østersøen. I samme område foregår også afprøvning af nye skibe og våbensystemer, primært til eksport. Rusland sendte dog i slutningen af oktober 2016 to missilkorvetter fra Sortehavsflåden til Østersøen. De to korvetter kan affyre moderne og langtrækkende krydsermissiler, både mod landmål og sømål. Dette våbensystem er markant mere moderne og præcist end de systemer, som Østersøflådens nuværende skibe er bevæbnet med. Så længe denne type korvetter er ved Østersøflåden, udgør de en mærkbar russisk forstærkning i regionen, hvor de under beskyttelse af

luftforsvaret i Kaliningrad kan ramme mål i størstedelen af Østersøen samt i Vest- og Nordeuropa.

### Rusland udbygger sine landmilitære styrker mod vest

Rusland har gennem de seneste år udviklet en effektiv, moderne og fleksibel styrke, der er meget velegnet til konflikter i grænselandet mod en underlegen modstander, f.eks. som del af hybrid krigsførelse. Ifølge Ruslands militærdoktrin fra 2010 og efterfølgende udtalelser fra landets øverste militære chef, generalstabschef Gerasimov, er Ruslands hybride indsatser en integreret del af Ruslands militære og strategiske tænkning og operationsmåde.

Rusland tog i 2014 de første skridt til at styrke sin landmilitære kapacitet i det vestlige Rusland, særligt med oprettelsen af 1. Kampvognsarmé, som giver Rusland en mere offensiv profil. Denne udvikling har Rusland fortsat og markant øget i 2016.

### Hybrid krigsførelse

Begrebet hybrid krigsførelse anvendes i reglen om en samtidig eller trinvis anvendelse af regulære og irregulære midler. De anvendes koordineret med henblik på at udgøre én sammenhængende indsats.

Regulære midler omfatter militær aktivitet fra uniformerede væbnede styrker. Irregulære midler spænder over en bred vifte af mulige midler som f.eks. cyberangreb, påvirkning eller brug af irregulære styrker formeret af separatister eller guerilla-bevægelser, eventuelt som stedfortræderstyrker, propaganda, misinformation og benægtelser, påvirkning af mindretal, skjult indsættelse af specialstyrker og infiltration af en anden nations territorium med egne styrker på en måde, som gør det vanskeligt at erkende disse soldaters reelle tilhørsforhold.

Bortset fra cyberangreb er brugen af de nævnte irregulære midler langt ældre end begrebet om hybrid krigsførelse.

Rusland meddelte i 2016, at det ville udbygge sine landmilitære styrker i landets vestlige del med tre nye divisioner. Det er samtidig planen, at divisionerne skal forstærkes med yderligere regimenter, dvs. at de bliver større, stærkere og



mere robuste, end de har været. Udbygningen understreger også, at Rusland er ved at genindføre divisionen som troppeenhed, primært i det vestlige Rusland. Det er sandsynligt, at de nye divisioner og deres underlagte regimenter først vil være fuldt opstillet med personel, materiel og garnisoner i 2020.

Udbygningen af styrkerne vil samlet medføre en betydelig styrkelse af Ruslands landmilitære slagkraft i det vestlige Rusland, ikke mindst med kampvogne.

De nye styrker vil primært blive opstillet nær Ukraine, hvor de skal erstatte de bataljonskampgrupper, som Rusland gennem de seneste par år har haft placeret midlertidigt til grænseområdet mellem Rusland og Ukraine. Styrkerne er dog højmobile og vil også kunne anvendes i offensive operationer.

Styrkeopbygningen har i høj grad karakter af militær signalgivning til USA og NATO om, at Rusland er klar til at håndtere den trussel, som NATO's militære opbygning i Østersøregionen og Østeuropa efter Ruslands opfattelse udgør. Det er en konsekvens af Ruslands trusselvurdering, som senest officielt er udtrykt i Ruslands reviderede sikkerhedsstrategi fra december 2015, hvor NATO's aktiviteter betegnes som en trussel mod Rusland. Det er en skærpelse i forhold til den reviderede militærdoktrin fra 2014, hvor NATO blev betegnet som en militær fare.

Styrkeopbygningen vil også give Rusland reelle øgede militære handlemuligheder mod vest, herunder de baltiske lande. Således vil Rusland inden for ganske få år kunne opstille et større antal bataljonskampgrupper med højt beredskab. Det vil forbedre Ruslands evne til at anvende hybrid krigsførelse mod underlegne modstandere i Ruslands nærområde.

Udbygningen af landstyrkerne og genindførelsen af divisionen som troppeenhed betyder samtidig, at Rusland i løbet af de næste 5-10 år også markant vil styrke sin evne til på eget territorium og i sit nærområde at gennemføre en højintensiv kamp, som kan omfatte forsvar, modangreb og angreb som en del af kampoperationer i en større ramme mod en ligeværdig modstander. Til dette vil der være brug for slagkraftige troppeenheder som divisionerne, der kan blive indsat koordineret.

Rusland har vist både evne og vilje til at gennemføre en stor militær operation langt fra landets grænser, som den i Sy-

rien, men Ruslands væbnede styrker vil dog ikke være egnede til at gennemføre de helt store offensive operationer i samme omfang som f.eks. den amerikansk ledede invasion af Irak i 2003.

### **Rusland kan gennemføre styrkeopbygningen trods økonomiske problemer**

Rusland tillægger militær styrke stor betydning for landets status og evne til at hævde rollen som stormagt. Ruslands økonomi er i de seneste år kommet under pres på grund af lave oliepriser og Vestens økonomiske sanktioner. Hertil kommer landets traditionelle økonomiske problemer, der ikke blev løst, mens olieprisen var høj. Krisen har tvunget den politiske ledelse til at spare på forsvarsbudgettet frem mod 2020. Ruslands ledelse vil dog alligevel prioritere udviklingen af de væbnede styrker over udgifter til sociale formål. Det er derfor sandsynligt, at besparelserne ikke vil få afgørende betydning for det genopbygnings- og moderniseringsprogram, Rusland har sat i gang. Landet har et stort forsvar og er derfor i stand til at omfordele ressourcer til højt prioriterede områder.

Det er derfor også sandsynligt, at Rusland vil være i stand til at gennemføre den planlagte udbygning af de landmilitære styrker, i hovedsagen inden 2020. Det vil således ikke være et problem for Rusland at udruste de nye divisioner og regimenter med forholdsvis moderne materiel, som Rusland råder over store mængder af i depoter. Det formentlig største problem vil være at bemane de nye divisioner med tilstrækkeligt kvalificeret personel, også efter 2020.

### **Rusland har fået en central rolle i håndteringen af den syriske konflikt**

I Syrien er det lykkedes for Rusland at placere sig på niveau med USA som en central og uomgængelig part i de internationale forhandlinger om den syriske konflikt, efter at Rusland intervererede militært i Syrien til støtte for det syriske styre. Rusland har militært vist evnen til hurtigt at etablere en base med en slagkraftig militær tilstedeværelse langt fra landets grænser. Ruslands militære intervention har således været afgørende for, at det syriske styre har kunnet gå i offensiven mod den væbnede opposition.

Det er sandsynligt, at det vil lykkes for Rusland at sikre et syrisk styre, der fortsat er afhængigt af at have Rusland som støtte, og at USA nødtvunget vil acceptere dette som et led i kampen mod ISIL. Rusland vil således kunne sikre sig en militær platform for sine strategiske interesser i Syrien, det østlige Middelhav og i Mellemøsten generelt. Rusland

### Ruslands militære prioriteringer på det nukleare og det konventionelle område

Rusland vil fortsat prioritere opretholdelsen af den strategiske afskrækkelse af USA. Kernevåbnene er det eneste område, hvor Rusland reelt har en ligestillet status med USA. Som en del af START-aftalerne med USA har Rusland imidlertid siden Den Kolde Krigs afslutning reduceret sit arsenal af strategiske kernevåben betragteligt. Rusland har sandsynligvis også nedskåret antallet af taktiske kernevåben, selv om disse ikke er underlagt internationale kontrolaftaler.

Rusland ser fortsat kernevåbnene som et vigtigt middel til at forebygge både kernevåbenkonflikter og konventionelle konflikter. Det fremgår af den reviderede militærdoktrin fra 2014, at Rusland ikke alene forudser at anvende kernevåben som svar på et kernevåbenangreb på Rusland, men også som svar på en konventionel aggression mod Rusland, hvis en sådan aggression truer Ruslands overlevelse som stat.

Desuden prioriterer Rusland flådens og flystyrkeres evne til at operere over lange afstande. Det skal demonstrere, at Rusland har udviklet de militære magtmidler, der skal til for at understøtte en global stormagtsrolle. Endelig har Rusland udviklet mobile reaktionsstyrker, som er overlegne i forhold til alle Ruslands naboer i det tidligere sovjetiske område, og som hurtigt kan indsættes i kriser og lokale konflikter langs Ruslands grænser.

bekæmper dog kun ISIL, i det omfang det tjener til at stabilisere det syriske styre.

### Rusland har interesse i en fastlåst konflikt i det østlige Ukraine

Rusland har efter annekteringen af Krim destabiliseret det sydøstlige Ukraine, hvor det er lykkedes for Rusland at skabe en fastlåst konflikt. Det er meget sandsynligt, at Rusland ser en sådan situation som en afgørende hindring for, at Ukraine kan opnå medlemskab af EU og NATO.

Forhandlingerne mellem Rusland, Ukraine og separatisterne om at gennemføre den såkaldte Minsk II-aftale gør ingen afgørende fremskridt, og det er sandsynligt, at Rusland grundlæggende er tilfreds med dette. Rusland vil bruge alle sine påvirkningsmidler og indflydelsesmuligheder i Ukraine til at splitte og destabilisere landets regering og til langsigtet at styrke pro-russiske kræfter i ukrainsk politik. Rusland vil med sin styrkeopbygning udgøre en øget militær trussel mod Ukraine, der ikke vil være i stand til at modstå et beslutsomt russisk angreb.

Det er mindre sandsynligt, at Ukraine vil iværksætte militære operationer for at generobre de områder, som separatisterne kontrollerer, da de ukrainske styrker er militært underlegne i forhold til separatisterne, så længe de støttes af russiske styrker. Kampene langs våbenhvilegrænsen i det østlige Ukraine vil fortsætte, og det er sandsynligt, at både Rusland og Ukraine lejlighedsvis vil have interesse i at udnytte hændelser til verbalt at optrappe konflikten for at markere deres modstridende interesser og fastlåste synspunkter.

# Terrorisme

**Terrortruslen mod Danmark og andre vestlige lande er alvorlig og udvikler sig løbende. Ustabiliteten i dele af Mellem-østen, særligt i Syrien og Irak, i dele af Afrika samt i det sydlige Asien, vil også i de kommende år nære og understøtte terrorgrupper som ISIL og al-Qaida. Terrorhandlinger i Vesten og mod vestlige interesser globalt vil fortsat i langt overvejende grad blive udført af personer og grupper med kontakt til eller inspireret af ISIL og al-Qaida. Enkeltpersoner i Vesten, som sympatiserer med disse grupper, udfører samtidig i højere grad end tidligere terrorhandlinger uden forudgående træning eller direkte styring fra terrorgrupper.**

Den største trussel fra terror mod Vesten kommer fra militant islamisme og udspringer fra konflikterne i Mellem-østen og Nordafrika, særligt konflikterne i Syrien og Irak. Konflikterne og de generelt svage statsstrukturer i området vil også i de kommende år nære ISIL og andre militante islamistiske grupper. Foruden ISIL forsøger al-Qaida at etablere sig og skabe et fristed i Syrien. Angreb og forsøg på angreb i Vesten vil fortsat blive udlagt af ISIL som en sejr, da de bidrager til øget frygt i befolkningerne og afleder opmærksomheden, når ISIL leder militære tilbageslag.

## ISIL udgør den største terrortrussel mod Vesten

ISIL vil fortsætte med at miste terræn i Syrien og Irak. Militære tilbageslag betyder ikke, at ambitionerne om at udføre store angreb i Vesten er reduceret. ISIL har vist, at organisationen er i stand til at planlægge og udføre angreb under pres. Både terrorangrebene i Paris i november 2015 og i Bruxelles i marts 2016 blev planlagt i perioder, hvor ISIL var under militært pres i Syrien og Irak. Det er særligt de lande, som deltager aktivt i den militære indsats mod ISIL i Syrien og Irak, herunder Danmark, som vil udgøre attraktive terrormål for ISIL. ISIL har løbende tilpasset og forbedret sin evne til at planlægge terrorhandlinger i Vesten baseret på både fejlslagte og gennemførte angreb. Det er meget sandsynligt, at personer med tilknytning til ISIL har kapacitet til at udføre koordinerede terrorhandlinger i Vesten.

Der vil fortsat være en terrortrussel mod vestlige interesser, herunder danske, i de dele af verden, hvor ISIL-relaterede terrorgrupper opererer. Deres tilstedeværelse i en række lande som eksempelvis Ægypten, Libyen og Afghanistan har forværret sikkerhedssituationen og bidraget til øget lokal rivalisering og konflikt. ISIL-relaterede terrorgrupper i disse lande vil også i fremtiden have intentioner om og kapacitet til at angribe vestlige interesser.

## Truslen fra sympatisører og enkeltmandsangreb vil fortsætte

Gennem omfattende propaganda har ISIL skabt et fjendebillede af Vesten, deriblandt særligt af koalitionslandene. Sammenlignet med tidligere propaganda fra militante islamistiske grupper, især al-Qaida, har ISIL's budskaber nået

et større publikum og haft større effekt. Mere end andre terrorgrupper har ISIL formået at inspirere sympatisører til at foretage terrorhandlinger på egen hånd og med simple midler, ofte med mange dræbte til følge. Et eksempel herpå var angrebet i Nice i Frankrig i juli 2016, hvor en ISIL-inspireret gerningsmand dræbte 86 personer og sårede flere hundrede ved at køre en lastbil gennem folkemængden på strandpromenaden.

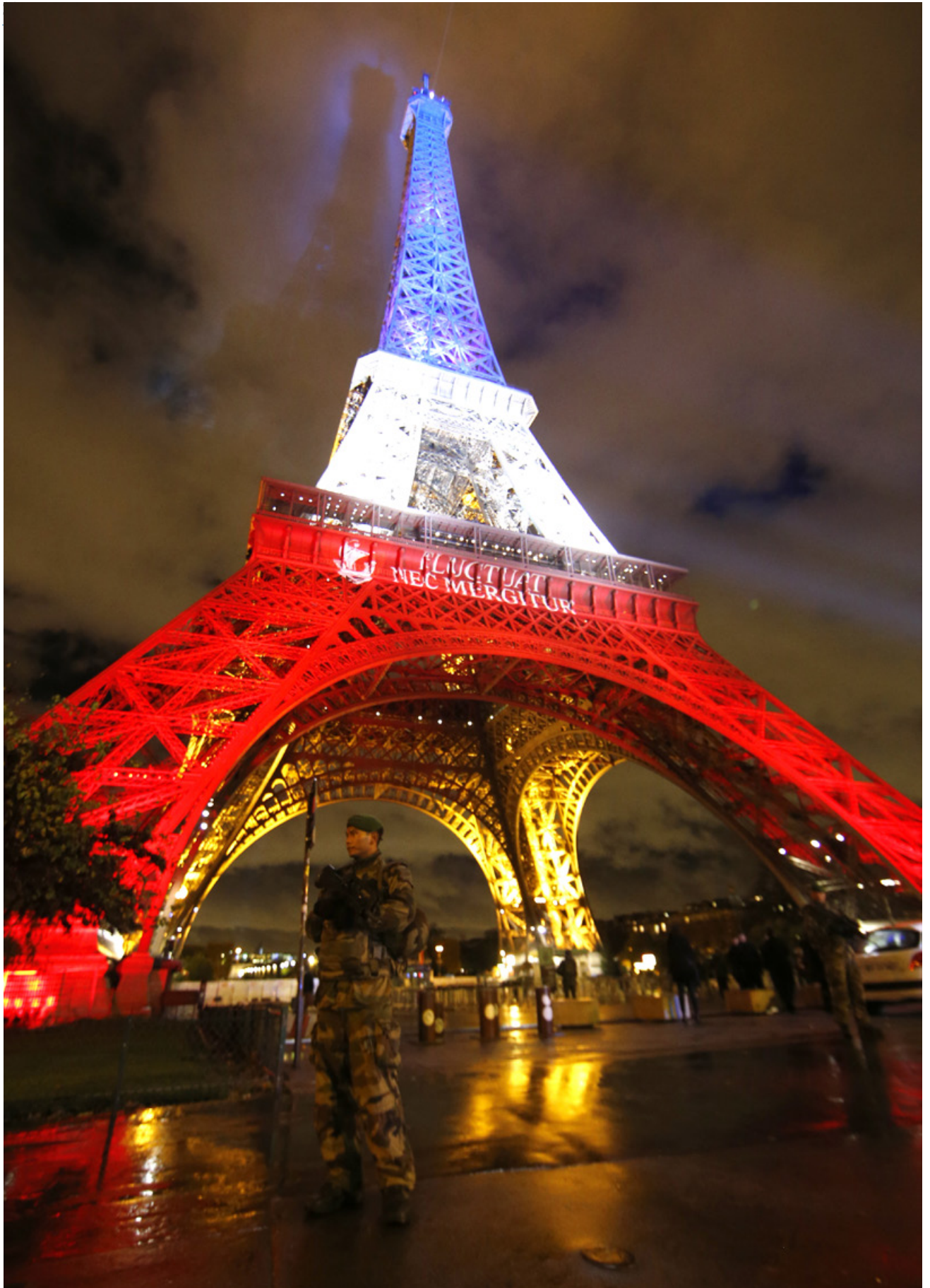
ISIL's propaganda vil også på kort sigt være lettilgængelig, indeholde opfordringer til at udføre terrorhandlinger og være delvist rettet mod borgere i Vesten. Militant træning vil ikke være en betingelse for at udføre terrorhandlinger. ISIL vil gennem sin propaganda også i fremtiden kunne inspirere sympatisører til at udføre terrorhandlinger i Vesten.

## Truslen fra koordinerede terrorhandlinger vil fortsætte

ISIL vil på kort sigt fortsat være i stand til at inspirere, støtte og dirigere terrorhandlinger globalt. Terrorplaner mod mål i Vesten, som godkendes og i visse tilfælde udtænkes af personer med tilknytning til ISIL's ledelse, vil fortsat udgøre en alvorlig trussel. Tendensen til at udvælge mål, hvor hensigten er at forvolde maksimal menneskelig skade, og symbolske mål, såsom jødiske mål, myndighedsrepræsentanter og personer, der anses for at have krænket islam, vil fortsætte.

Terrortruslen kan udspringe både fra hjemvendte kamperfarne ISIL-ekstremister og fra sympatisører, som ikke har haft mulighed for at tilslutte sig ISIL i Syrien og Irak. ISIL vil desuden fortsat forsøge at sende personer til Vesten for at gennemføre terror. ISIL tilpasser løbende sine fremgangsmåder og har flere gange udnyttet flygtningesituationen til at sende personer til Vesten som led i planlægningen og udførelsen af terrorangreb. Det har bl.a. været tilfældet i forbindelse med angrebene i Paris og Bruxelles. Det er sandsynligt, at ISIL også i fremtiden vil benytte denne fremgangsmåde. Tilgangen af flygtninge til Europas ydre grænser er dog aftaget væsentligt efter EU's aftale med Tyrkiet.

ISIL har i 2015 og 2016 udført koordinerede terrorhandlinger i Vesten. De har involveret flere gerningspersoner og







al-Qaida. Der er fortsat adskillige højtstående al-Qaida-medlemmer til stede i Syrien. Det er muligt, at al-Qaida på kort sigt vil koncentrere sig om at opbygge sin kapacitet og styrke sin tilstedeværelse i Syrien snarere end at planlægge terrorhandlinger mod Vesten fra Syrien. Al-Qaidas undergruppe i Syrien, det tidligere Nusra-fronten, distancerede sig i august 2016 offentligt fra al-Qaida og skiftede i den forbindelse navn til Jabhat Fateh al-Sham. Det er imidlertid sandsynligt, at navneskiftet skyldtes overvejelser om at styrke samarbejdet med andre oppositionsgrupper i Syrien og dermed sikre gruppen en ledende position. Al-Qaida vil fortsat kunne varetage sine interesser i Syrien gennem Jabhat Fateh al-Sham.

Al-Qaida og undergrupper udgør fortsat en trussel mod vestlige mål, herunder danske, i store dele af Nord-, Vest- og Østafrika, på Den Arabiske Halvø samt i dele af Asien. Særligt vil terrorhandlinger mod vestlige interesser i disse områder være højere prioriteret og lettere at udføre end terrorhandlinger i Vesten.

Det er muligt, at al-Qaidas popularitet vil stige, i takt med at ISIL bliver presset yderligere i Syrien og Irak samt i andre områder, hvor ISIL's undergrupper opererer. Dette kan medføre tilstrømning fra bl.a. tidligere ISIL-tilhængere til al-Qaida og de regionale undergrupper. Det vil dog i høj grad afhænge af al-Qaida og undergruppernes evne til at fremstå som et attraktivt alternativ.

### **Terrortruslen i flere dele af verden udspringer fra konfliktområder**

I løbet af de seneste år har militante islamistiske grupper med til i løbet af de seneste år har militante islamistiske grupper med tilknytning til ISIL etableret sig i flere lande i Mellemøsten, Afrika og Asien og har tiltrukket militante islamister fra store dele af verden. ISIL og grupper med tilknytning til ISIL er under pres flere steder og vil ikke kunne fastholde de områder, som de kontrollerer. Derimod har grupper med tilknytning til al-Qaida formået at fastholde deres tilstedeværelse i flere områder i Mellemøsten, Afrika og Asien. Ud over den generelle terrortrussel fra især ISIL og al-Qaida vil flere lande i Mellemøsten, det centrale og sydlige Asien samt Afrika de næste år opleve, at militante islamister vender tilbage fra konfliktområderne. Det vil skærpe terrortruslen i landene yderligere.

### **Tyrkiet**

Tyrkiet har det seneste år været mål for flere terrorhandlinger. ISIL-relaterede personer stod bag to terrorhandlinger

mod turistmål i Istanbul i januar og marts 2016 og ligeledes bag terrorhandlingen mod Istanbul Atatürk Lufthavn i juni 2016. ISIL's seneste større terrorhandling i Tyrkiet fandt sted i august 2016 i byen Gaziantep og var rettet mod et civilt mål.

Tyrkiet bekæmper aktivt ISIL, både militært i Syrien og politimæssigt i selve Tyrkiet. ISIL vil dog på kort sigt fortsat have kapacitet til at udføre terrorhandlinger i Tyrkiet. Som det har været tilfældet det seneste år, vil ISIL have intention om at angribe både kurdiske, tyrkiske og vestlige mål i Tyrkiet. ISIL-lederen Abu Bakr al-Baghdadi opfordrede specifikt i en tale i november 2016 ISIL-sympatisører til at udføre flere angreb mod Tyrkiet. Det er sandsynligt, at denne opfordring øger truslen fra ISIL-relaterede angreb i Tyrkiet.

Også Kurdistans Arbejderparti (PKK) og relaterede terrorgrupper har det seneste år gennemført en række angreb, primært i det sydøstlige Tyrkiet, men også enkelte store angreb i byer i det vestlige Tyrkiet. Angrebene har været rettet mod Tyrkiets myndigheder. Det er mindre sandsynligt, at terrorhandlinger relateret til denne konflikt vil have vestlige interesser eller turister som direkte mål.

### **Mellemøsten og Den Arabiske Halvø**

ISIL udgør en terrortrussel i Syrien og Irak, hvor organisationen har sin magtbase. ISIL er en aktør i både den syriske borgerkrig og konflikten i Irak og udfører dagligt terrorangreb mod civile, regeringsmål og rivaliserende grupper. ISIL vil fortsætte med at anvende terror som middel i både Syrien og Irak, i takt med at gruppen presses militært og derfor omstiller sig til en højere grad af asymmetrisk krigsførelse.

ISIL har det seneste år erklæret at stå bag terrorhandlinger mod både militære og civile mål i Jordan og Libanon. Samtidig har sikkerhedsmyndighederne i Libanon og Jordan forhindret andre terrorhandlinger mod civile mål. ISIL-relaterede grupper og sympatisører har fortsat intention om at gennemføre terrorhandlinger i disse lande.

ISIL har fortsat intention om at gennemføre terrorhandlinger i både Saudi-Arabien og Yemen, hvor ISIL har etableret sig med mindre grupper. I Saudi-Arabien har lokale ISIL-netværk udført en række terrorhandlinger de seneste to år. Senest i begyndelsen af juli 2016 hvor personer, som sandsynligvis havde forbindelse til ISIL, gennemførte fire mindre, samtidige selvmordshandlinger i landet.

Yemen vil også i de kommende år være præget af kon-

flikt og ustabilitet, som giver spillerum for militante grupper som Al-Qaida på Den Arabiske Halvø (AQAP) og ISIL i Yemen. Selv om AQAP i 2016 er blevet svækket militært, spiller gruppen fortsat en aktiv rolle som oprørsgruppe i kampen mod den houthi-ledede regering. AQAP er fortsat en slagkraftig terrororganisation med intention om at begå terrorhandlinger i Vesten, men gruppen prioriterer foreløbig oprørskampen i Yemen. Desuden udgiver AQAP online-magasinet Inspire, som opfordrer til terrorhandlinger i Vesten. ISIL i Yemen har været præget af interne stridigheder, men har gennemført et antal større terrorhandlinger i landet.

Det er sandsynligt, at ISIL i Yemen vil forsøge at udnytte AQAP's svækkelse for dermed at blive den dominerende sunni-ekstremistiske gruppe i landet. ISIL i Yemen er dog fortsat af mindre størrelse og vil ikke i løbet af de næste par år blive væsentligt forankret i lokalbefolkningen.

### **Nordafrika**

Der er meget få tegn på, at sikkerhedssituationen i Nordafrika vil blive væsentligt forbedret. Libyen spiller en central rolle for terrorgrupper i Nordafrika, og den sikkerhedspolitiske situation i landet vil forblive særdeles ustabil. Både ISIL og al-Qaida vil være en trussel og en destabiliserende faktor i Libyen i flere år.

Selv om ISIL har mistet kontrollen med sit tidligere hovedsæde i den libyske kystby Sirte, vil truslen fra ISIL ikke blive mindre på kort sigt. Det er muligt, at ISIL-medlemmer vil søge mod de områder i det sydlige Libyen, der ikke er kontrolleret af regeringstro militser. ISIL's forankring i Libyen betyder, at der er en skærpet terrortrussel mod vestlige mål i Libyen og nabolandene. Samtidig er der tegn på, at den nordafrikanske afdeling af al-Qaida, Al-Qaida i Islamisk Maghreb (AQIM), der primært opererer i Algeriet, forsøger at udnytte ISIL's tilbagegang og true vestlige interesser i Libyen.

Tunesere udgør en meget stor andel af de udenlandske kamperfarne ISIL-ekstremister i både Syrien, Irak og Libyen, og tunesiske ISIL-medlemmer har særligt fokus på at ramme mål i Tunesien. Det vil medvirke til at forværre sikkerhedssituationen i Tunesien i flere år. I Algeriet har sikkerhedsmyndighederne haft succes med at begrænse ISIL's tilstedeværelse i landet. AQIM's årelange forankring i Algeriet betyder dog, at terrortruslen i landet vil fortsætte.

I Ægypten er ISIL's lokale undergruppe, Den Islamiske Stat

i Sinai (IS-Sinai), under hårdt pres fra de ægyptiske myndigheder. Gruppen udgør den største terrortrussel mod både nationale og vestlige interesser i Ægypten. IS-Sinai vil udnytte den ustabile sikkerhedssituation i Libyen og den porøse grænse til Gaza til at opretholde sin kapacitet. IS-Sinai vil søge at udvide sit operationsområde til det øvrige Ægypten. Her eskalerer konflikten mellem præsident al-Sisis regime og politisk marginaliserede grupper. Det er sandsynligt, at det vil gøde jorden for militante grupper, og at der vil vedblive med at være en terrortrussel mod vestlige interesser i Ægypten.

### **Vestafrika**

Militante islamister vil forsøge at gennemføre terrorhandlinger i flere af landene i Vestafrika. Der er en terrortrussel i dele af regionen, hvor myndighederne ikke på kort sigt vil være i stand til at inddæmme truslen fra militante islamister, som opererer på tværs af grænserne i hele regionen.

I Mali har de militante islamister sluttet sig sammen under AQIM's ledelse og udgør en destabiliserende faktor. Sammenslutningen har forbedret gruppernes samlede kapacitet, hvilket de har bevist med terrorhandlinger i både det sydlige Mali og i nabolandene Burkina Faso og Elfenbenskysten. Niger vil fortsat blive anvendt som et transitområde, der forbinder de militante islamisters opholdssteder, navnlig i det nordlige Mali og Libyen. Det vil i de kommende år udgøre et betydeligt sikkerhedsmæssigt problem for både Niger og Sahel-regionen. Det er muligt, at et vedholdende pres på ISIL og AQIM i Libyen vil føre til, at gruppernes medlemmer vil søge mod opholdssteder i det nordlige Mali og dermed forstærke AQIM.

I Nigeria er Islamisk Stat i Vestafrika, det tidligere Boko Haram, trængt i defensiven. Islamisk Stat i Vestafrika har dog stadig en betydelig kapacitet. Fra sine skjulesteder vil gruppen fortsætte sine terrorhandlinger i det nordøstlige Nigeria, det sydlige Niger og det nordlige Cameroun. Det er muligt, at gruppen vil forsøge at ramme vestlige mål i Nigeria og tiltrække udenlandske kamperfarne ISIL-ekstremister via propaganda for at skabe større opmærksomhed omkring gruppen og dens nye ledelse.

### **Østafrika**

Al-Shabaab vil i de kommende år være en terrortrussel mod både vestlige og lokale interesser i Østafrika. På trods af flere års militære offensiver fra nationale og internationale styrker står al-Shabaab stærkt i det sydlige og centrale Somalia. Al-Shabaab gennemfører næsten dagligt terror-

handling mod militære og civile mål i Somalia. Samtidig vil al-Shabaab fortsat kunne anskaffe våben og sprængstoffer. Terrorbevægelsen vil derfor med kunne fortsætte angrebene på både somaliske mål og vestlige interesser i Somalia og samtidig forsøge at ramme lande, der bidrager til Den Afrikanske Unions mission i Somalia (AMISOM).

Inden for det seneste år har al-Shabaab stort set forhindret ISIL i at få fodfæste i Somalia. ISIL har i længere tid forsøgt at få al-Shabaab til at bryde med al-Qaida og tilslutte sig ISIL. ISIL har også opfordret menige medlemmer af al-Shabaab til at bryde med al-Shabaab. Al-Shabaabs ledelse har dog resolut afvist enhver tilnærmelse fra ISIL og har samtidig dræbt eller fængslet et stort antal ISIL-sympatisører. Denne resolute afstandtagen fra ISIL og udrensningen i egne rækker har foreløbig forhindret ISIL i at få fodfæste i det sydlige og centrale Somalia.

Den eneste egentlige ISIL-gruppe befinder sig i Puntland i den nordlige del af landet, langt fra al-Shabaabs kerneområder i det sydlige og centrale Somalia. Det er muligt, at denne ISIL-gruppe inden for de næste par år vil øge sin kapacitet og dermed i større omfang true vestlige interesser i området.

#### **Afghanistan, Pakistan og det øvrige sydlige Asien**

I Afghanistan og Pakistan udgør al-Qaida, herunder organisationens øverste ledelse, en trussel mod vestlige interesser i området. Gruppen opholder sig i bjergområderne mellem Afghanistan og Pakistan, hvor den især er optaget af at fastholde sine fristeder. Herfra støtter gruppens med-

lemmer Talibans oprørskamp mod den afghanske regering og de udenlandske styrker. Al-Qaida i Afghanistan og Pakistan har fortsat intention om at angribe Vesten. Det er mindre sandsynligt, at gruppen på kort sigt har tilstrækkelig kapacitet til at gennemføre et velkoordineret angreb mod mål i Vesten.

ISIL's undergruppe i Afghanistan og Pakistan, Islamisk Stat i Khorasan-provinsen (ISKP), indgår i den afghanske konflikt. Organisationen udgør en trussel mod vestlige interesser i Afghanistan, men opererer ikke internationalt.

Al-Qaidas afdeling i det sydlige Asien, Al-Qaida på det Indiske Subkontinent (AQIS), arbejder tæt sammen med Al-Qaida i Afghanistan og Pakistan. AQIS er aktiv i Afghanistan, Pakistan, Indien og Bangladesh. AQIS har tætte forbindelser til lokale islamistiske grupper og netværk i regionen. Det er al-Qaidas vision for det sydlige Asien gradvis at opbygge organisationen. I efteråret 2015 blev to AQIS-træningslejre opdaget i det sydlige Afghanistan. Organisationen har haft held med at rekruttere lokalt og har formået at opretholde tilslutningen på trods af kontraterroroperationer i 2015 og 2016.

AQIS' og ISIL's lokale undergrupper i det sydlige Asien, herunder i Bangladesh, har udført en række terrorhandling i løbet af 2015 og 2016. Den seneste store terrorhandling fandt sted i Bangladesh i juli 2016 mod en cafe, som er meget besøgt af vesterlændinge. Begge grupper vil fortsat forsøge at udføre terrorhandling i Bangladesh og det øvrige sydlige Asien, bl.a. mod vestlige mål.



# Cybertruslen

**Der er en meget høj cybertrussel mod Danmark, særligt fra cyberspionage, men også fra cyberkriminalitet. Cybertruslen har både sikkerhedspolitiske og samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Hertil kommer en potentiel trussel fra fremmede stater, som benytter cyberangreb til at forsøge at påvirke meningsdannelsen i andre lande. Flere lande opbygger kapaciteter, der kan bruges til at udføre destruktive cyberangreb mod andre lande. Mens der på nuværende tidspunkt er tale om en lav trussel fra destruktive cyberangreb mod Danmark, vil truslen kunne stige i forbindelse med en skærpet politisk eller militær konflikt, som Danmark indgår i.**

Cyberspionage mod offentlige myndigheder og private virksomheder udgør fortsat den alvorligste cybertrussel mod Danmark og danske sikkerhedspolitiske og samfundsøkonomiske interesser. Der er tale om en særdeles aktiv trussel, og danske myndigheder og virksomheder er løbende udsat for forsøg på cyberspionage.

Truslen fra cyberspionage er rettet mod hele den statslige sektor. Truslen er især kommet til udtryk over for myndigheder af betydning for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, f.eks. på Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets myndighedsområde, hvor der er en vedvarende trussel. Flere lande har stået bag forsøg på cyberspionage mod de to ministerier inden for de seneste år. Der er en tilsvarende trussel mod det internationale sikkerhedssamarbejde, bl.a. mod NATO.

Truslen mod private virksomheder er især rettet mod forskningstunge og højteknologiske industrier og sektorer. Her er flere statslige aktører gået målrettet efter virksomheder i Danmark i de seneste år. Derudover undersøger statslige aktører løbende virksomhedernes it-infrastruktur for sårbarheder, som de kan udnytte.

Statslige aktører forsøger også at kompromittere servicevirksomheder og underleverandører til andre virksomheder for at få oplysninger om forhandlinger, produkter eller andre følsomme informationer. Aktørerne kompromitterer eksempelvis hostingvirksomheder, der står for driften af andre virksomheders it-systemer og data, for at få adgang til det egentlige mål i de nævnte industrier.

De statslige aktører, der udgør en trussel mod Danmark, har meget væsentlige ressourcer. Angrebsmetoder og kapaciteter såsom malware og infrastruktur bliver ofte genanvendt på tværs af sektorer og industrier.

Cybertruslen udvikler sig konstant, i takt med at den teknologiske udvikling giver angriberne nye muligheder for at udnytte sårbarheder i it-systemer og netværk. Der vil derfor i fremtiden forekomme nye og mere avancerede forsøg på cyberspionage, efterhånden som aktørerne udvikler de-

res kapaciteter. Der er tale om en vedvarende trussel mod Danmark.

## Statslige aktører

En række lande benytter systematisk cyberspionage som et middel til at opnå industrielle og forretningsmæssige fordele samt til at understøtte deres politiske og økonomiske interesser. Det er sandsynligt, at aktørerne bag cyberspionagen er knyttet til disse landes sikkerheds- og efterretningstjenester.

### Rusland er en førende aktør på cyberområdet

Rusland har gennem en længere periode investeret intensivt i sine cyberkapaciteter og har avancerede kapaciteter til at udføre omfattende cyberspionage mod politiske og militære mål i Vesten. Samtidig har Rusland adgang til cyberkapaciteter, som kan understøtte landets konventionelle militære operationer, eksempelvis målrettede operationer mod kritisk infrastruktur.

### Kinas cyberspionage

Kina råder over omfattende muligheder for at udføre cyberspionage. Flere kinesiske myndigheder, herunder det kinesiske militær, er i Vesten blevet offentligt kritiseret for at stå bag omfattende spionage via internettet mod en lang række mål i udlandet. Kina bruger sine cyberkapaciteter til at indhente informationer af økonomisk, politisk og militær betydning.

Truslen mod Danmark udspringer især fra lande, der forsøger at positionere sig politisk og økonomisk, og hvor landenes sikkerheds- og efterretningstjenester har en central magtposition.

For disse tjenester er cyberspionage også en mulighed for at styrke deres nationale indflydelse og berettigelse. Mang-

lende koordination mellem rivaliserende tjenester fører til tider til gensidig afsløring og fiasko.

Cyberspionage via internettet muliggør, at oplysninger kan indhentes over store afstande og via mellemlid i andre lande. Cyberspionage har derfor vist sig at være en både effektiv og relativt risikofri måde at indhente informationer på sammenlignet med eksempelvis agentvirksomhed. Cyberspionage er en attraktiv måde at supplere de mere traditionelle måder at indhente hemmelige oplysninger på. Med disse fordele er det sandsynligt, at der vil opstå trusler mod Danmark fra nye statslige aktører i de kommende år.

### Mere offensiv adfærd

I de seneste år har hændelser afspejlet, at enkelte stater er villige til at anvende cyberangreb mere offensivt.

Lækken af mails i kølvandet på kompromitteringen i USA af Demokraternes Nationale Komite er et eksempel på en mere offensiv adfærd. Amerikanske myndigheder har officielt beskrevet kompromitteringen og den efterfølgende læk af mails som et russisk forsøg på at påvirke den amerikanske valgproces. Fremgangsmåden kendes i forvejen fra cyberaktivister, hvor læk af følsomme oplysninger har til hensigt at påvirke meningsdannelsen til fordel for aktivisters agenda.

Hændelsen i USA afspejler, at der er en potentiel trussel fra fremmede stater, som benytter cyberangreb til at forsøge at påvirke meningsdannelsen i andre lande. Her er truslen størst fra de lande, der i forvejen udgør en trussel mod Danmark med hensyn til cyberspionage, og hvor der er størst risikovillighed til at anvende følsomme oplysninger offensivt i meningsdannelsen. Mens der endnu kun er tale om en potentiel trussel mod meningsdannelsen i Danmark, vil truslen kunne stige i forbindelse med en politisk sag, hvor meningsdannelsen i Danmark spiller en central rolle for det pågældende land.

I december 2015 blev det vestlige Ukraine udsat for en større strømafbrydelse. Det er sandsynligt, at strømafbrydelsen var resultat af et destruktivt cyberangreb, dvs. et cyberangreb der havde til formål at ødelægge it-netværk eller data, udført af en statslig aktør, der normalt står bag cyberspionage. Aktøren havde forud for strømafbrydelsen inficeret et antal systemer tilhørende flere ukrainske selskaber med malware. Formålet med denne malware var ikke at udføre cyberspionage, men at blive i stand til at lukke forsyningsnettet ned.

Disse hændelser er eksempler på, at flere stater ud over at udføre cyberspionage mod andre lande arbejder på at udnytte internettet og it-netværk offensivt. Således opbygger en række lande cyberkapaciteter, der kan bruges mod samfundsvigtige infrastrukturer, eksempelvis energisektoren. Kapaciteterne vil kunne anvendes i forbindelse med militære operationer, men giver også staterne mulighed for destruktive operationer uden brug af væbnede midler.

Mens der også her er tale om en lav trussel mod Danmark på nuværende tidspunkt, vil truslen fra destruktive angreb kunne stige i forbindelse med en skærpet politisk eller militær konflikt, hvor Danmark deltager.

### Stigende trussel fra cyberkriminelle

Cyberkriminalitet udgør en meget høj trussel mod Danmark og er stigende i omfang og kompleksitet. Truslen er rettet mod både myndigheder, virksomheder og borgere.

Truslen fra cyberkriminalitet er forstærket af tilgængeligheden af personlige og finansielle oplysninger og let anvendelig malware såsom ransomware, der krypterer ofrets data, og værktøjer til f.eks. overbelastningsangreb, som let kan købes på internettets sorte markeder.

De økonomiske konsekvenser ved både ransomware og overbelastningsangreb, også kaldet DDoS-angreb, mod private virksomheder er potentielt store i form af tabte data eller stop i produktion og ydelser. De samfundsmæssige konsekvenser af den slags angreb mod offentlige myndigheder er også potentielt store. I udlandet har sundhedssektoren i enkelte lande været særligt hårdt ramt af ransomwareangreb. Ved mindst en af disse hændelser påvirkede et ransomwareangreb mod hospitaler i USA i 2016 patientbehandlingen. Ud over den økonomiske trussel kan spredningen af ransomware i værste fald udgøre en trussel mod samfundsvigtige it-systemer, hvis ikke disse er sikret tilstrækkeligt.

### Cyberkriminalitet

Cyberkriminalitet dækker en bred vifte af handlinger, hvor kriminelle anvender informationsteknologi til andre kriminelle forhold. Det er eksempelvis tyveri af finansielle oplysninger, bedrageri, afpresning og brud på immaterielle rettigheder.

Især truslen fra ransomware er i de seneste år vokset i omfang og kompleksitet. Cyberkriminelle udviser både opfindsomhed og teknisk kompetence. Det gælder eksempelvis i forbindelse med angreb ved hjælp af mails, hvor cyberkriminelle forsøger at lokke modtagerne til at åbne de fremsendte mails og klikke på links til hjemmesider, der inficerer modtageren med ransomware.

Overbelastningsangreb er også et stigende problem i Danmark. Overbelastningsangreb anvendes af både cyberkriminelle og cyberaktivister.

### Truslen fra aktivister kan opstå pludseligt

Cyberaktivisme er typisk et område, som er fokuseret på enkeltsager eller personer og organisationer, som aktivisterne opfatter som modstandere af deres sag. I 2016 har der på sociale medier været opfordringer til cyberaktivisme mod finanssektoren, der dog ikke førte til konkrete angreb i Danmark.

Der er ikke konstateret mange eksempler på cyberaktivisme mod danske myndigheder og virksomheder, og generelt er truslen fra cyberaktivisme middel. Cyberaktivismens omskiftelige, sagsorienterede fokus gør dog, at truslen mod

myndigheder og virksomheder pludselig kan stige, hvis myndigheden eller virksomheden kommer i aktivisternes søgelys. Fokus kan også blive rettet mod enkeltpersoner, som cyberaktivisterne opfatter som modstandere af deres sag. Ud over overbelastningsangreb og andre former for chikane benytter cyberaktivister også læk af følsomme oplysninger erhvervet gennem hacking af f.eks. personlige mailkonti.

Derudover anvender statslige aktører nogle steder cyberaktivister som instrument i lokale væbnede konflikter og i den politiske meningsdannelse. Det betyder, at læk af informationer også kan skyldes statslige aktører.

### Cyberterror

Terrorister har på kort sigt sandsynligvis ikke kapacitet til at udføre deciderede terrorhandlinger gennem internettet, dvs. angreb, der kan medføre tab af liv eller ødelæggelse af ejendom. Truslen er derfor lav. Terrorister benytter især og i stort omfang internettet og sociale medier til bl.a. finansiering, rekruttering og spredning af propaganda. Truslen vil dog stige, hvis det lykkes terrorgrupper at tiltrække medlemmer med tilstrækkelige tekniske færdigheder, eller hvis etablerede cyberaktivistiske grupper gennemgår en radikaliserings.







# Mellemøsten og Nordafrika

**Mellemøsten vil på langt sigt være præget af ustabilitet og konflikter. Undertrykkende regimer kan ikke løse de grundlæggende politiske og økonomiske problemer, og regionen vil stadig skabe strømme af flygtninge og migranter. ISIL vil i løbet af et til to år ikke længere besidde et større sammenhængende område i Syrien og Irak. Men sunniekstremisme vil stadig findes i regionen, og svækkelsen af ISIL kan skabe grundlag for, at andre lokale oprørsgrupper og internationalt orienterede terrorgrupper, herunder al-Qaida og al-Qaida-tilknyttede grupperinger, kan øge deres indflydelse. Sunniekstremisme i forskellige former samt vold mellem sunni- og shiamuslimer vil således fortsat bidrage til at destabilisere store dele af regionen.**

Mellemøsten og Nordafrika vil også på langt sigt være præget af konflikt. Krigene i Irak, Syrien, Libyen og Yemen vil øge spændingerne mellem etniske og religiøse befolkningsgrupper og gøre økonomisk vækst i de berørte lande meget vanskelig. Konflikterne vil også have negativ indvirkning på nabolandene i form af ustabilitet, terrorisme og flygtningestrømme, ligesom de vil inddrage eksterne magter, herunder Saudi-Arabien, Tyrkiet og Iran samt USA og Rusland.

Magthaverne i regionen kan ikke løse landenes grundlæggende politiske, sociale og økonomiske problemer, og den kendsgerning vedbliver med at skabe uro og folkelige opstande, som man så det i forbindelse med det såkaldte Arabiske Forår. Som en konsekvens af dette bevæger statsapparaterne i regionen sig i stigende grad i en autoritær retning med centralisering af magten og undertrykkelse af politiske modstandere. Det gælder også for lande som Ægypten og Tyrkiet, der i stigende grad benytter sig af loyale dele af militæret til at holde magten på få hænder.

De regionale stormagter, Iran og Saudi-Arabien, vil forsøge at udnytte de etnisk-religiøse brudflader i regionen til at følge deres interesser. Det vil bl.a. give næring til spændin-

gerne mellem sunni- og shiamuslimer. Ud over den iransk-saudiske rivalisering, der bl.a. påvirker konflikterne i Yemen, Irak og Syrien, vil sunnimuslimske terrorgrupper og de kurdiske grupper i regionen bidrage til, at skillelinjerne mellem etniske-religiøse grupper bliver trukket skarpere op.

ISIL vil i løbet af et til to år ikke længere besidde et større sammenhængende område i Syrien og Irak, og organisationen vil miste kontrollen med større byer som Raqqa og Mosul. Men sunniekstremisme vil stadig findes i regionen, og svækkelsen af ISIL kan skabe grundlag for, at andre lokale oprørsgrupper og internationalt orienterede terrorgrupper, herunder al-Qaida og al-Qaida tilknyttede grupperinger, kan øge deres indflydelse. De seneste års konflikter i Syrien, Irak og Libyen har skabt en stor gruppe af unge mennesker, op mod 40.000, som har rejst på tværs af Mellemøsten for at træne og kæmpe i andre lande. Personer fra denne gruppe vil i mange år udgøre en terrortrussel i og uden for regionen.

Som en konsekvens af de mange konflikter og manglende økonomisk udvikling vil Mellemøsten fortsætte med at skabe strømme af flygtninge og migranter i og uden for regionen.

## ISIL

**De militære fremskridt i kampen mod ISIL vil fortsætte, og hovedparten af ISIL's sammenhængende territorium vil være befriet i løbet af et til to år. Dog vil de grundlæggende strukturelle problemer i Irak og Syrien, som bidrog til ISIL's vækst, bestå, også i et tiårigt perspektiv. ISIL eller organisationens arvtagere vil derfor stadig kunne mobilisere støtte i sunnidominerede områder af Irak og Syrien til oprørskamp mod lokale modstandere.**

Presset på ISIL vil fortsætte, og organisationen vil miste hovedparten af sine statslignende strukturer og af sit territorium i løbet af et til to år. Det betyder bl.a., at ISIL vil tabe hovedbyerne Raqqa og Mosul, og at organisationen højest vil råde over mindre områder i de sunnidominerede dele af Syrien og Irak. Det vil dog ikke betyde, at ISIL som terror- og oprørsbevægelse vil forsvinde. Det er sandsynligt, at ISIL eller grupper med lignende ideologi vil være til stede, særligt i de sunnidominerede områder af Irak og Syrien. Lokale marginaliserede sunnimuslimer vil sta-

dig være tiltrukket af ISIL's sunniekstremistiske og stærkt antishittiske ideologi.

I Irak er det i 2016 gået hurtigere med at bekæmpe ISIL end i Syrien. Denne tendens vil sandsynligvis fortsætte. Det skyldes bl.a., at koalitionen har samarbejdspartnere i den irakiske regering og de kurdiske styrker. I Syrien har koalitionen ikke et samarbejde med styret, som prioriterer at bekæmpe den øvrige væbnede opposition i den vestlige del af Syrien, hvor ISIL ikke er en magtfaktor.

Tyrkiets intervention i Syrien har medført, at ISIL er fortrængt fra grænsen til Tyrkiet. Tyrkiets intervention svækker dog samtidig den kurdiske YPG-milits, som hidtil har været den primære drivkraft i kampen mod ISIL i det nordlige og østlige Syrien. YPG's fremgang har fået Tyrkiet til at blande sig direkte i konflikten i Syrien, bl.a. fordi Tyrkiet opfatter kurderens fremskridt som en trussel mod sine nationale interesser.

Udviklingen i både Syrien og Irak er dog dynamisk og kan ændre sig med kort varsel. Kampen mod ISIL er bl.a. afhængig af ISIL's kampmoral, graden af deltagelse af sunnistammer i kampen mod ISIL, de syriske og irakiske kurdere villighed til at bekæmpe ISIL i sunniarabisk dominerede områder samt den politiske udvikling især i Irak, hvor interne magtkampe i Bagdad svækker indsatsen mod ISIL. Derudover vil internationale aktørers engagement, især USA's og Ruslands men også Irans og Tyrkiets, få indflydelse på intensiteten i bekæmpelsen af ISIL.

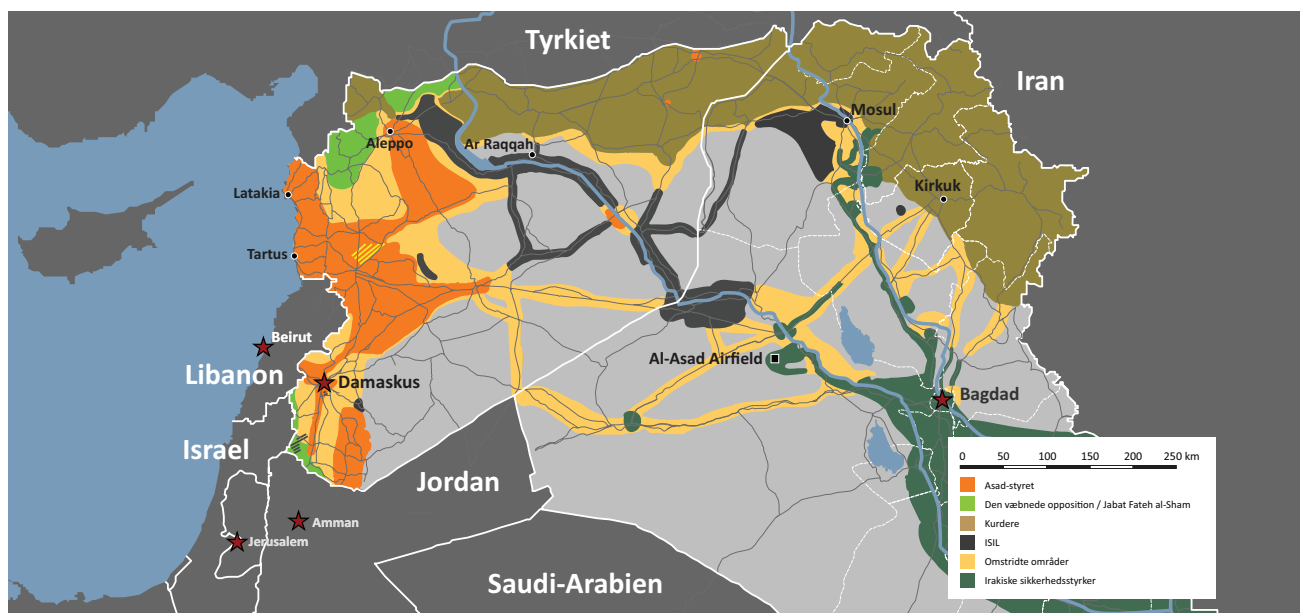
De grundlæggende strukturelle problemer i Syrien og Irak, som bidrog til ISIL's vækst, vil bestå og i nogle tilfælde blive forværret af konflikterne i de to lande. Det drejer sig bl.a. om svage statsstrukturer, mangel på kontrol med eget territorium og konflikt mellem befolkningsgrupperne. Der vil derfor stadig være grobund for ekstremisme og terror i Irak og Syrien på langt sigt.

ISIL vil blive splittet i flere fraktioner med forskellige mål og midler, i takt med at organisationen bliver nedbrudt og mister sit territorium. Hovedparten af disse grupper vil have en lokal forankring, hvor de vil kunne mobilisere støtte fra utilfredse sunnimuslimer i området. Det er således sandsynligt, at grupperne vil kunne opnå opbakning i lokalbefolkningen til at udføre nålestiksoperationer og terrorangreb mod fjender i regionen.

### Tab af territorium svækker ISIL's evne til at hverve nye ekstremister

ISIL har gennem sine mange udenlandske ekstremister fra især Mellemøsten og Vesten en international profil. Disse personer har allerede etableret transnationale netværk og vil derfor kunne flytte til andre lande, hvor ISIL eller al-Qaida har fodfæste, f.eks. Libyen, Ægypten eller Yemen. Her vil de kunne indgå i lokale netværk og udnytte deres kamperfaring i andre konflikter. Det er således sandsynligt, at ISIL's underafdelinger f.eks. i Nordafrika vil kunne bygge videre på ISIL's ideologi, enten som en del af det lokale ISIL eller under nye navne, efter at ISIL har tabt sit territorium i Syrien og Irak. ISIL's øverste ledelse vil dog ikke samlet flytte til Libyen eller andre steder, da de fleste af medlemmerne er forankrede i Irak og ønsker at blive i landet.

ISIL's muligheder for at rekruttere nye ekstremister fra regionen og Vesten vil være svækket som følge af tabet af territorium. Kontrollen med territorium gav ISIL mulighed



Den militære situation i Syrien og Irak, november 2016

for at opbygge en forestilling om et kalifat i Syrien og Irak. Et splittet ISIL uden eget territorium vil besværliggøre ISIL's

fortælling om kalifatet, og dermed vil gruppen have mindre tiltrækningskraft på sympatisører.

## SYRIEN

**Syrien vil i mange år frem være ustabil og genstand for regional rivalisering og international indblanding. Det er sandsynligt, at der ved amerikansk og russisk mellemkomst indgås en aftale, som kan danne grundlag for en delvis løsning af konflikten. Bashar al-Asad bliver sandsynligvis siddende som præsident, og oprøret vil blive inddæmmet. Nogle af de militante islamistiske grupper vil dog fortsætte den væbnede kamp.**

Borgerkrigen vil inden for de næste par år udvikle sig til en mindre intensiv oprørskamp, hvor det vil lykkes Asad-styret og dets allierede at inddæmme det væbnede oprør til færre områder med modstand.

Ruslands intervention og fortsatte militære engagement er sammen med Irans og Hizbollahs vedvarende støtte afgørende for Asad-styrets overlevelse. Samtidig er det sandsynligt, at oprørerne i en årrække stadig vil modtage støtte fra allierede i regionen. Syrien vil vedblive med at være genstand for regional rivalisering og international indblanding.

Trods militær fremgang er Asad-styret udfordret af mangel på soldater. Selv med støtten fra Rusland, Hizbollah og Iran, herunder de iransk støttede irakiske og afghanske shiitiske militser, vil Asad-styret være nødt til nøje at prioritere sin offensive indsats.

Asad-styret vil prioritere kampen mod oprørerne i det vestlige, befolkningstætte Syrien. Erobringen af Aleppo er nært forestående, og i løbet af de næste et til to år vil Asad-styret få mere kontrol med det nordvestlige Syrien, forudsat, at både Rusland og Iran bliver ved med at støtte styret. Det er dog usandsynligt, at Asad-styret vil få fuld kontrol med alle områder i det vestlige Syrien.

På trods af prioriteringen af det vestlige Syrien opretholder Asad-styret en militær tilstedeværelse i lavere prioriterede områder. Det sker med henblik på senere at genvinde kontrollen med hele Syrien.

I starten af konflikten overlod styret stort set kontrollen med det nordøstlige Syrien til den kurdiske YPG-militser med undtagelse af nogle få garnisoner. I 2016 er styret gradvist gået i gang med at underminere det selvstyre, som de syriske kurdere har etableret i det nordlige Syrien, for at kunne reetablere styrets myndighed i området. Først når Asad-styret har fået oprøret i det vestlige Syrien under større grad af kontrol, vil styret lægge øget vægt på

bekæmpelsen af ISIL. Da vil styret kunne frigøre sine styrker fra det vestlige Syrien og flytte dem til de ISIL-kontrolrede områder i den østlige del af landet.

Selv om ISIL er på tilbagemark i Syrien, vil terrorbevægelsen og andre sunniekstremistiske grupper i flere år kunne opretholde et fristed langs Eufrat-dalen i det østlige Syrien ind mod grænsen til Irak. Sunniekstremistiske grupper som Jabhat Fateh al-Sham, det tidligere Nusra-Fronten, der har forbindelse til al-Qaida, vil desuden fortsat kunne operere i den vestlige del af Syrien.

### **Bashar al-Asad fortsætter sandsynligvis som præsident**

Der er ikke udsigt til, at de direkte forhandlinger mellem Asad-styret og den syriske oppositionskoalition, der er forankret i den såkaldte Genève-proces, vil føre til en varig fred. Hvis de bilaterale drøftelser mellem USA og Rusland genoptages, er det snarere sandsynligt, at der kan indgås en aftale, som kan danne grundlag for en delvis løsning af konflikten.

Det er sandsynligt, at en sådan aftale vil indebære, at Bashar al-Asad bliver siddende som præsident, og at der dannes en koalitionsregering med oppositionselementer. Hvis dette skulle ske, er det meget sandsynligt, at en fredsaftale vil splitte den syriske opposition. Dele af oprørerne vil nedlægge våbnene og indgå aftaler om amnesti. Det gælder især de lokalt forankrede grupper. Samtidig er det sandsynligt, at mange radikale islamistiske grupper, samlet set op imod 40.000 mand, vil fortsætte den væbnede kamp i forskellige dele af Syrien.

### **Syrien vil være et land i ruiner**

Borgerkrigen har grundlæggende forandret Syrien. Selv efter en fredsaftale vil magthaverne ikke kunne genetablere samme kontrol og stabilitet som før konflikten. Styret vil være afhængigt af alliancer med lokale forsvarsmilitser, etniske militser og andre irregulære enheder.



Asad-styret vil ikke kunne løse de strukturelle problemer, der var afgørende årsager til oprøret i 2011. Det vil tværtimod have færre ressourcer til at håndtere dem, samtidig med at de økonomiske problemer vil være markant større. Det er derfor sandsynligt, at Syrien, ud over en fortsat væbnet oprørskamp, vil blive ramt af gentagne perioder med politisk ustabilitet og civile uroligheder. Den syriske økonomi er skrumpet med mellem 50 og 70 %, samtidig med at der er sket omfattende ødelæggelser på kritisk infrastruktur. Syrien vil økonomisk være langt mere afhængigt af Rusland og Iran efter borgerkrigen end før. Samtidig vil Asad-styret have mindre folkelig opbakning end før kon-

flikten efter at have nedkæmpet en opstand, der i udgangspunktet havde støtte i størstedelen af befolkningen, med hundredetusinder af dræbte og fordrevne til følge.

Endelig er det mindre sandsynligt, at den flygtningekrise, som konflikten i Syrien har forårsaget, vil blive løst, når borgerkrigen er slut. Tværtimod er det muligt, at et svækket Asad-styre kan se en fordel i at forhindre en stor del af de overvejende sunniarabiske flygtninge i at vende tilbage, fordi det giver styret en mere fordelagtig sammensætning af befolkningen.

## IRAK

**Irak vil vedblive med at være en de facto opdelt stat, hvor shiamuslimer dominerer centralregeringen i Bagdad og ikke reelt inddrager de øvrige befolkningsgrupper i ledelsen af landet. De irakiske kurdere vil arbejde for øget selvstyre, men vil ikke opnå selvstændighed. Iraks marginaliserede sunnimuslimer vil stadig udgøre et rekrutteringspotentiale for ISIL eller andre terrorgrupper.**

I Irak vil shiamuslimer dominere i syd og i Bagdad, sunniarabere i det vestlige og nordvestlige område, mens kurdere vil dominere i det østlige og nordøstlige område.

Det er sandsynligt, at centralregeringen i Irak stadig vil være domineret af shiitter, som primært vil styre efter shiitiske interesser og ikke reelt inddrage de øvrige befolkningsgrupper i ledelsen af landet. Iran vil gennem de stærke relationer til militser og magtfulde shiitiske kredse i Bagdad kunne fastholde sin store indflydelse i landet.

Iraks kurdere vil fortsat arbejde målrettet for at øge det kurdiske selvstyres uafhængighed af Bagdad, både økonomisk, sikkerhedsmæssigt og diplomatisk. Dog er der især

på grund af regional og international modstand ikke udsigt til kurdisk selvstændighed. I takt med at ISIL bliver nedkæmpet i Irak, vil magtkampen om kontrollen med især den olierige by Kirkuk blive intensiveret. Det kan føre til væbnede sammenstød mellem kurdere og den irakiske hær eller shiamuslimske militser.

Splittelsen mellem befolkningsgrupperne i Irak vil bidrage til at fastholde årsagerne til ekstremisme i landet. Iraks sunniarabere bor i den fattigste del af landet med få ressourcer og vil føle sig marginaliseret. Sunniarabisk dominerede områder som Mosul og Anbar vil derfor fortsat rumme et rekrutteringspotentiale for ISIL og andre terrorgrupper.

## IRAN OG GOLFEN

**Irans indflydelse i regionen er stigende, og Iran vil fastholde sine tætte militære og politiske relationer til Syrien, Irak og Hizbollah i Libanon. Rivaliseringen mellem Iran og Saudi-Arabien samt Golflandene vil de kommende år bidrage til ustabilitet og konflikt i regionen. Dog er det mindre sandsynligt, at Iran og Saudi-Arabien vil komme i regulær militær konfrontation med hinanden.**

Den regionale rivalisering mellem det shiamuslimske, persiske Iran og det sunnimuslimske, arabiske Saudi-Arabien viser ingen tegn på at aftage. Saudi-Arabien opfatter Irans aktiviteter i Saudi-Arabiens nabolande Irak, Syrien og Yemen som fjendtlige over for Saudi-Arabien. Derudover frygter Saudi-Arabien i lighed med andre arabiske golfstater, at den nukleare aftale mellem Iran og det internatio-

nale samfund vil øge Irans regionale indflydelse, i takt med at det lykkes for landet at bryde ud af mange års politisk og økonomisk isolation.

I iransk optik fører Saudi-Arabien en aggressiv og Iran-fjendtlig politik i regionen. Iran vil som modvægt arbejde for at fastholde sin indflydelsessfære i særligt Irak, Syrien,



Libanon og i mindre omfang Yemen. Det vil navnlig ske gennem et styrket pragmatisk samarbejde med Rusland, men også i nogen grad Tyrkiet.

Den manglende forsoning mellem Iran og Saudi-Arabien samt andre arabiske Golfstater vil bl.a. indebære, at parterne støtter hver sin side i konflikter i regionen. Ud over de nuværende spændinger og stedfortræderkonflikter i Yemen og Syrien kan uenigheden mellem Iran og Saudi-Arabien også påvirke andre områder i regionen som eksempelvis Bahrain. Dog er det mindre sandsynligt, at de to lande vil komme i regulær militær konfrontation med hinanden.

Det er muligt, at spændingerne mellem Iran og Saudi-Arabien i perioder vil udgøre en trussel mod fri passage af skibstrafikken gennem de to strategiske stræder i regio-

nen, Hormuzstrædet i Den Persiske Golf og Bab al-Mandabstrædet ved indsejlingen til Det Røde Hav.

Det er sandsynligt, at Iran på kort sigt vil overholde den nukleare aftale. Præsident Hassan Rouhani og hans moderate støtter vil kæmpe for at opretholde aftalen for at forbedre den iranske økonomi og åbne landet for udenlandske investeringer.

Som modvægt vil ayatollah Ali Khamenei og de konservative kræfter i Revolutionsgarden dog stadig kritisere aftalen og opretholde og om muligt uddybe det fjendtlige forhold til USA. Iran vil bl.a. fortsætte med at teste nye ballistiske missiler, tilbageholde vesterlændinge, især personer med dobbelt statsborgerskab, samt chikanere amerikansk skibstrafik i Hormuzstrædet.

## LIBYEN

**Konflikterne mellem de mange stridende parter i Libyen vil fortsætte. Den internationalt støttede samlingsregering vil forblive svag og vil have vanskeligt ved at dæmme op for flygtninge og migranter fra Afrika til Europa. Militante libyske grupper, herunder ISIL, vil bidrage til at destabilisere store dele af Nordafrika.**

Trods internationale bestræbelser på at stabilisere situationen i Libyen vil landet fortsat være præget af konflikt. Den FN-støttede samlingsregering i Tripoli står svagt og bliver til stadighed udfordret af en række militser, herunder ikke mindst militserne i det østlige Libyen under general Khalifa Haftar.

Det er sandsynligt, at samlingsregeringen i Tripoli, der er afhængig af støtte fra en række islamisk orienterede militser, vil blive stadig mere upopulær i befolkningen. På trods af at Libyen rummer de største oliereserver i Afrika, har libyerne bl.a. på grund af et drastisk fald i produktion og eksport af olie haft en stor tilbagegang i deres levestandard siden revolutionen i 2011. Et flertal af befolkningen har derfor behov for hjælp udefra. Der er udbredt mangel på vand, medicin og elektricitet. Som en konsekvens af dette vokser den civile uro og kriminaliteten i Libyen.

Også spørgsmålet om kontrol med det libyske militær skiller parterne. Militserne og samlingsregeringen i Tripoli ønsker ikke, at Haftar bliver en del af et samlet libysk militær. Haftar har iværksat en anti-islamistisk kampagne, og hans militser er engageret i hårde kampe mod ISIL-relaterede militser i flere østlibyske byer. Det er muligt, at disse kampe vil udvikle sig til en større militær konfrontation mellem Haftars militser og de overvejende islamisk orienterede

militser i det vestlige Libyen.

Derudover vil ISIL forblive en trussel og en destabiliserende faktor i hele Libyen. ISIL har tabt terræn, men ISIL-tilhængere skjuler sig i lokalbefolkningen og vil fortsætte med at føre en skjult og asymmetrisk oprørskamp i Libyens større byer. Det er også muligt, at ISIL-medlemmer vil søge mod de mere lovløse områder i det sydlige Libyen og til de nordafrikanske nabolande.

Trods en international våbenembargo er flere lande i regionen med til at fastholde Libyen i politisk uro og konflikt gennem støtte i form af ammunition og våben til de stridende parter i landet. Således støtter Ægypten og De Forenede Arabiske Emirater general Haftar i den østlige del af landet, mens Tyrkiet og Qatar støtter flere af de islamisk orienterede militser i det vestlige Libyen.

Det er sandsynligt, at Libyen fortsat vil være et knudepunkt for flygtninges og migranternes rejse til Europa. Libyen er blevet attraktivt som transitland for afrikanske migranter som følge af den fortsatte uro og konflikt i landet samt fraværet af stabile regerings- og sikkerhedsstrukturer. Det betyder, at militser og kriminelle netværk, der står for transporten fra Libyen til Europa, kan operere forholdsvis uhindret.





# Afrika syd for Sahara

**Dele af Afrika syd for Sahara vil fortsætte den økonomiske vækst, men der vil være områder og lande, hvor væbnede konflikter om ressourcer samt etniske og politiske tilhørsforhold vil dominere udviklingen. Det vil sammen med de øvrige problemer præge udviklingen og have alvorlige humanitære konsekvenser.**

En række lande i Afrika syd for Sahara står over for alvorlige sikkerhedspolitiske problemer. Fra Mali i vest til Somalia i øst er militant islamistisk aktivitet et stigende problem. Samtidig vil etniske og politiske konflikter i Den Centralafrikanske Republik, Nigeria og Sydsudan sandsynligvis fortsætte med uformindsket styrke. I lande som Burundi, Etiopien, Kenya og Zimbabwe kan ulmende utilfredshed i dele af befolkningen med kort varsel bryde ud i væbnede sammenstød..

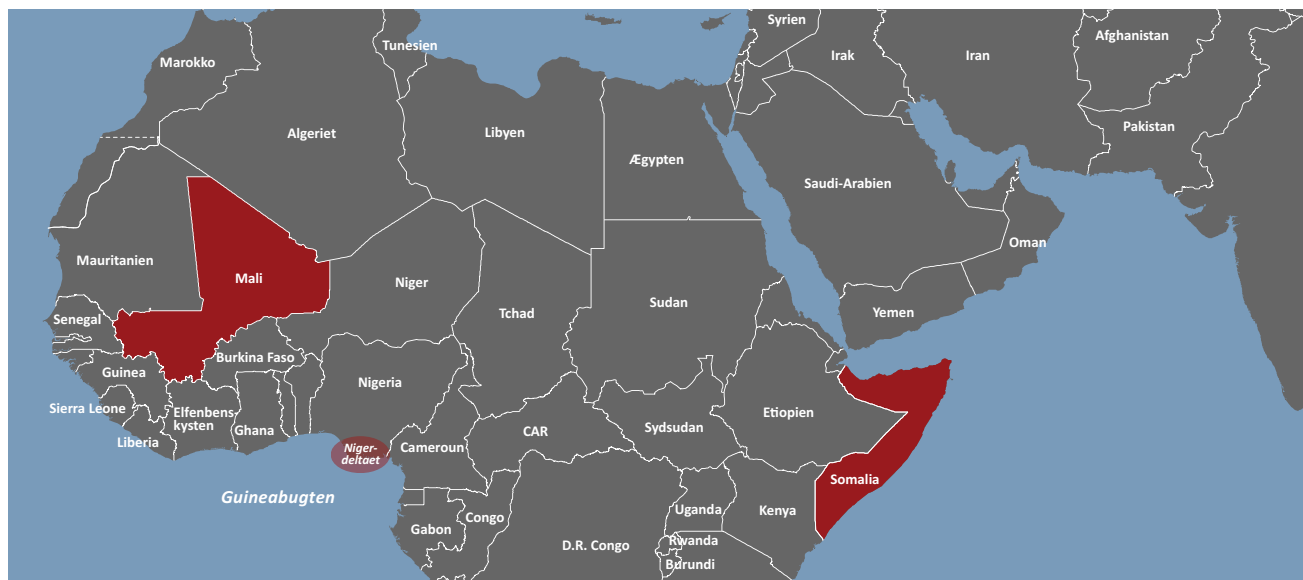
Adskillige lande i Afrika vil fortsætte deres positive økonomiske og demokratiske udvikling. På regionalt plan i f.eks. Vestafrika vil der dog være store forskelle på, hvordan landene klarer sig. De politiske og militære magthavere i flere lande vil også i fremtiden prioritere deres egen fremtid frem for befolkningernes og landenes. Det vil gøre det svært at bremse nye konflikter i opløbet. De afrikanske landes mange regionale forsøg på at skabe fred og stabilitet vil således lide under mangel på ressourcer og reel politisk opbakning.

## Fortsat efterspørgsel efter vestlig støtte

Den fortsatte ustabilitet vil også i de kommende år få al-

vorlige humanitære konsekvenser og berøre store befolkningsgrupper. Mange af dem vil blive fordrevet til andre egne af deres hjemlande, som det har været tilfældet i Nigeria og Sydsudan. Andre vil flygte til nabolande eller søge mod Nordafrika og videre til Europa. Økonomiske problemer, politisk undertrykkelse og andre problemer vil fortsat få folk til at migrere. Tilstedeværelsen af store grupper af flygtninge og migranter kan være med til at destabilisere modtagerlandene i Afrika og dermed skabe nye konflikter.

Eksisterende indsatser i bl.a. Mali og Somalia samt nye missioner i andre lande kan i fremtiden blive hæmmet af mangel på kvalificeret personel og egnet materiel hos både Den Afrikanske Union (AU) og FN. Det vil gøre det vanskeligt at løse flere af de langvarige konflikter på kontinentet og få skabt grobund for stabilitet og udvikling til gavn for befolkningerne. Der vil i de kommende år dermed være stor efterspørgsel efter økonomisk og militær støtte fra Vesten til adskillige lande i Afrika syd for Sahara. De vestlige landes tilgang til demokrati, fredsskabelse og udvikling vil som tidligere skulle konkurrere med indflydelsen fra andre aktører som f.eks. Kina.



Udvalgte konfliktområder i Afrika syd for Sahara

### Politisk ustabilitet vil præge udviklingen i Somalia

Som flere andre lande i Afrika vil Somalia i de kommende år sandsynligvis være præget af politisk ustabilitet og konflikter. Samtidig kan formelle politiske fremskridt blive udjævnet af klanbaserede magtkampe, korruption og politikernes egeninteresser. Det vil gøre det særdeles vanskeligt at gennemføre reelle demokratiske valg. Den politiske udvikling i Somalia vil desuden i stigende omfang blive præget af indflydelsen fra bl.a. lande i Mellemøsten. Det vil mindske Danmarks og andre vestlige landes muligheder for at påvirke udviklingen.

### Truslen fra al-Shabaab vil fortsætte

Somalia vil også i fremtiden være et af de afrikanske lande, der er hårdest ramt af den militante islamisme, anført af

al-Shabaab. Terrorbevægelsen vil med relativ lethed kunne tiltrække nye medlemmer og alliancepartnere, der føler, at de har tabt kampen om den økonomiske og politiske magt i Somalia.

Den somaliske hær er ikke i stand til selvstændigt at opretholde sikkerheden i landet, da den mangler basal uddannelse, grundlæggende færdigheder og nødvendigt militært udstyr. Den Afrikanske Unions Mission i Somalia (AMISOM) og den somaliske hær vil ikke være i stand til at nedkæmpe al-Shabaab. Hverken hæren eller AMISOM har den rette organisation til at kontrollere landdistrikterne eller koordinere indsatsen, og det giver terrorbevægelsen stort spillerum. Hvis AMISOM i de kommende år trækker sig ud af Somalia, vil ustabiliteten i landet blive yderligere forværret.

## MALI

**Sikkerhedssituationen i det nordlige og centrale Mali vil de kommende år blive forringet yderligere. Implementeringen af fredsftalen er reelt gået i stå, etniske spændinger tager til, og militante islamister har gode vilkår for at operere på tværs af grænserne. Det er mindre sandsynligt, at de internationale styrker eller maliske sikkerhedsstyrker kan vende den negative udvikling.**

I de kommende år vil den generelle sikkerhedssituation i Mali blive forværret. Især de nordlige og centrale dele af Mali vil blive ramt af flere terrorangreb og voldelige sammenstød. Samtidig vil usikkerheden brede sig længere mod syd, og militante islamister vil igen gennemføre angreb i hovedstaden Bamako. Truslen fra terror mod danske og vestlige interesser i Mali vil derfor stadig være alvorlig.

FN's mission til stabilisering af Mali (MINUSMA) vil skulle bruge størstedelen af sine ressourcer på at sikre sig selv mod de militante islamisters angreb frem for på at stabilisere situationen. Missionen vil samtidig forblive en af FN's farligste. De maliske sikkerhedsstyrker lider under dårlig uddannelse, moral og udrustning og kan derfor kun vanskeligt etablere et effektivt samarbejde med MINUSMA. Som konsekvens vil store områder i den centrale og nordlige dele af Mali være under militante islamisters eller væbnede gruppers kontrol.

### AQIM's regionale offensiv fortsætter

Al-Qaida i Det Islamiske Maghreb (AQIM) og andre militante islamistiske grupper vil udnytte den maliske hærs og MINUSMA's svagheder og manglende kapaciteter til at udbygge deres indflydelse og magt i det nordlige Mali. Samtidig vil AQIM forsøge at præge udviklingen i de øvrige lande i regionen, hvor sikkerhedsstyrkernes kapacitet også er begrænset.

Både militante islamister, andre væbnede og kriminelle grupper samt korrupte embedsmænd har store interesser i det omfattende smugleri af varer, våben og narkotika over grænserne. Smugleriet vil i de kommende år fortsætte med uformindsket styrke, da så mange grupper og personer drager fordel af det.

### Fredsprocessen går i stå

Det nordlige Mali vil være præget af ustabilitet. Det er sandsynligt, at hverken den maliske regering eller de væbnede grupper vil forsøge at få skabt fremdrift i gennemførelsen af 2015-fredsftalen. Små fremskridt vil derfor også i fremtiden blive overskygget af større tilbageslag. Parterne har kun begrænset interesse i at se aftalen opfyldt, da de grundlæggende ikke ønsker at give hinanden indrømmelser. Deres samarbejde har fra begyndelsen været præget af gensidig mistillid. Det betyder, at lokalbefolkningen ikke vil mærke nævneværdige forbedringer i sine levevilkår eller sikkerhedsmæssige situation.

Forholdet mellem de væbnede grupper i det nordlige Mali vil være domineret af grundlæggende uenigheder. Selv om grupperne forsøger at dæmpe gnidningerne, kan selv små sammenstød mellem dem hurtigt eskalere. De væbnede gruppers sammenhængskraft vil blive yderligere belastet af utilfredse medlemmer, der vil forsøge at frem-

kalde en konflikt. Desuden vil flere mindre grupperinger, der ikke føler sig hørt af de større grupper, kunne skabe lokal ustabilitet.

Politikerne har blikket rettet mod præsidentvalget i 2018. I hovedstaden Bamako vil problemerne for regeringen vokse forud for det ventede præsidentvalg i 2018. Politiske ledere ønsker i stigende grad at profilere sig på regeringens

bekostning og udstille dens svagheder. Den udbredte korruption og udeblevne økonomiske resultater er oplagte kritikpunkter. Modsvaret vil sandsynligvis blive en yderligere centralisering af magten omkring en lille gruppe af centrale personer. Som resultat af det politiske spil frem mod valget vil der kun i ringe grad blive gennemført reformer og politiske programmer, der for alvor kan afhjælpe de politiske og sikkerhedsmæssige problemer, som Mali står over for.

## PIRATERI VED AFRIKA

**Dele af Vestafrika er truet af pirateri, og den generelle sikkerhed i Vestafrikas mest pirateriplagede farvandsområder vil ikke blive markant forbedret i de nærmeste år. Derimod har piraterne i Somalia indstillet angrebene mod den civile skibstrafik ved Afrikas Horn.**

Den overordnede trussel fra pirateri ved Vestafrika vil sandsynligvis ikke ændre sig markant. Nigerias organiserede pirater vil udgøre den mest alvorlige trussel mod skibsfarten. Lokale småkriminelle vil fortsat stå bag de jævnlige angreb mod skibe på ankerpladserne ud for havne i hele regionen, men de vil generelt udgøre en begrænset fare for skibene og deres besætninger.

### FE's definition af pirateri og væbnet røveri til søs

Visse forbrydelser er i henhold til FN's havretskonvention defineret som pirateri, hvis de bliver begået uden for stater territorialfarvand. Lignende forbrydelser begået i stater territorialfarvand er defineret som væbnet røveri til søs. Sondringen mellem pirateri og væbnet røveri til søs er væsentlig, for så vidt angår stater rettigheder, pligter og muligheder for at gribe ind. Her anvendes begrebet pirateri som en samlet betegnelse, der også omfatter væbnet røveri til søs.

En række af de sociale og økonomiske problemer, der leder til pirateri ved Vestafrika, vil ikke blive løst. Der vil fortsat være udbredt fattigdom og høj ungdomsarbejdsløshed i mange af regionens lande. Tilmed vil svage og korrupte statsinstitutioner i flere af landene sandsynligvis svække effekten af mulige initiativer til at bekæmpe pirateriet og fjerne de underliggende årsager.

Det er tvivlsomt, om regionens kyststater vil samle sig om en effektiv, koordineret indsats mod pirateri. Staterne ud-

trykker ganske vist vilje til at tage sig af de maritime sikkerhedsforhold gennem både nationale og regionale initiativer. Men implementeringen forløber generelt trægt, og indsatsen mod pirateri bliver prioriteret forholdsvis lavt i praksis. Det er dog muligt, at et øget internationalt engagement kan give en vis fremdrift i det regionale sikkerhedssamarbejde.

### Nigeria

Nigerdeltaet i det sydøstlige Nigeria vil fortsat være et arnested for organiseret pirateri. Mange år med politisk ustabilitet i det olie- og gasrige Nigerdelta har skabt grobund for stærke militser. De er involveret i forskellige kriminelle aktiviteter, herunder pirateri. Militsernes evne til at sabotere den strategisk vigtige olie- og gasproduktion sammenholdt med centralregeringens svage magtposition i deltaet vil sandsynligvis betyde, at regeringen de nærmeste år vil føre en ret afdæmpet politik over for militserne. De vil derfor i vid udstrækning kunne fortsætte deres kriminelle aktiviteter.

Nigerias pirater har generelt vist sig bedre organiserede og mere voldelige end pirater i andre dele af regionen. Kidnapninger til søs vil fortsat være forholdsvis almindelige. Derimod vil kapringer af tankskibe for at stjæle olie sandsynligvis forblive på et lavt niveau. Grundlæggende er vilkårene for denne type pirateri blevet vanskeligere, og det er derfor mindre attraktivt for piraterne at gennemføre denne form for pirateri.

De fleste og mest voldelige piratangreb ved Vestafrika finder sted i Nigerias ydre farvande. Det er tvivlsomt, om landets maritime myndigheder vil blive markant bedre til at overvåge og afpatruljere disse farvande. Den nigerian-

ske stat står over for flere andre problemer, der i højere grad truer dens indre sikkerhed og økonomiske interesser. Det er derfor mindre sandsynligt, at Nigerias regering vil prioritere ressourcer til en væsentligt styrket indsats mod pirateriet. På den baggrund vil skibsfarten ved Nigeria, ligesom ved andre vestafrikanske kyststater, fortsat være nødt til at købe sig til beskyttelse mod piratangreb fra blandede offentligt-private sikkerhedstjenester, der tilbyder bevogtning, eskorte og militære vagthold. Tjenesterne øger i et vist omfang sikkerheden for de skibe, der bruger dem, men kan medvirke til en forhøjet trussel mod den del af skibsfarten, der ikke kan eller vil bruge tilbudene.

### **Afrikas Horn**

Piraterne i Somalia har indstillet angrebene mod den civile skibstrafik. Det skyldes en kombination af flere foranstaltninger, der er blevet iværksat for at hæmme piraternes aktiviteter, specielt brugen af bevæbnede sikkerhedsvagter, anti-piraterioperationer på havet, de somaliske myndigheders øgede indsats med støtte fra det internationale samfund og de deraf følgende forringede indtjeningsmuligheder ved pirateri. Flere af de iværksatte foranstaltninger bliver stadig opretholdt.

Det er sandsynligt, at Somalia fortsat vil være præget af politisk ustabilitet og militære konflikter. Den skrøbelige situation kan derfor medføre en genopblussen af pirateriet.

# Arktis

**Rusland forventer i 2017 at få svar fra FN's sokkelkommission om landets territorialkrav i Arktis. Uanset svaret vil Rigsfællesskabet stå over for en udfordring med at fastholde, at spørgsmålet om grænsedragning løses under overholdelse af international ret. Det er sandsynligt, at Rusland vil fortsætte samarbejdskursen, så længe landet i hovedsagen kan sikre sine interesser i regionen. Ruslands fortsatte samarbejdskurs i Arktis udfordres dog i stigende grad af en kreds af indflydelsesrige russiske politikere inden for sikkerheds- og forsvarspolitik, som ønsker en stærkere og mere selvhævdende arktispolitik. Kina har de seneste år øget sin interesse og sit engagement i Arktis og Grønland. Kinas primære interesse i Arktis er mulige nye søruter og adgang til råstoffer. Engagementet drives også af et ønske om større kinesisk indflydelse på den arktiske politik, som Kina søger at opnå gennem styrkede bilaterale forbindelser til arktiske nationer, herunder Danmark og Grønland.**

## Rusland og Arktis

Rusland ser sig selv som den førende polarmagt. Det kommer til udtryk gennem ledelsens politiske prioritering og militære aktivitet i området. Arktis er dog i store træk holdt fri af den øgede spænding mellem Rusland og Vesten. Der er fortsat enighed mellem de arktiske lande om at løse eventuelle uenigheder med fredelige midler. Ikke desto mindre påvirker mistillid til Vesten Ruslands prioriteringer i Arktis i retning af øget militær tilstedeværelse og en mere selvhævdende politik.

Hovedsporet i Ruslands arktispolitik består i at varetage landets interesser gennem internationalt samarbejde og forhandling. Rusland prioriterer samarbejdet med de øvrige arktiske stater og har vist en konstruktiv tilgang til at løse fælles udfordringer i Arktis. Rusland har på linje med de øvrige arktiske lande stor interesse i at fastholde en stabil og fredelig udvikling i Arktis. Rusland har omfattende naturressourcer i regionen, men der er behov for massive investeringer og overførsel af teknologi for at udnytte dem. Samtidig er et godt forhold mellem de arktiske lande en forudsætning for at kunne forhandle sig frem til en grænsedragning mellem de arktiske kyststater.

Dette hovedspor er dog i de seneste år blevet suppleret af et andet spor, drevet af centrale russiske politikere og embedsmænd inden for især sikkerheds- og forsvarspolitik, som er skeptiske over for samarbejdskursen. De mener, at Vesten vil udnytte samarbejdet til at modvirke russiske interesser i Arktis. Dette andet spor vil i perioder kunne overskygge samarbejdssporet.

De arktiske lande skal i de kommende år nå til enighed på en række områder. For Rigsfællesskabet er det mest centrale område grænsedragningen mellem de arktiske kyststater, som i sidste ende kun kan løses gennem forhandlinger mellem de stater, der har overlappende krav.

Rusland forventer allerede næste år at få svar på sit krav til FN's sokkelkommission om retten til havbunden op til

Nordpolen, selv om det dog endnu er usikkert, hvornår sokkelkommissionen vil være færdig med at udarbejde svaret. Rigsfællesskabet har indleveret et krav til sokkelkommissionen med store overlap af det russiske krav, men kan først forvente et svar efter fem til ti år. Hvis Rusland ligesom i 2001 får afvist centrale dele af sine krav, kan det ikke udelukkes, at Rusland vil afvise anbefalingen. Det kan vanskeliggøre en efterfølgende grænsedragning. Det er fortsat muligt, at Rusland vil arbejde ad forhandlingssporet i bilaterale rammer, men uden hensyntagen til sokkelkommissionens anbefalinger.

Hvis FN's sokkelkommission bakker op om det russiske krav, kan dele af den russiske ledelse opfatte anbefalingen fra sokkelkommissionen som endelig og betragte området som russisk. De vil derfor presse på for at hævde Ruslands ret til området med baggrund i sokkelkommissionens anbefalinger, også selv om en aftale om grænsedragning med Danmark ikke er indgået, og Rusland ikke har retten til området. I det tilfælde vil uenigheden om retten til soklen og kontrollen med regionen kunne blive skærpet.

## Militær udbygning fortsætter

Rusland vil fortsat prioritere udbygningen af de arktiske militære kapaciteter. Udbygningen og de militære aktiviteter i regionen er primært af defensiv karakter. Rusland har i flere år genopbygget og udvidet seks fremskudte baser på de russiske øer i Det Nordlige Ishav.

Arktis er hjemsted for en stor del af Ruslands atomubåde, som patruljerer i de arktiske have. Ubådene har i vid udstrækning kunnet gemme sig under den arktiske is, men i de kommende år vil isdækket blive mindre, og ubådene vil blive mere udsatte. Dermed opstår et behov for at sikre ubådene mod angreb fra luften.

Rusland fortsætter med at opbygge infrastruktur til støtte sejls ad Nordøstpassagen i forventning om, at trafikken ad sejlruten i de kommende år vil blive øget. Rusland







fokuserer på at etablere fuld kontrol med Nordøstpassagen, bl.a. ved at opbygge de fremskudte baser. I takt med at trafikken stiger, vokser Ruslands behov for at kunne udøve kontrol med sejlruterne, og Rusland styrker evnen til at gennemføre grænsekontrol og søredningsoperationer.

Rusland øger samtidig sin militære tilstedeværelse, aktivitet og kapacitet i den arktiske region. Det betyder, at Rusland nu råder over flere militære enheder, der kan gennemføre operationer i Arktis. Rusland fokuserer samtidig i stigende grad på evnen til at håndtere mulige militære trusler og flytte sin forsvarslinje så langt mod nord som muligt.

### Maritime grænsedragninger i Arktis

De fem arktiske kyststater er enige om, at grænsedragninger og administrationen af det arktiske område skal ske på grundlag af international havret og indsendelse af krav. Kravene vedrører retten til ressourcer på og under havbunden uden for 200-sømilegrænsen, men ikke fiskeri og luftrum.

Rusland indleverede sine krav på Arktis i 2001, men blev bedt om yderligere dokumentation, som blev indleveret i 2015. Kongeriget Danmark afleverede sit krav på området nord for Grønland i 2014, og der er betydelige overlap mellem det danske og russiske krav. Da Rusland har opdateret et tidligere krav, får dets krav forret, og Rusland forventer, at kravet vil blive behandlet af FN's sokkelkommission (CLCS) i 2017. Det er stadig uvist, hvornår Canada indgiver sine krav på Arktis.

Et krav fra USA forudsætter formentlig, at USA ratificerer havretskonventionen. Da USA også kan indlevere overlappende krav, er det usikkert, hvornår sokkelkommissionen kan give sine sidste anbefalinger vedrørende Arktis. Behandlingstiden i CLCS varierer, og Kongeriget Danmarks krav kan derfor først forventes færdigbehandlet inden for de næste fem til ti år. Eventuelt overlappende krav i Arktis skal løses ved bilaterale eller multilaterale forhandlinger mellem de involverede lande, og disse forhandlinger kan påbegyndes før anbefalingerne fra CLCS.

Ud over udbygningen af de defensive kapaciteter vil Rusland fortsætte en mere offensiv demonstrationspolitik. Rusland har i såvel 2015 som 2016 gennemført luftlandsætninger tæt ved Nordpolen, og det er sandsynligt, at Rusland igen i 2017 vil gennemføre den samme type øvelser. Øvelsernes placering i dette område har i høj grad symbolværdi som et signal til de øvrige arktiske stater om, at området op til Nordpolen er russisk.

### Kina og Arktis

Kina har de seneste år øget sin interesse og sit engagement i Arktis. Kinas primære interesser i Arktis er råstoffer og søruter. Samtidig har Kina en strategisk interesse i at positionere sig som en indflydelsesrig aktør i Arktis, ikke kun i det internationale samarbejde om Arktis, men også bilateralt med de arktiske lande og kystnationer.

Kina har et vedvarende behov for energi og ønsker at sikre sig adgang til ressourcer uden at blive afhængigt af ét bestemt land eller område. Til trods for den nuværende lave vækst i markedet for råstoffer fastholder Kina derfor sin interesse for at bevare den potentielle adgang til vigtige ressourcer, når forventede fremtidige stigende markedspriser gør råstofudvinding i Arktis mere økonomisk attraktiv.

Kinas interesse i de arktiske søruter er hovedsageligt af kommerciel karakter. Kina ser Nordøstpassagen langs Ruslands nordlige kyst som en potentielt økonomisk attraktiv mulighed for at transportere dels kinesiskproducerede varer til især USA's østkyst og Europa, dels råstoffer udvundet i Arktis. De arktiske søruter er endnu kun farbare i korte perioder af sommerhalvåret, og udgifter til omlastning af gods og isbryderassistance overstiger de kommercielle gevinster. Det er derfor først på langt sigt, når ruten er farbar større dele af året, at Nordøstpassagen vil være relevant for Kina som en fast transportrute.

Kina har de seneste år arbejdet på at få en mere fremtrædende rolle i Arktis-samarbejdet. Kina deltager i møder i Arktisk Råd og har de seneste år opprioriteret møderne i det mere kommercielt orienterede forum Arctic Circle i Island samt styrket sit fokus på bilaterale samarbejdsrelationer, herunder med Danmark og Rusland. Kina arbejder på, at ikke-arktiske stater også skal have indflydelse i Arktis. Kina benytter især viden og ekspertise inden for polarforskning til at gøre sig relevant som samarbejdspartner for særligt de arktiske lande.

### **Kina fastholder interessen for råstoffer i Grønland**

En række kinesiske firmaer, investeringsbanker og myndigheder viser vedholdende interesse for at engagere sig økonomisk i Grønland. Denne interesse går især på råstoffer som jern, zink og sjældne jordarter, men også andre sektorer som turisme og fiskeri har været genstand for kinesisk interesse. En anden drivkraft bag Kinas interesse for Grønland er ønsket om at opnå øget indflydelse i Arktis og på arktiske anliggender.

Grønland har forekomster af en lang række af de mineraler, som Kina vurderer som kritiske, eller som Kina kan få mangel på i fremtiden. Kinas aktuelle interesser i Grønland knytter sig hovedsageligt til Kinas behov for mineraler til landets industriproduktion, men eventuelle kinesiske investeringer i Grønland vil sandsynligvis ikke være en del af en central statsligt styret plan.

Som en følge af tætte forbindelser mellem kinesiske råstofvirksomheder 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.

Kinas ønske om at styrke de bilaterale samarbejdsrelationer med arktiske stater omfatter også 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.

# Afghanistan

**De afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker er pressede og vil også i de kommende år være stærkt afhængige af NATO's støtte. Problemer med ledelse, fastholdelse af personel og korruption gør det vanskeligt for forsvars- og sikkerhedsstyrkerne at vende situationen. Imens vinder Taliban terræn, og tro på endelig sejr og frygt for splittelse afholder Talibans ledelse fra at sætte sig til forhandlingsbordet. Det bidrager også til vanskelighederne, at den nationale samlingsregering er præget af uenighed og ikke kan føre større reformer ud i livet. Udsigt til arbejdsløshed og fortsat konflikt er medvirkende til, at mange unge afghanere forsøger at migrere til Europa.**

Talibans leder, Haibatullah Akhundzada, og hans nærmeste allierede vil i de kommende år konsolidere deres greb om oprørsgruppen yderligere. Det vil mindske, men ikke eliminere de indre spændinger i Taliban, som sandsynligvis hverken vil være stærke nok til at svække oprørsgruppens sammenhængskraft eller dens militære slagkraft. Den stærkeste gruppe i opposition til Taliban vil fortsat være den militante oprørsgruppe, der går under navnet "Islamisk Stat i Khorasan-provinsen" (ISKP). Talibans ledelse vil opretholde sin uforsonlige linje over for ISKP, og kampe mellem Taliban og ISKP vil navnlig finde sted i de egentlige afghanske provinser Nangarhar og Kunar.

Taliban vil på kort sigt øge presset på de afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker. Oprørerne vil styrke deres greb om Afghanistans landområder, og herfra vil de intensivere deres angreb mod udsatte kontrolposter, mindre lejre og sårbare distriktscentre, ligesom de vil hæmme sikkerhedsstyrkernes bevægelsesfrihed. De vil også bevare deres pres på udsatte provinshovedstæder, og enkelte vil muligvis kortvarigt falde som Kunduz i september 2015. Talibans dominans over større sammenhængende områder vil øge oprørsgruppens muligheder for at beskatte lokalbefolkningen, rekruttere nye oprørere og gennemføre militære operationer.

Talibans fremgang vil dog blive hæmmet af USA's og NATO's støtte til de afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker. Støtten svækker Talibans mobilitet og evne til at operere med større samlede enheder over for de afghanske sikkerhedsstyrker. De afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker vil også i de kommende år være stærkt afhængige af NATO's støtte i form af finansiering, træning og militære kapaciteter.

Intensiteten i konflikten og omfanget af dræbte vil de næste år forblive på det nuværende niveau. Det er muligt, at der vil ske en skarpere opdeling mellem områder kontrolleret af henholdsvis den afghanske regering og Taliban. Konflikten mellem regeringen og Taliban vil således være

koncentreret om kontrollen med en række nøgleområder og forsyningslinjer.

Talibans ledelse vil de nærmeste år ikke være interesseret i at indlede reelle forhandlinger om en fredsftale med den afghanske regering. Oprørsledelsen er af den opfattelse, at Taliban i det lange løb vil vinde over den afghanske regering, og den ser derfor ikke noget behov for at sætte sig til forhandlingsbordet. Pakistan kan muligvis presse Taliban til at deltage i internationalt formidlede fredsforhandlinger, men oprørsledelsen vil ikke lade sig presse til en aftale, som den finder ugunstig. Sådanne forhandlinger vil derfor sandsynligvis have karakter af skinforhandlinger og have ringe udsigt til succes. Det er dog muligt, at en fastfrysning af konfrontationslinjerne mellem Taliban og den afghanske regering kan føre til lokale forhandlinger og våbenhviler.

## Voksende problemer i forsvars- og sikkerhedsstyrkerne

De afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker er en afgørende faktor for udfaldet af konflikten i Afghanistan. Der er problemer med at rekruttere, uddanne og fastholde personel, og problemerne vil sandsynligvis vokse de kommende år. Som følge af tab, desertering eller kontraktudløb bliver det nødvendigt at foretage nye ansættelser i store dele af sikkerhedsstyrkerne hvert år. De mange udskiftninger medfører spild af uddannelse og erfaring. Følgerne heraf er en fortsat og selvforstærkende lavere kampånd og effektivitet blandt sikkerhedsstyrkerne.

Svag ledelse vil vedblive med at reducere sikkerhedsstyrkernes effektivitet. Sikkerhedsstyrkerne vil dog i de kommende år sandsynligvis stadig være oprørerne militært overlegne, når indsatsen målrettes. Den afghanske regering har iværksat en del reformer af sikkerhedsstyrkerne, men det er mindre sandsynligt, at de afgørende vil forbedre deres evne til at skabe sikkerhed de nærmeste år.





**Samlingsregeringen knager, men vil bestå**

En anden central faktor er den nationale samlingsregering. Regeringen vil fortsat knage i fugerne, fordi præsident Ashraf Ghani og de facto-premierminister Abdullah Abdullah har svært ved at samarbejde. De er bl.a. uenige om en reform af forfatningen og afholdelse af parlamentsvalg. Regeringens vanskeligheder bliver også forstærket af en voksende opposition under ledelse af tidligere præsident Hamid Karzai. Uenigheden i regeringen vil fortsætte, men regeringen vil holde sammen, fordi dens sammenhold er en betingelse for NATO's fortsatte økonomiske og militære støtte. Den vanskelige sikkerhedssituation i Afghanistan bevirker, at et parlamentsvalg i 2017 er mindre sandsynligt.

Det er mindre sandsynligt, at der de nærmeste år vil ske mærkbare fremskridt i den afghanske regeringsførelse og økonomi. Regeringen vil stadig kæmpe med at få vedtaget og siden implementeret tiltrængte reformer, f.eks. for at gøre op med den omfattende korruption. Afghanistan vil det næste årti være stærkt afhængigt af international økonomisk bistand. Mere end to tredjedele af det afghanske statsbudget bliver således finansieret af internationale donorer. Den økonomiske udvikling vil ikke være i stand til at skabe arbejdspladser til de 400.000 unge, som hvert år kommer ud på arbejdsmarkedet. På meget langt sigt er det muligt, at vækst i befolkningens uddannelsesniveau, bedre infrastruktur og investeringer i landbrug og minedrift i

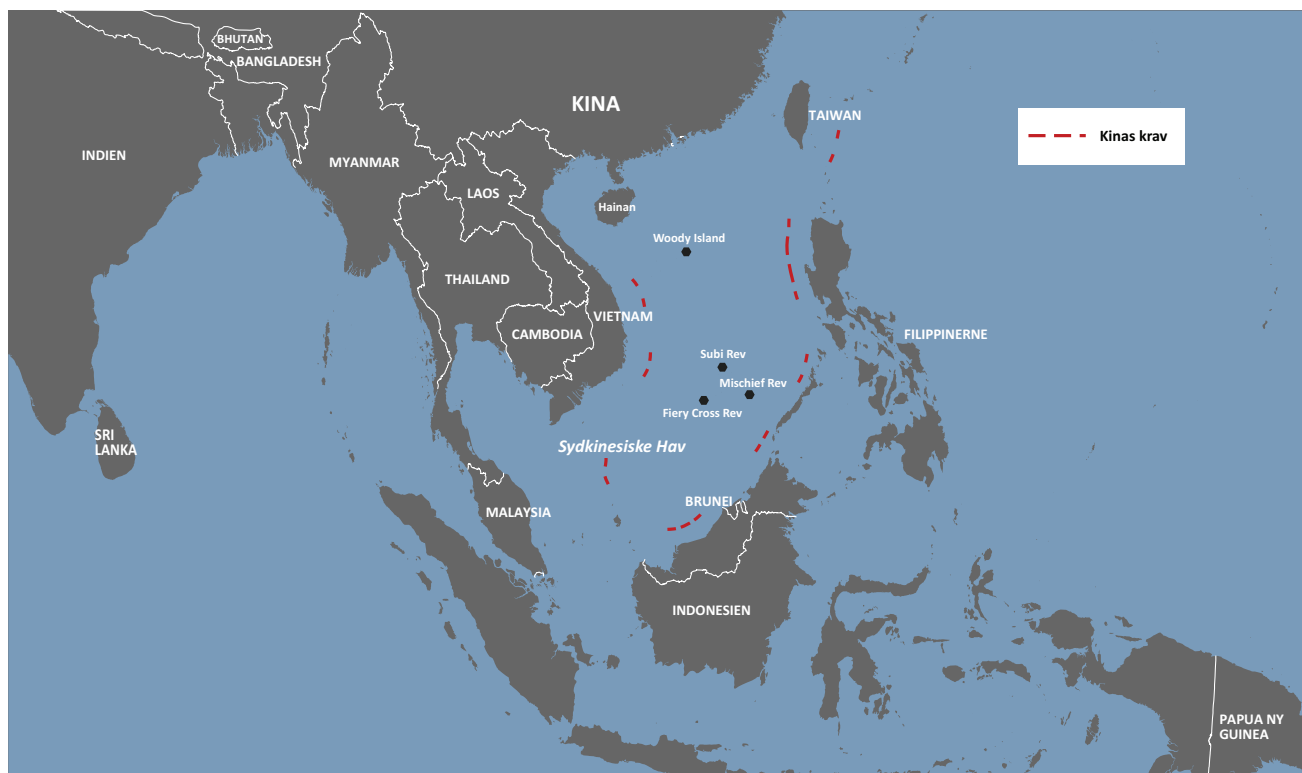
kombination med en bedre sikkerhedssituation kan bane vejen for økonomisk vækst.

Udsigt til arbejdsløshed og fortsat konflikt bevirker, at migration til Europa er et stærkt ønske hos mange unge afghanere. Det blev demonstreret i 2015, hvor 176.900 afghanere søgte asyl i EU-landene. Eskalering af konflikten vil øge det afghanske flygtningepres på Europa. Afghanernes ønske om at søge til Europa bliver forstærket af, at Pakistan og Iran i 2016 er begyndt at presse store grupper af afghanske flygtninge ud.

**Pakistan vil ikke ændre kurs over for Taliban**

Forholdet mellem Afghanistan og Pakistan vil de kommende år forblive anstrengt. Især spørgsmålene om pakistansk indgriben over for Taliban og oprørsgruppens deltagelse i reelle fredsforhandlinger vil spænde ben for det bilaterale forhold. Pakistan får indflydelse i Afghanistan gennem et godt forhold til Taliban. Desuden frygter den pakistanske regering sandsynligvis, at en hård kurs over for Taliban kan give bagslag og få Taliban til at vende sig mod den pakistanske regering. Det er derfor tvivlsomt, om Pakistan vil slå ned på Talibans tilholdssteder i Afghanistan.

Terrorgruppen Al-Qaida i Afghanistan og Pakistan opholder sig i bjergområderne på grænsen mellem Afghanistan og Pakistan og støtter sandsynligvis Talibans oprørskamp.



Det Sydkinesiske Hav med Kinas krav markeret



# Kina

**I Kina koncentrerer den politiske magt og beslutningskompetence om centrale personer og rådgivere i landets politiske top. Kinas stigende indflydelse på udviklingen i Asien og Stillehavsområdet udfordrer forholdet til USA og en række af nabolandene, særligt i Det Syd kinesiske Hav. Kinas bestræbelser på øget regionalt samarbejde og større indflydelse i Centralasien medfører også, at spændinger i forholdet til Rusland er sandsynlige.**

Kinas præsident og leder af det kinesiske kommunistparti, Xi Jinping, gør sig i stigende grad til omdrejningspunktet for alle vigtige beslutninger om Kinas udvikling og udenrigspolitik. Xi Jinping er Kinas stærkeste leder i flere generationer, og det er meget sandsynligt, at Xi selv vil træffe væsentlige beslutninger om Kinas udvikling og udenrigspolitik efter rådgivning fra en snæver gruppe af særligt betroede rådgivere.

Xi Jinping vil benytte sig af Kinas voksende betydning på den globale politiske og økonomiske scene til at være med til at sætte dagsordenen i internationale spørgsmål og tage lederskab for at fremme kinesiske interesser. Kinas diplomatiske tilgang til især dets nabolande vil bære tydeligt præg af øget selvsikkerhed og målrettet varetagelse af egne interesser.

I det kommende år vil Kinas ledelse afsætte ressourcer til at forberede Kommunistpartiets 19. partikongres, hvor flere i den kinesiske absolutte topledelse vil træde tilbage. Udsiftningerne i Kinas ledelse indbefatter dog ikke Xi Jinping selv, og Xi vil sørge for en uforandret linje i Kinas indenrigs- og udenrigspolitik.

## **Kinas selvsikre udenrigspolitik udfordrer USA**

For USA medfører Kinas udenrigspolitik i Asien og Stillehavsområdet en betydelig strategisk udfordring, men det vil ikke føre til en væbnet konflikt mellem de to lande. Den amerikanske politiske ledelse vil i de kommende år se med stigende bekymring på Kinas bestræbelser på at justere Asien og Stillehavsområdets økonomiske og kommercielle strukturer for at gøre Kina til regionens økonomiske omdrejningspunkt.

Asien og Stillehavsområdets store befolkningsmasse og økonomiske potentiale gør spillereglerne for handel i regionen til et globalt anliggende. Kina og USA vil derfor konkurrere om at fastsætte spillereglerne ved at arbejde for deres forskellige bud på rammerne for regional frihandelsaftale.

## **Kina fortsætter linjen i Det Syd kinesiske Hav**

Det er meget sandsynligt, at Kina vil fortsætte den nuværende politiske linje med hensyn til Det Syd kinesiske Hav, der går ud på at øge Kinas udøvelse af myndighed i området. Gennem både militære og civile myndigheder vil Kina i stigende omfang overvåge og forsøge at kontrollere dele af Det Syd kinesiske Hav, som Kina anser som en del af sit legitime territorium. Det sker på bekostning af andre landes tilsvarende krav og uden hensyntagen til vestlig kritik af Kinas adfærd i området. Det er i den forbindelse sandsynligt, at Kina vil fortsætte med at udbygge de militære installationer på de kunstige øer i Spratly-øgruppen.

Kina vil dog tidligst på mellemlangt sigt være i stand til at overvåge og håndhæve en luftforsvars-identifikationszone i Det Syd kinesiske Hav. Derfor er det stadigvæk mindre sandsynligt, at Kina på kort til mellemlangt sigt vil oprette en luftforsvars-identifikationszone svarende til den, som Kina etablerede i 2013 for at kunne kontrollere dele af luftområdet over Det Østkinesiske Hav.

## **Kina undgår ikke spændinger med Rusland**

Kinas tiltagende regionale indflydelse og selvsikre udenrigspolitik over for sine nabostater leder ikke kun til spændinger med USA, men vil også lede til spændinger med Rusland. Særligt Kinas øgede tilstedeværelse i Centralasien, som Rusland betragter som en del af den russiske interessesfære, vil sandsynligvis føre til øget opmærksomhed fra den russiske ledelse, fordi Rusland vil miste politisk og økonomisk indflydelse i regionen.

På trods af russisk skepsis over for Kinas udenrigspolitiske adfærd i Ruslands nærområde vil Kina og Rusland have en fælles interesse i sammen at modarbejde USA's globale indflydelse og betone fælles interesser og værdier gennem multilaterale institutioner. Det er meget sandsynligt, at Kina vil have større vægt end Rusland, både i deres bilaterale forhold og i deres fælles bestræbelser.



# Spredning af masseødelæggelsesvåben

**Iran udvikler fortsat sin ballistiske missilkapacitet, mens landets nukleare kapacitet er blevet reduceret med aftalen om Irans nukleare program. Det er sandsynligt, at Iran vil overholde den nukleare aftale på kort sigt. Nordkorea fortsætter med at udfordre internationale traktater ved systematisk at udbygge sin kapacitet til at fremstille kernevåben og fremføringsmidler. Nordkorea har medvirket til at sprede følsom teknologi til andre lande. Viden- og teknologi-overførsel udgør en markant fremtidig trussel mod de internationale ikke-spredningsregimer.**

Den internationale aftale om Irans nukleare program (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) trådte i kraft i oktober 2015. Aftalen giver Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) udvidet adgang til at inspicere og overvåge faciliteter i Iran. Det gør det praktisk taget umuligt for Iran at fremstille fissilt materiale til kernevåben på de kendte iranske anlæg, uden at det bliver opdaget.

Irans kapacitet til at berige uran er med aftalen blevet halveret sammenlignet med berigningskapaciteten, inden aftalen blev indgået. Landet råder nu kun over 5.060 operative centrifuger. Irans kapacitet til at fremstille plutonium er også blevet begrænset. Tungtvandsreaktoren i Arak er under ombygning, så den bliver uegnet til at fremstille plutonium til kernevåben. Iran har også afstået fra at bygge tungtvandsreaktorer i aftalens løbetid.

Aftalen indeholder bestemmelser om, at indkøb til Irans nukleare industri skal foregå på en nærmere fastsat måde: En kommission med repræsentanter for aftalens parter skal give tilladelse, før Iran kan foretage sådanne indkøb. Det er endnu uklart, hvor effektiv denne procedure er med hensyn til at skabe klarhed om Irans nukleare relaterede indkøb.

## Safeguard-aftaler og IAEA

Det internationale samfunds kontrol med nuklear teknologi sker gennem Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA). De enkelte medlemsstater indgår safeguard-aftaler med IAEA med henblik på at fastsætte regler for inspektions- og verifikationsarbejdet.

Centralt i dette er ikke-spredningsaftalen (NPT), der bl.a. pålægger ikke-kernevåbenstater at indgå en safeguard-aftale med IAEA.

Målet for IAEA er at bekræfte, at et lands oplysninger er korrekte og komplette, samt at intet nukleart materiale eller udstyr kanaliseres til ikke-fredelig brug.

## Aftalen om Irans nukleare program implementeres

IAEA har bekræftet aftalens implementering den 16. januar 2016. Herefter er de fleste sanktioner mod Iran ophævet i henhold til aftalen.

Aftalens formulering er visse steder upræcis, og det kan give anledning til uklarhed og uenighed om, hvorvidt Iran overholder aftalen.

Iran har siden aftalen blev implementeret også ved flere lejligheder lagt afstand til både selve aftalen og Vesten i almindelighed samt USA i særdeleshed. Det er dog sandsynligt, at alle parterne overholder aftalen på kort sigt, men at der fortsat vil være spændinger mellem aftalens parter.

## Iran arbejder stadig på at forbedre sine ballistiske missiler

Irans ballistiske missilprogram er et af de højest udviklede i Mellemøsten, og Iran kan med sine ballistiske missiler ramme mål så langt væk som i det sydøstlige Europa.



Skønnet rækkevidde for Irans nuværende ballistiske missiler

Iran arbejder fortsat på at forbedre præcisionen af sine operative ballistiske missiler. En øget præcision vil gøre landets missiler til en mere troværdig trussel.

Iran tester løbende kort- og mellemdistance ballistiske missiler samt rumraketter. Det er sandsynligt, at Iran vil fortsætte med at teste og udvikle præcisionen og rækkevidden af landets ballistiske missiler.

### Femte nordkoreanske atomprøvesprængning på ti år

Nordkorea foretog sin fjerde atomprøvesprængning i januar 2016 og sin femte atomprøvesprængning i september 2016. Tidligere tests blev gennemført i 2006, 2009 og 2013. Regimet hævdede efter testen i januar at have testet en brintbombe med succes, og det ville udgøre et væsentligt teknologisk fremskridt for landet. Det er dog mindre sandsynligt, at der var tale om en succesfuld test af en brintbombe. Efter testen i september hævdede regimet derimod at have testet et egentligt kernesprænghoved, og det ville give Nordkorea en reel nuklear afskrækkelseskapacitet. Nordkoreas femte atomprøvesprængning havde en sprængkraft, der var større end alle de foregående uden dog at være markant større. Testene bekræfter, at Nordkorea fortsat arbejder systematisk med udvik-

#### Fra kernesprængning til kernevåben

Udvikling af et kernevåben indebærer typisk et antal afprøvninger af kernesprængninger, afhængigt af den forudgående viden og erfaring. Forløbet strækker sig fra en test af designkonceptet, et "fysikforsøg", til en række tests med det mål at opnå et brugbart kernevåben.

Formålet med "fysikforsøget" er at etablere det bedst mulige datagrundlag for det videre design- og optimeringsarbejde. Inden et fungerende kernevåben opnås, skal kernesprængningen integreres med fremføringsmidlet, eksempelvis et ballistisk missil.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor langt et land er nået med at gøre et kernevåben militært anvendeligt alene ud fra antallet af prøvesprængninger. Dette kræver specifik viden om de udførte prøvesprængninger.

ling af sit kernevåbenprogram. Det er fortsat sandsynligt, at Nordkorea arbejder på at udvikle kernevåben, der kan fremføres med et ballistisk missil.

Nordkorea er fortsat i stand til at foretage en atomprøvesprængning inden for kort tid. Test af kernesprængninger er en forudsætning for at kunne udvikle moderne, pålidelige kernevåben.

#### To mulige spor til kernevåben

Kernevåben baserer sig på fissilt materiale i våbenkvalitet, enten plutonium eller uran. Plutonium i våbenkvalitet kan kun produceres i en kernereaktor. Uran kan på forskellige måder beriges til våbenkvalitet.

Fælles for de to spor er, at de kræver massive investeringer i infrastruktur og uddannelse af relevant personale.

Det internationale samfund forsøger gennem traktater at regulere nødvendig viden og udstyr til udvikling af kernevåben. Spredning af relevant viden og kapacitet sætter dog disse traktater under betydeligt pres.

#### Nordkoreas spredning af teknologi til masseødelæggelsesvåben

Nordkorea fremstiller fortsat fissilt materiale i form af plutonium, ligesom landet har kapacitet til at berige uran i gascentrifuger.

Teknologi til fremstilling af fissilt materiale udgør en væsentlig risiko for spredning, f.eks. gennem egentlig systemeksport. Det er sandsynligt, at Nordkorea har foretaget systemeksport i form af en plutonium-producerende reaktor til Syrien. Reaktoren blev bombet og ødelagt i 2007.

Det er meget svært for det internationale samfund at opdage en mulig eksport af centrifugeteknologi, der kan anvendes til at fremstille uran i våbenkvalitet. Færdigbyggede centrifugeanlæg er sværere at opdage, idet de fysisk er mindre end en reaktor til fremstilling af plutonium.

Nordkorea udgør fortsat et markant problem for det internationale samfunds bestræbelser på at begrænse spred-



### Nye produktionsteknikker

Nye produktionsteknikker udgør en væsentlig udfordring for de eksisterende eksportkontrolregimer. Det er nu muligt at 3D-printe komponenter i materialer, der er relevante i sammenhæng med masseødelæggelsesvåben. Har man adgang til en sådan 3D-printer og de rette materialer, er det muligt at fremstille endog særdeles avancerede komponenter og dele, blot man også har adgang til 3D-tegninger af emnerne.

Eksempelvis indeholder moderne passagerfly 3D-printede dele af metal i landingsstel og jetmotorer, der under drift er udsat for meget store belastninger. Et andet eksempel er, at et forskerhold på forsøgsbasis har fremstillet en komplet jetmotor af 3D-printede komponenter og fået den til at fungere.

ning af nuklear teknologi til udvikling af kernevåben og har medvirket til at sprede følsom teknologi til andre lande.

### Nordkorea udvikler fortsat sine ballistiske missiler

Nordkorea affyrede i september 2016 tre ballistiske missiler, sandsynligvis af typen Nodong, fra den vestlige del af den koreanske halvø i retning mod øst. Nodong-mellem-distancemissilerne har en rækkevidde på 1.200-1.500 km.

I juni 2016 testede Nordkorea med delvis succes et Musudan ballistisk mellem-distancemissil. Det er muligt, at en fuldt udviklet version af dette missil har en rækkevidde på 3-4.000 km. På kortet herunder er vist en rækkevidde for dette missil på 3.500 km.

I februar 2016 opsendte Nordkorea en satellit. Opsendelsen var kun en delvis succes, da der opstod problemer med at anbringe satellitten korrekt i kredsløb. Opsendelsen viste dog fremskridt i udvikling af raketter med flydende brændstof. Fremskridt i udviklingen af rumraketter kan ofte overføres til ballistiske missiler.

Nordkorea arbejder på at udvikle missiler med stadig længere rækkevidde. Det er sandsynligt, at landet på langt sigt vil råde over langtrækkende ballistiske missiler, der kan ramme dele af NATO's territorium. Der udestår dog et stort udviklingsarbejde, før landet vil råde over pålidelige ballistiske mellem- eller langdistancemissiler.

### Spredningsrisiko

Den generelle trussel fra spredning af masseødelæggelsesvåben er fortsat stor. Fjernede handelsbarrierer har besværliggjort kontrollen med dual use-produkter, der ud over at have civil anvendelse også kan bruges til at fremstille masseødelæggelsesvåben og fremføringsmidler. Eksportkontrolregimer og sanktioner bidrager til at forhindre udbredelsen af dual use-produkter, men bl.a. de voksende økonomier i Asien udgør et stigende problem med hensyn til spredning af sådanne teknologier.

Også adgang til relevant viden bliver stadig nemmere. Kritisk viden om fremstilling af masseødelæggelsesvåben i form af f.eks. konstruktionstegninger, software til modellering og simulering eller software til kontrol af avanceret fremstillingsudstyr kan med moderne kommunikationsmidler nemt spredes.



Skønnet rækkevidde for Nordkoreas nuværende ballistiske missiler





## 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

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



**Billedfortegnelse**

- Forsiden** Collage af billeder fra side 20, 28, 34 samt FE foto
- Side 14** *US NAVY/Scanpix*: Russisk jagerbombefly tæt på amerikansk destroyer i Østersøen, april 2016
- Side 20** *JOEL SAGET/Scanpix*: Eiffeltårnet i de nationale farver, Paris, november 2015
- Side 27** *JOHN MINCHILLO/AP/Polfoto*: Protester ifm. DNC-leak ved det amerikanske præsidentvalg 2016
- Side 28** *BULENT KILIC/Scanpix*: Kamphandlinger nær den tyrkisk-syriske grænse, september 2016
- Side 34** *MOHAMED ABDIWAHAB/Scanpix*: Somaliske sikkerhedsstyrker i aktion i Mogadishu, juni 2016
- Side 40** *ESKADRILLE 723/Flyvevåbnet*: Danske krigsskibe ved Grønland
- Side 44** *JAWED TANVEER/Scanpix*: Soldater fra den afghanske hær på patrulje i Kandahar-området, oktober 2016
- Side 48** *XINHUA/Scanpix*: Kinesisk-russisk flådeøvelse i Det Sydkinesiske Hav, september 2016



Forsvarets  
Efterretningstjeneste  
Kastellet 30  
2100 København Ø

Telefon: 33 32 55 66  
[fe@fe-mail.dk](mailto:fe@fe-mail.dk)  
[www.fe-ddis.dk](http://www.fe-ddis.dk)

01. december 2016  
ISSN 1604-4444