

Amerikansk Arktis-politik i forandring

Aktører og konfliktforståelser

Øget stormagtsrivalisering viser sig stadig mere konkret i Arktis, og Rigsfællesskabets ambition om at fastholde Arktis som lavspændingsområde får stadig sværere betingelser. Ruslands militære opbygning i regionen vækker bekymring, ligesom Kinas stigende interesse i arktiske ressourcer, søruter og indflydelse giver panderynker i Vesten. Det samme gør det spirende arktiske samarbejde mellem de to stater i form af f.eks. naturgasudvinding på Jamal-halvøen og infrastrukturopbygning i Nordøstpascagen. USA's reaktion herpå har været tøvende. En håndfuld amerikanske politikere, anført i Kongressen af delegationen fra delstaten Alaska, har i en årrække forsøgt at skabe opmærksomhed om USA's arktiske sikkerheds- og forsvarspolitiske udfordringer. Denne indsats har ikke mødt opbakning, hverken fra det amerikanske forsvarsministerium, Kongressens kamre eller Det Hvide Hus.

Men i løbet af de seneste to-tre år har debatten om den militærstrategiske balance i Arktis vundet større gehør i Washington. Forandringen ses ikke kun ved, at USA's strategiske svagheder i Arktis bliver diskuteret i stadig flere senatskomitéer og af højtstående generaler og embedsmænd i forsvarsministe-

CMS Memo

Februar 2021 · Kristian Søby Kristensen og Lin A. Mortensgaard

Centrale pointer

- USA ser i stigende grad Arktis som en sikkerhedspolitisk udfordring. Det forandrede syn på Arktis skyldes USA's identifikation af Rusland og Kina som strategiske konkurrenter på globalt plan – og siden 2019 også i Arktis.
- USA's arktiske sikkerhedspolitiske interesser fordeler sig på rettigheder til ressourcer og søruter, tilstedeværelse og indflydelse på arktisk politik og forsvaret af det amerikanske fastland og af USA's allierede. Disse tre er væsensforskellige interesser.
- USA's forandrede Arktis-politik er endnu ikke institutionaliseret. Derfor er der nu mulighed for, at Danmark og Rigsfællesskabet dagsordensætter egne prioriteter over for USA.

riet, men også ved den amerikanske udenrigsminister Michael Pompeos alarmistiske tale forud for Arktisk Råd-mødet i Finland i maj 2019. Her advarede han kraftigt mod russisk oprustning og øget kinesisk tilstedeværelse i Arktis.

Forandringen betyder også, at den diplomatiske forbindelse til Grønland styrkes – ved oprettelsen af et nyt konsulat i Nuuk og ved indgåelsen af en ny aftale mellem USA og Naalakkersuisut om råstoftkortlægning i Sydgrønland. I relation til Grønland understreges det amerikanske ønske om større militær tilstedeværelse og indflydelse mest konkret og kontroversielt ved præsident Trumps købstilbud i august 2019.

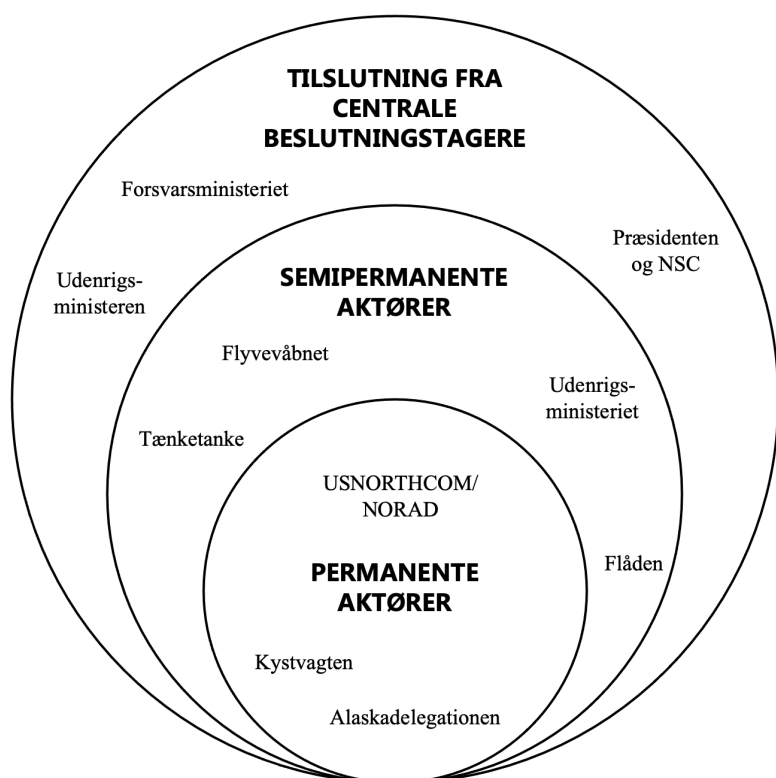
Men hvorfor ændrer USA sin tilgang til Arktis netop nu, og i hvilken grad er forandringen resultatet af et nyt syn på Arktis blandt centrale beslutningstagere i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik? Hvad betyder den nyorientering i den amerikanske Arktis-politik for Rigsfællesskabet? Og hvordan kan Rigsfællesskabet bedst positionere sig i relation til USA's fornyede Arktis-interesse? Dette undersøges i en analyse af, hvilke aktører der driver den igangværende refokusering i relation til Arktis, og hvilke prioriteter disse aktører identificerer for USA i Arktis.

USA's revurdering af Arktis som en central arena for global stormagtsrivalisering resulterer i øget opmærksomhed på Arktis fra amerikansk side. Det betyder, at flere centrale aktører og beslutningstagere tilslutter sig, hvad man kan kalde 'den amerikanske Arktis-koalition'. Blandt aktørerne i Arktis-koalitionen eksisterer der tre konfliktforståelser: **konflikt om Arktis**, **konflikt i Arktis** og **konflikt på kanten af Arktis**. De tre konfliktforståelser tager alle udgangspunkt i USA's forståelse af en tiltagende stormagtsrivalisering, men er karakteriseret ved særskilte trusselsopfattelser og målsætninger. Disse tre konfliktforståelser kan på hver sin måde få konsekvenser for regionen og Rigsfællesskabet.

Den amerikanske opfattelse af Arktis er forankret på en måde, der gør det sandsynligt, at den i vidt omfang vil blive fastholdt på tværs af partier og præsidenter. Sikkerhedspolitisk fokuserer denne fornyede interesse dels på arktiske ressourcer, dels på behovet for at forsvare USA's nordlige flanke, men først og fremmest på at vise, at USA er en arktisk stormagt, som er, eller skal være, diplomatisk, økonomisk og militært til stede og engageret i Arktis. I den arktiske region kan USA demonstrere sin status over for både Rusland og Kina. Det kan derfor forventes, at USA vil opbygge kapaciteter i Arktis til afskrækkelse af Rusland og Kina, samtidig med at de eksisterende kapaciteter vil blive forstærket. Den specifikke udmøntning af den amerikanske tilgang til Arktis i de kommende år vil blive afgørende for den strategiske udvikling i regionen og dermed også for Rigsfællesskabets handlemuligheder.

De amerikanske bekymringer er derfor ikke til at komme udenom for Rigsfællesskabet. Men forskellige forståelser af, hvordan stormagtsrivaliseringen vil udspille sig, medfører betoning af forskellige forsvars- og sikkerhedspolitiske dimensioner af Arktis. Prioritering mellem forskellige udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske redskaber afhænger derfor i væsentlig grad af, om konflikt i Arktis, konflikt om Arktis eller konflikt på kanten af Arktis anses som det mest afgørende og/eller det mest sandsynlige af de afgørende aktører i den amerikanske Arktis-koalition.

Uanset hvilken vision der prioriteres i realiseringen og konkretiseringen af den stadig åbne amerikanske arktispolitik, er det amerikanske fokus af **afgørende** sikkerhedspolitisk betydning for Rigsfællesskabet. Fra et dansk perspektiv indebærer det amerikanske fokus på Arktis – og at dette fokus fortolkes inden for rammen af stormagtsrivalisering – en række **udfordringer**, men også nogle **muligheder**.



Figuren viser, hvilke aktører den amerikanske Arktis-koalition består af. Den inderste cirkel viser de aktører, som har en permanent eller mandatgivet interesse i, at den amerikanske Arktis-politik er højt prioriteret. Den midterste cirkel viser de aktører, hvis engagement i USA's Arktis-politik er mere varierende, trods en institutionel interesse eller opgave, som vedrører regionen. Den yderste cirkel viser tilslutning fra centrale beslutningstagere. Disse har rettet blikket mod forsvars- og sikkerhedspolitiske problematikker i Arktis inden for de seneste to-tre år, og denne opmærksomhed er afgørende for, at Arktis nu rykker opad på den amerikanske dagsorden.



Anbefalinger

Arktis står højt på den politiske dagsorden i USA, men den amerikanske policy er endnu ikke fastlagt. Det åbner et policy-vindue, hvor også Rigsfællesskabets synspunkter og interesser kan fremføres. Med Joe Bidens overtagelse af præsidentposten i januar 2021 opstår der givetvis yderligere muligheder for at tilkendegive og dagsordensætte Rigsfællesskabets position over for den nye amerikanske administration. Og det er rapportens overordnede anbefaling: **Danmark bør benytte sig af denne åbning.** Her kan rapportens kortlægning af den amerikanske Arktis-koalition inspirere til yderligere indsats med hensyn til, hvilke aktører der deler det danske syn og de danske perspektiver eller kan se nytten af danske ressourcer og dermed fremstår som danske samarbejdspartnere.

Anbefalingerne udgør konkrete bud på, hvordan Rigsfællesskabets synspunkter og interesser kan fremføres. Forudsætningen for disse bud er, at den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Arktis medfører et behov for øget dansk politisk opmærksomhed og øgede ressourcer – diplomatiske og økonomiske såvel som militære. Desuden hænger 1) øget dansk diplomatisk indsats i USA sammen med 2) indsatser for et styrket Rigsfællesskab samt 3) indsatser for at realisere danske kerneinteresser i arktisk lavspænding og arktisk udvikling.

1) Indsatser for et styrket dansk arktisdiplomati i USA

- Afklar, om det danske arktisdiplomati i USA er prioriteret og fokuseret tilstrækkeligt, herunder om:
 - Den danske og den grønlandske repræsentation i Washington komplementerer hinandens indsats.
 - Den diplomatiske indsats for danske interesser er tilstrækkelig over for alle den amerikanske Arktis-koalitions medlemmer, herunder Kongressen, tænketankmiljøet og de udførende aktører (militære kommandoer etc.).
 - Den danske stemme bør styrkes i den offentlige samtale i USA om arktisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Øget offentlighedsdiplomati kan rettes mod tænketankmiljøet i Washington, mod Alaska og/eller mod diverse semidiplomatiske internationale sammenhænge og begivenheder (f.eks. Arctic Circle i Island).
 - Fælles diplomatiske initiativer i Washington med nordiske eller arktiske partnere kan bidrage til yderligere at fremme danske interesser.
 - Dansk militært diplomati bør styrkes, f.eks. med flere forbindelsesofficerer hos de relevante amerikanske stabe eller den amerikanske kystvagt eller med en arktisk attaché på ambassaden i Washington.
- Understreg risikoen for eskalering, ved at USA f.eks. gennemfører en FONOP tæt på eller i Nordøstpassagen, men anerkend USA's (stormagtsrivaliserings)argument for øget arktisk diplomatisk, økonomisk og militær tilstedeværelse (også i Grønland).
- Understreg, at Danmark lytter til amerikanske bekymringer, eksemplificeret ved øgede forsvarsinvesteringer med relevans for Nordatlanten og øget dansk militær tilstedeværelse.

- Prioriter kapaciteter, der er nyttige i antiubådskrigsførelse – de giver indsigt i og indflydelse på danske allieredes operationer i nærområdet – og prioriter øget varslingsindsats i Grønland. Begge militære indsatser styrker dansk diplomatisk gennemslagskraft i Washington.

2) Indsatser for et styrket Rigsfællesskab

- Forbered dansk og grønlandsk offentlighed på, at en fortsat og øget amerikansk militær opbygning og politisk interesse i Grønland er forventelig.
- Styrk derfor debatten internt i Rigsfællesskabet, så beslutninger i relation til USA's ønsker i regionen kan tages hurtigt, men på et oplyst, demokratisk og fælles grundlag.
- Søg et tæt samarbejde med USA om dual-use infrastrukturinvesteringer, f.eks. havne, og arbejd for størst muligt udbytte for Grønland/Færøerne, i tilfælde af at USA vil realisere sit behov for flådebase-/havnefaciliteter i Grønland/på Færøerne.
- Vær opmærksom på især Færøernes potentielt øgede betydning, i tilfælde af at USA særligt øger sit fokus på Nordatlanten.
- Se Grønlands (og Færøernes) geostrategiske betydning i sammenhæng med Islands, og udforsk mulighederne for øget

samarbejde.

- Udarbejd klare nationale retningslinjer for udenlandske investeringer i alle tre rigsdele.

3) Fastholdelse af arktisk lavspænding og udvikling

- Arbejd for at fastholde retorisk og reel opbakning til Illusat-erklæringen blandt de arktiske kyststater, og understreg folkerettens, herunder UNCLOS', betydning i Arktis.
- Forbered initiativer, der kan mindske spændingen i Arktis, samtidig med at USA's – og Rigsfællesskabets – behov for afskrækkelse af Rusland fastholdes.
- Benyt positionen som skattet og vigtig amerikansk allieret til at dagsordensætte regionale stabiliserende og tillidsskabende foranstaltninger. Det kan f.eks. tage form af dansk initiativ til og værtskab for track-2-diplomati med russiske og amerikanske repræsentanter.
- Dagsordensæt udarbejdelsen af regionale retningslinjer eller standarder for gennemsigtighed og bæredygtighed i arktiske investeringer – evt. i regi af Arktisk Råd.
- Overvej oprettelsen af fælles regionale investeringsoptioner (banke/fonde/konsortier) som alternativ til anden, udefrakommende kapital.

Amerikansk Arktis-politik i forandring



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Amerikansk Arktis-politik i forandring: Aktører og konfliktforståelser*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om storpolitiske spændinger i Nordatlanten og Arktis, kan du også læse CMS-publikationerne:

- *Vesten og Rusland: Optioner for samarbejde i en krisetid* (2020)
- *Baggrundspapir: Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis* (2020)

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies