

Kristian Søby Kristensen  
& Lin A. Mortensgaard

---

AMERIKANSK  
ARKTIS-POLITIK  
I FORANDRING

---

Aktører og konfliktforståelser

DJØF FORLAG  
I SAMARBEJDE MED  
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Amerikansk  
Arktis-politik i forandring

---

Aktører og konfliktforståelser

Kristian Søby Kristensen  
& Lin A. Mortensgaard

# Amerikansk Arktis-politik i forandring

---

Aktører og konfliktforståelser



Djøf forlag  
i samarbejde med  
Center for Militære Studier  
2021

*Kristian Søby Kristensen  
& Lin A. Mortensgaard*  
Amerikansk  
Arktis-politik i forandring  
Aktører og konfliktforståelser

© 2021 by Djøf Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.  
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af  
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf  
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt  
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

*Publikationen er fagfellebedømt*

Omslag: Morten Lehmkuhl

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2021

ISBN 978-87-574-5037-8

Djøf Forlag  
Gothersgade 137  
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00  
e-mail: [forlag@djoef.dk](mailto:forlag@djoef.dk)  
[www.djoef-forlag.dk](http://www.djoef-forlag.dk)

# Redaktørernes forord

Denne udgivelsesrække indeholder ny forskning om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, som er relevant for især danske beslutningstagere og den danske offentlighed.

Udgivelsesrækken viderefører de studier, der hidtil har været udgivet som CMS-rapporter. Den udgør dermed en væsentlig del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Center for Militære Studier er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder forskningsfrihed og armlængdeprincippet. Analyserne er udført uafhængigt og er ikke udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Rapporterne fokuserer på at tilvejebringe akademisk holdbar og anvendelsesorienteret viden. Udgivelsesrækkens analyser har gennemgået ekstern fagfællebedømmelse, og alle analyser afsluttes med anbefalinger til danske beslutningstagere. Det er vores håb, at vi med disse udgivelser både kan informere og styrke dansk politikformulering såvel som den demokratiske debat om forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Læs mere om centret, dets aktiviteter og andre udgivelser på: <https://cms.polsci.ku.dk/>.

København, januar 2021

*Henrik Breitenbauch & Kristian Søby Kristensen*



# Table of Contents

<b>Oversigt: Kort, figurer og tabeller</b> .....	9
<b>Forkortelser</b> .....	11
<b>Resumé og anbefalinger</b> .....	13
Benyt den nuværende åbning i USA's Arktis-politik .....	14
1) Indsatser for et styrket dansk Arktis-diplomati i USA .....	14
2) Indsatser for et styrket Rigsfællesskab .....	15
3) Fastholdelse af arktisk lavspænding og udvikling .....	16
<b>Abstract and Recommendations</b> .....	17
Utilize the Current Opening in the US Arctic Policy .....	18
1) Strengthening Denmark's Arctic Diplomacy within the US .....	18
2) Strengthening the Unity of the Danish Realm .....	19
3) Maintaining Low Tension and Sustainable Development in the Arctic ..	19
<b>1. Indledning</b> .....	23
<b>2. Kortlægning af den amerikanske Arktis-koalition</b> .....	27
2.1. Advocacy Coalition Framework .....	27
2.2. Den amerikanske Arktis-koalition .....	30
<b>3. Tre amerikanske forståelser af arktisk konflikt</b> .....	39
3.1. Konfliktforståelse 1 – konflikt om Arktis .....	41
Konsekvenser for regionen og for Rigsfællesskabet .....	46
3.2. Konfliktforståelse 2 – konflikt i Arktis .....	49
At træde ind på den arktiske scene: presence, presence, presence .....	52
Konsekvenser for regionen og for Rigsfællesskabet .....	57
3.3. Konfliktforståelse 3 – konflikt på kanten af Arktis .....	61
Konsekvenser for regionen og for Rigsfællesskabet .....	66

<b>4. Opsummering: Tre konfliktforståelser og åbninger for Rigsfællesskabet</b> .....	69
<b>5. Konklusion: Hvad så for Rigsfællesskabet?</b> .....	75
<b>6. anbefalinger og idéer</b> .....	79
1) Indsatser for et styrket dansk arktisdiplomati i USA .....	79
2) Indsatser for et styrket Rigsfællesskab .....	80
3) Fastholdelse af arktisk lavspænding og udvikling .....	81
<b>Litteraturliste</b> .....	83

# Overzicht: Kort, figurer og tabeller

<b>Kort 1:</b> Den arktiske region .....	20
<b>Kort 2:</b> Nye arktiske søruter .....	42
<b>Kort 3:</b> Sikkerhedspolitiske dynamikker i Grønlands nærområde .....	65
<b>Faktaboks 1:</b> Den udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske kompetence i USA...	29
<b>Figur 1:</b> Lovforslag, resolutioner m.m. i Kongressen, som indeholder ordet "Arctic", mellem 1973-2018 .....	31
<b>Figur 2:</b> Den amerikanske Arktis-koalition <i>før</i> eksternt chok fra stormagtsrivaliseringen .....	35
<b>Figur 3:</b> Den amerikanske Arktis-koalition <i>efter</i> eksternt chok fra stormagtsrivaliseringen .....	36
<b>Tabel 1:</b> Top-5-fremsættere af lovforslag m.m. i Kongressen indeholdende nøgleordet "Arctic" .....	32
<b>Tabel 2:</b> Udviklingen i Pentagons Arktis-strategier (2013, 2016, 2019) .....	37
<b>Tabel 3:</b> Tre amerikanske forståelser af arktisk konflikt .....	40



# Forkortelser

- A5** – de fem arktiske stater, som har kyst til Det Arktiske Ocean
- A8** – de otte arktiske stater
- ACF** – Action Coalition Framework
- ADIZ** – Air Defense Identification Zone
- ASW** – Anti-submarine Warfare
- CSIS** – Center for Strategic and International Studies
- D-** – demokrat, the Democratic Party
- EEZ** – Exclusive Economic Zone
- FONOP** – Freedom of Navigation Operation
- GIUK-gabet** – Greenland-Iceland-UK-gabet
- GIUK-N-gabet** – GIUK-gabet inkl. Norge
- I-** – independent (ikke medlem af det republikanske eller demokratiske parti)
- ICEX** – Ice Exercise
- NATO** – North Atlantic Treaty Organization
- NSC** – National Security Council
- NORAD** – North American Aerospace Defense Command
- R-** – republikaner, the Republican Party
- REE** – Rare Earth Elements
- USCG** – United States Coast Guard
- USEUCOM** – United States European Command
- USNORTHCOM** – United States Northern Command
- USSOUTHCOM** – United States Southern Command



# Resumé og anbefalinger

Interessen for Arktis har været stigende over en årrække. USA har indtil for nylig ikke lagt synderlig vægt på den arktiske region. Særligt i sikkerhedspolitiske spørgsmål har USA været afventende. Afventningen er imidlertid afløst af initiativer som præsident Trumps grønlandske købstilbud, og USA er slået ind på en mere aktiv kurs i sin arktiske sikkerhedspolitik. Men hvoraf udspringer den fornyede interesse? Hvilke aktører driver den? Og hvad er USA's interesser og mål?

Rapportens analyse viser, at USA føler sig bagud med hensyn til sin sikkerhedspolitiske tilstedeværelse, og USA er derfor i gang med et grundlæggende gearskifte i relation til Arktis. Det er særligt USA's udpegning af Kina og Rusland som globale strategiske konkurrenter, der får USA til at opprioritere sin forsvars- og sikkerhedspolitiske indsats. Igennem en advocacy coalition-tilgang identificerer rapporten en række indenlandske aktører, som alle er engagerede i den arktiske dagsorden. Denne række af aktører danner tilsammen den koalition, som debatterer, forholder sig til og former USA's politik i Arktis og Nordatlanten.

Arktis-politikken skabes i Kongressen, i centraladministrationen, i forsvarrets institutioner, i massemedierne og i Det Hvide Hus. Rapporten identificerer tre overordnede konfliktforståelser i den amerikanske Arktis-debat. Analysen viser, at der er forskellige interesser på spil: En interesse i arktiske ressourcer eller arktiske søruter er væsensforskellige fra et behov for at kunne forsvare den amerikanske befolkning og allierede fra trusler med udspring i Arktis. Ligesom et blik på Arktis som en arena for afskrækkelse af strategiske konkurrenter er en interesse med separate målsætninger og risici.

USA's forståelse af konfliktpotentialer *om, i og på kanten af* Arktis strukturerer regional politik – og Rigsfællesskabets muligheder og udfordringer. Rapporten afsluttes med en række bud på, hvordan Rigsfællesskabet bedst kan positionere sig i relation til USA's fornyede Arktis-interesse.

## Benyt den nuværende åbning i USA's Arktis-politik

Arktis står højt på den politiske dagsorden i USA, men den amerikanske policy er endnu ikke fastlagt. Det åbner et policy-vindue, hvor Rigsfællesskabets synspunkter kan fremføres. Og det er rapportens overordnede anbefaling: **Danmark bør benytte sig af denne åbning.**

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) en øget dansk diplomatisk indsats i USA sammen med 2) indsats for et styrket Rigsfællesskab samt 3) indsats for at realisere danske kerneinteresser i arktisk lavspænding og arktisk udvikling.

### 1) Indsatser for et styrket dansk Arktis-diplomati i USA

- Afklar, om det danske Arktis-diplomati i USA er prioriteret og fokuseret tilstrækkeligt, herunder om:
  - Den danske og den grønlandske repræsentation i Washington komplementerer hinandens indsats.
  - Den danske diplomatiske indsats er tilstrækkelig over for alle den amerikanske Arktis-koalitions medlemmer, herunder Kongressen, tænketankmiljøet og de udførende aktører (militære kommandoer etc.).
  - Styrk den danske stemme 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 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.
  - Styrk dansk militært diplomati, f.eks. med flere forbindelsesofficerer hos relevante amerikanske stabe og hos 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 og indflydelse på danske allieredes operationer i nærområdet – og prioriter øget varslingsindsats i Grønland. Begge militære indsætter styrker dansk diplomatisk gennemslagskraft i Washington.

## 2) Indsatser for et styrket Rigsfællesskab

At kombinere enighed og fleksibilitet i en fælles politik og forhandlingsposition er altid svært. Rigsfællesskabets konstruktion og den postkoloniale relation, der præger det, gør det ekstra svært at foretage de rebalanceringer, som det amerikanske stormagtsrivaliseringsblik på Arktis nødvendiggør. Interesserne er ikke altid sammenfaldende, og kompetencefordelingen er ofte uklar. Rapporten anbefaler derfor, at:

- Den danske og grønlandske offentlighed forberedes på, at en fortsat og øget amerikansk militær opbygning og politisk interesse i Grønland er forventelig.
- Debatten internt i Rigsfællesskabet bør derfor styrkes, så beslutninger i relation til USA's ønsker i regionen kan tages hurtigt, men på et oplyst, demokratisk og fælles grundlag.
- Danmark bør søge et tæt samarbejde med USA om dual-use infrastrukturinvesteringer, f.eks. havne, og arbejde for størst muligt udbytte for Grønland/Færøerne, i tilfælde af at USA vil realisere sit behov for flådebase-/havnefaciliteter i Grønland/på Færøerne.
- Danmark er opmærksom på især Færøernes potentielt øgede betydning, i tilfælde af at USA særligt øger sit fokus på Nordatlanten.
- Man ser Grønlands (og Færøernes) geostrategiske betydning i sammenhæng med Islands og udforsker mulighederne for øget samarbejde.
- Der udarbejdes klare nationale retningslinjer for udenlandske investeringer i alle tre rigsdele.

### 3) Fastholdelse af arktisk lavspænding og udvikling

Hvordan kan Rigsfællesskabet udnytte de åbninger, der eksisterer i den amerikanske Arktis-politik, til at fastholde et tæt forhold til USA og et lavt spændingsniveau i regionen? Rapporten anbefaler, at:

- Der arbejdes for at fastholde retorisk og reel opbakning til Ilulissat-erklæringen, og at folkerettens, herunder UNCLOS, betydning i Arktis understreges.
- Der forberedes initiativer, der kan mindske spændingen i Arktis, samtidig med at USA's – og Rigsfællesskabets – behov for afskrækelse af Rusland fastholdes.
- Danmark benytter sin position som skattet 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.
- Udarbejdelsen af regionale retningslinjer for gennemsigtighed og bæredygtighed i arktiske investeringer bliver sat på dagsordenen – evt. i regi af Arktisk Råd.
- Overvej oprettelsen af fælles regionale investeringsoptioner (banke/fonde/konsortier) som alternativ til anden, udefrakommende kapital.

# Abstract and Recommendations

Interest in the Arctic has been growing over the past decade. Not until recently has the US emphasized the importance of the region and has been hesitant, especially in regard to security. This hesitancy has now changed with initiatives such as President Trump's bid for Greenland. In this way, the US is showing a renewed interest in the Arctic. What prompts this renewed interest? Which domestic actors are driving it? And what are the specific US interests and goals?

This report shows that the US finds itself lagging behind in its security presence and the US is therefore in a process of shifting gears in relation to the Arctic. The US' designation of China and Russia as global strategic competitors specifically prompts the US to prioritize its Arctic defense and security efforts. Through an advocacy coalition analysis, the report identifies a number of domestic actors, all engaged in the Arctic agenda. These actors constitute a coalition with converging interests in a prioritized Arctic security agenda. Debating and deciding what future role the US should play take place primarily among this coalition of actors.

The Arctic policy takes shape in Congress, in the executive branch, in defense institutions, in the media, and in the White House. The report identifies three overarching conceptions of Arctic conflict, which exist in the debate. The results show that the Arctic interests at stake are quite different: An interest in Arctic resources and sea routes is distinct from the need to defend the American population and its allies from threats emanating from the Arctic. Likewise, seeing the Arctic as a theatre for deterring strategic competitors is an interest with its own separate objectives and risks.

These three American conceptions of conflict *about, in, and on the edge of* the Arctic shape regional politics – and frame opportunities and challenges to the Danish Realm. The report concludes with a number of

recommendations on how the Danish Realm can best position itself in relation to a renewed American interest in the Arctic.

## Utilize the Current Opening in the US Arctic Policy

The Arctic is high on the US political agenda, but the strategic direction has not yet been cemented. This leaves a policy window ajar where Danish perspectives can be set forth. The overall recommendation of the report is this: **Denmark should utilize this opening.**

Our recommendations are concrete suggestions for how the interests of the Danish Realm should be advanced. The premise is that the changing security situation in the Arctic necessitates increased Danish political attention and increased resources allocated to the Arctic – diplomatic, economic, and military. Moreover, our recommendations approach the following three aspects as intrinsically linked: 1) A prioritized Danish diplomatic effort in the US connects to 2) strengthened unity of the Realm, which is coupled with 3) efforts ensuring low tension and sustainable development in the Arctic.

### 1) Strengthening Denmark's Arctic Diplomacy within the US

- Is the Danish US Arctic diplomacy given sufficient priority and focus? This can be considered on the basis of the following points:
  - Clarifying whether the Danish and the Greenlandic US representations complement the efforts of one another. Furthermore, determining whether Danish diplomacy engages sufficiently with all members of the American Arctic coalition to advance Danish interests. This should include Congress, think tanks, the executive branch, and underlying institutions (military commands, etc.).
  - Strengthening the Danish voice in the US public debate. More public diplomacy could be directed at the network of Washington think tanks, at Alaska, and/or at semi-diplomatic international events (such as the Arctic Circle in Iceland).
  - Strengthening the Danish military diplomacy, e.g. with more liaison officers at US military staffs, at the US Coast Guard, or in the form of an Arctic attaché in Washington.

- Emphasizing the risk of escalation of a US *freedom of navigation operation* (FONOP) in or near the Northern Sea Route while recognizing the (great power rivalry) argument of the US for an increased diplomatic, economic, and military presence in the Arctic, including Greenland.
- Prioritizing capacities useful in anti-submarine warfare (ASW) and prioritizing better domain awareness in Greenland. Both these military investments will strengthen Danish diplomacy in Washington.

## **2) Strengthening the Unity of the Danish Realm**

To combine agreement and flexibility in a joint policy and a joint negotiation position is difficult. The complicated structure of the Danish Realm and its post-colonial relations make it even more difficult to achieve the rebalancing required by the great power rivalry perspective of the US. Interests do not always converge and the division of responsibility is often unclear. The report therefore recommends:

- Conveying to the people of Denmark and Greenland that they can expect continued American political interest and military build-up in Greenland.
- Prioritizing public deliberations in order for decisions regarding US presence to be made fast, but on an informed, democratic, and joint basis.
- Opting for close cooperation with the US regarding dual-use infrastructure investments, such as harbours, with maximum dividends for Greenland/the Faroe Islands in case the US' need for a basing station/deep-water harbour becomes reality.
- Working out joint national guidelines for foreign investments in all parts of the Realm.

## **3) Maintaining Low Tension and Sustainable Development in the Arctic**

How can the Realm utilize the openings in the US Arctic policy to maintain low tension and still remain a close and trusted ally of the US? The report recommends:

- Working to maintain support for the Ilulissat Declaration and emphasizing the importance of international law, including UNCLOS, in the Arctic.
- Preparing initiatives to minimize tension in the Arctic while accommodating the need for the US – and the Danish Realm – to deter Russia.
- Utilizing the position as valued American ally to put regional confidence-building measures on the agenda. This could take the form of a Danish initiative hosting Russian-American track-2 diplomacy.
- Putting regional guidelines for transparency and sustainability in Arctic investments on the agenda – perhaps under the Arctic Council.
- Considering the establishment of common regional investment options (banks/funds/consortia) as an alternative to external capital.

### Kort 1: Den arktiske region





---

## TAK

---

*Denne rapport er blevet til med deltagelse, assistance og input fra en række mennesker, som vi gerne vil takke. De deltagende interviewpersoner skylder vi en stor tak for indsigter, som har været meget værdifulde i forståelsen og analysen af amerikansk Arktis-politik. Vi vil også gerne takke vores CMS-kollegaer, som ikke kun har støttet og fulgt med i rapportens tilblivelse, men også bidraget til, læst og kommenteret rapporten undervejs. Sidst, men ikke mindst, vil vi gerne takke den anonyme bedømmer for grundig gennemlæsning og meget relevante kommentarer.*

# 1

## Introduktion

Den øgede stormagtsrivalisering viser sig stadig mere konkret i Arktis, og Rigsfællesskabets ambition om at fastholde Arktis som lavspændingsområde får stadig sværere betingelser. Ruslands strategiske 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 Nordøstpassagen.<sup>1</sup> USA's reaktion på denne udvikling har været tøvende. En håndfuld amerikanske politikere, anført i Kongressen af delegationen fra delstaten Alaska, har i en årrække forsøgt at skabe opmærksomhed om de sikkerheds- og forsvarspolitiske udfordringer, som USA står over for i den arktiske region. Denne indsats har ikke mødt opbakning, hverken fra det amerikanske forsvarsministerium, Kongressens kamre eller Det Hvide Hus.

Men i de seneste to-tre år synes debatten om den militærstrategiske balance i Arktis at vinde 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 forsvarsministeriet, 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. Den fornyede interesse ses også af

---

1. Se Forsvarets Efterretningstjenestes seneste risikovurdering for en gennemgang af identificerede risici i forbindelse med Ruslands og Kinas arktiske engagement og samarbejde: Forsvarets Efterretningstjeneste. *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2019* (København: 2019), s. 10-16.

en række konkrete initiativer. Bl.a. stationeres 54 F-35-kampfly i Alaska i løbet af de næste år, militære landingsbaner på Keflavikbasen i Island udbygges, og USA's 2. flåde med ansvar for Arktis og Nordatlanten er blevet genoprettet. Dertil kommer øgede øvelsesaktiviteter i Arktis og Nordatlanten som den store Trident Juncture NATO-øvelse i efteråret 2018 og en såkaldt *freedom of navigation*-operation i Barentshavet i maj 2020 med deltagelse fra USA og Storbritannien. Ovenstående er klare eksempler på øget amerikansk politisk interesse og militær opbygning i Arktis.

Den diplomatiske forbindelse til Grønland styrkes også, ikke kun fysisk i form af et nyt konsulat i Nuuk, men også ved indgåelsen af en ny aftale mellem USA og Naalakkersuisut<sup>2</sup> om råstoftkortlægning i Sydgrønland. Endelig er yderligere tiltag gentagne gange blevet nævnt af forskellige amerikanske aktører. F.eks. omtales behovet for en amerikansk deep-water-havn<sup>3</sup> nord for polarcirklen, ligesom de strategiske fordele ved at genoprette Adak-basen i yderkanten af Aleuterne<sup>4</sup> italesættes af flåden. I relation til Grønland understreges det amerikanske ønske om større militær tilstedeværelse og indflydelse bedst og mest konkret og kontroversielt ved præsident Trumps købstilbud<sup>5</sup> 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? Med tiltagende stormagtsrivalisering i Arktis som bagtæppe stiller vi to hovedspørgsmål:

---

2. Grønlands Landsstyre.

3. Se f.eks. Mike Sfraga & Lawson Brigham. "US security starts in the Arctic". *The Hill*, 11 June 2020. (27. november 2020): <https://thehill.com/opinion/national-security/502270-us-security-starts-in-the-arctic>.

4. Aleuterne er en kæde af øer, som hører til Alaska og adskiller den nordligste del af Stillehavet fra Beringshavet.

5. Se Vivian Salama, Rebecca Ballhaus, Andrew Restuccia & Michael C. Bender. "President Trump Eyes a New Real-Estate Purchase: Greenland". *The Wall Street Journal*, 16 August 2019. (27. november 2020): <https://www.wsj.com/articles/trump-eyes-a-new-real-estate-purchase-greenland-11565904223>.

1. Hvilke indenlandske aktører driver den igangværende forandring i USA's sikkerheds- og forsvarspolitiske interesse i Arktis, og hvordan udmønter denne forandring sig i konkrete initiativer? Ud fra hvilke interesser og ræsonnementer opstår den forandrede interesse?
2. På basis af aktørkortlægningen spørger vi, hvilke geopolitiske konsekvenser den forandrede amerikanske interesse kan få for regionen og for Rigsfællesskabet? Det fører til en diskussion af, hvordan Rigsfællesskabet bedst kan positionere sig i relation til USA's fornyede Arktis-interesse.

Til at analysere det amerikanske landskab af Arktis-aktører anvender vi *Advocacy Coalition Framework* (ACF), som kan tydeliggøre, hvordan en koalition af aktører med konvergerende interesser kan vinde dominans inden for et givent politikområde. Denne aktørkortlægning er foretaget på basis af eksisterende litteratur og nyhedsmedier med fokus på Arktis og er suppleret med vores interviewpersoners (se nedenfor) viden og kendskab til, hvem der taler om Arktis i USA. Denne aktørkortlægning er grundlag for en dataindsamling fra koalitionens hovedaktører i form af centrale dokumenter (høringer i Kongressen, strategier, udtalelser m.m.) samt semistrukturerede interviews med 12 danske og amerikanske Arktis-eksperter i og uden for regeringsapparatet. Ud fra denne empiri identificerer vi tre konfliktforståelser, som eksisterer blandt koalitionens aktører: **konflikt om Arktis; konflikt i Arktis; konflikt på kanten af Arktis**. De tre konfliktforståelser tager alle udgangspunkt i USA's forståelse af en tiltagende stormagtsrivalisering, men er karakteriseret ved særskilte trusselopfattelser og målsætninger. Denne ramme er et udtryk for forestillinger om konfliktpotentialer i/vedrørende Arktis, mere end det er en militærgeografisk analyse af den amerikanske debat. De tre forståelser adskiller sig derfor først og fremmest ved de trusselforståelser og interesser, som gør sig gældende under hver. Dette uddybes i rapportens andet kapitel.

Forskningsdesignet gør det muligt at skabe en empiribaseret forståelse af den fremherskende tilgang til Arktis blandt de mest magtfulde aktører i koalition. Kombinationen af ACF-tilgangen og den analytiske ramme i form af de tre konfliktforståelser giver et struktureret billede af, hvad der fra amerikansk side sker, og hvad der tales om, i relation til Arktis. Forskningsdesignet skaber således indsigt på tre, forbundne, fronter. For det første viser det, hvem der taler om arktisk sikkerheds- og

forsvarspolitik i USA, og hvad de siger og gør. For det andet giver det en detaljeret og struktureret forståelse af, hvilke konsekvenser det nye amerikanske fokus kan få for regionen og Rigsfællesskabet. Således uddybes og konkretiseres den kendsgerning, at USA øger sit fokus på Arktis. For det tredje danner forskningsdesignet grundlag for en diskussion om, hvordan Rigsfællesskabet kan positionere sig og agere i den forandrede geopolitiske situation i Arktis, herunder hvordan Rigsfællesskabet kan påvirke aktørerne i den amerikanske Arktis-koalition.

På basis af analysen konkluderer vi, at USA's revurdering af Arktis som en central arena for global stormagtsrivalisering resulterer i øget opmærksomhed over for Arktis fra amerikansk side. Vi konkluderer desuden, at 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 defensive 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.

Vi analyserer forandringen i USA's Arktis-politik på følgende vis. I det første kapitel introduceres *Action Coalition Framework*, og det amerikanske landskab af Arktis-aktører kortlægges. Dernæst fremsættes de tre konfliktforståelser, og det analyseres, hvordan de figurerer i den indsamlede data. Dette analytiske kapitel følges op af et kort opsummerende og perspektiverende kapitel. Herefter konkluderer det sidste kapitel på, hvad de amerikanske konfliktforståelser betyder for Rigsfællesskabet, inden rapporten afslutningsvis præsenterer en række anbefalinger til, hvordan Rigsfællesskabet, i lyset af den amerikanske Arktis-koalitions forskellige aktører og konfliktforståelser, kan styrke sin diplomatiske indsats.

# 2

## Kortlægning af den amerikanske Arktis-koalition

### 2.1. Advocacy Coalition Framework

For at forstå ændringen i den amerikanske sikkerheds- og forsvarspolitiske interesse i Arktis, og hvordan den øgede stormagtsrivalisering spiller ind på denne, bruger vi ACF som ramme. ACF inkorporerer ved hjælp af begrebet *advocacy coalitions* en række aktører på forskellige niveauer og kan derigennem undersøge kontinuitet og forandring inden for et givent områdes politik. Derudover kan ACF vise, hvordan internationale, eksterne chok kan indvirke på den førte politik på nationalt plan. Vi analyserer den tiltagende stormagtsrivalisering som et sådant eksternt chok. På trods af sit udgangspunkt i amerikansk public policy-litteratur er ACF geografisk og emnemæssigt eksporterbart,<sup>6</sup> f.eks. til udenrigspolitiske analyser.<sup>7</sup>

Ifølge ACF findes der inden for et givent politikområde en række offentlige aktører på forskellige politiske og administrative niveauer. Disse suppleres af aktører i det bredere civilsamfund såsom interesseorganisationer, medier, tænketanke etc. Aktørerne søger andre aktører, som deler deres overbevisning på det pågældende område, og former således ko-

---

6. Se f.eks. Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier. "A Guide to the Advocacy Coalition Framework", I *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. Frank Fischer, Gerald J. Miller og Mara S. Sidney (New York: Routledge, 2007), s. 123.

7. Se f.eks. Jeffrey S. Lantis. "Advocacy Coalitions and Foreign Policy Change: Understanding US Responses to the Syrian Civil War", *Journal of Global Security Studies*, 0:0 (2020), s. 1-20.

litioner, altså *advocacy coalitions*. Herigennem foretages – ofte i konkurrence med rivaliserende koalition – en mere eller mindre koordineret indsats for at trække den førte politik i den ønskede retning.<sup>8</sup> Konkurrencen mellem koalition foregår i demokratier som diskursive kampe og/eller lovgivningsmæssige brydninger. Resultatet af en sådan konkurrence manifesterer sig som ændring eller kontinuitet i den førte politik.<sup>9</sup>

Ændringer i den førte politik sker bl.a. som resultat af eksterne chok (som det vises i analysen nedenfor). Eksterne chok er begivenheder knyttet til de ydre omstændigheder, og disse kan forårsage, at en ny koalition opstår, eller at en eksisterende koalition bliver dominerende. En (fornyet) dominans kan forklares med, at ændringen i de ydre omstændigheder tilfører nye ressourcer eller åbner nye fora for indflydelse som resultat af en øget offentlig opmærksomhed over for politikområdet eller større bevågenhed fra centrale beslutningstagere<sup>10</sup> (netop tilslutning fra centrale beslutningstagere er illustreret i udviklingen mellem figur 2 og figur 3 nedenfor). Således kan eksterne chok være en mulighed for, at en koalition øger sit aftryk på den pågældende dagsorden og driver den i en bestemt retning.<sup>11</sup> Som det vises i det følgende afsnit, har den amerikanske Arktis-politik været udsat for mindst to eksterne chok i de seneste 10-15 år: globale klimaforandringer og senest tiltagende global stormagtsrivalisering. At se den tiltagende stormagtsrivalisering som et eksternt chok er ikke et udtryk for, at denne rivalisering kan måles eller udpeges som bestemte handlinger fra Ruslands eller Kinas side. Øget stormagtsrivalisering mellem de tre strategiske konkurrenter er USA's egen fortolkning af det internationale. Det er den overordnede ramme, som USA nu fortolker verdens gang ud fra, som det blev klart med Det Hvide Hus' nationale sikkerhedsstrategi fra 2017.<sup>12</sup> Vi analyserer således, hvordan tolkningen af det eksterne sætter rammen for den interne debat om USA's sikkerheds- og forsvarspolitik i Arktis.

---

8. Weible og Sabatier, op.cit., s. 123-136.

9. Lantis, op.cit., s. 5-6.

10. Weible og Sabatier, op.cit., s. 130.

11. Lantis, op.cit., s. 1-20.

12. The White House. *National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: December 2017), s. 1-55. Se også Henrik Breitenbauch & Mark Winther. "USA's nye forsvarsstrategi. Hovedtræk med danske perspektiver", *Center for Militære Studier*, december 2019, s. 4.

### Faktaboks 1: Den udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske kompetence i USA

Ifølge den amerikanske forfatning er den udenrigs- og sikkerhedspolitiske kompetence delt mellem præsidenten og Kongressen. Formelt set er det Kongressens prerogativ at erklære krig og at opretholde de militære styrker, ligesom Kongressen godkender alle budgetter, herunder det årlige forsvarsbudget. Senatet har særlige magtbeføjelser, også i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. De udspiller sig bl.a. i en række magtfulde udvalg, som afholder høringer ifm. godkendelse af traktatindgåelser, ambassadør- og ministerudnævnelser og udpegelser til topposter i det amerikanske forsvar.

Forfatningen definerer samtidig præsidenten som øverstbefalende for det amerikanske forsvar. De facto er det også reglen mere end undtagelsen, at det er præsidenten, som erklærer krig.<sup>13</sup> Kongressens villighed og mulighed for at blande sig i den førte politik svinger i takt med opfattelsen af trusselsniveauet mod USA. En klar trussel skaber ofte en rally 'round the flag-effekt, som lader præsidenten udøve forsvars- og sikkerhedspolitik uden den store indblanding fra Kongressen.<sup>14</sup>

I praksis udføres den amerikanske udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik af en bredere skare. Tættest på præsidenten findes USA's nationale sikkerhedsråd, The National Security Council (NSC), og herunder den nationale sikkerhedsrådgiver, som ikke skal igennem Senatets godkendeshøringer. NSC rådgiver og assisterer præsidenten i spørgsmål af relevans for nationens sikkerhed. Selvom rådet oprindeligt er oprettet til koordination af de nationale sikkerheds- og forsvarsmyndigheder, er det med årene blevet en betydelig magtfaktor, når det gælder fastlæggelsen af den førte politik.<sup>15</sup> Dette beklages fra tid til anden af embedsmændene i det amerikanske udenrigsministerium, forsvarsministerium og efterretningsvæsen<sup>16</sup>. Dette embedsværk er dog ikke selv uden magtbeføjelser. I forbindelse med implementeringen af diplomatiske initiativer og udarbejdelsen af diverse forsvarsstrategier

13. Harvey M. Sapolsky, Eugene Gholz & Caitlin Talmadge. *US Defense Politics. The Origins of Security Policy* (London: Routledge, 2017), s. 175.
14. James M. Lindsay. "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy", *Presidential Studies Quarterly*, 33:3 (2003), s. 530-546.
15. Sapolsky, op.cit., s. 175-187.
16. James M. McCormick. "The Institutional Setting," i *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*, red. James M. McCormick (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2012), s. 167.

fastholder den amerikanske centraladministration et betydeligt spillerum.<sup>17</sup>

Dette landskab af sikkerhedspolitiske kompetencer, magtbeføjelser og indflydelsesmuligheder byder også på en række aktører med særinteresser. Her findes interesseorganisationer og lobbyister samt tænketanke med mere eller mindre klart definerede politiske ståsteder. Endelig har Kongressens senatorer og repræsentanter en interesse i budgetallokeringer og politiske initiativer, som kan gavne deres popularitet i hjemstaten. Ved fordelingen af udvalgsposter er sådanne interesser ikke uvæsentlige.<sup>18</sup>

## 2.2. Den amerikanske Arktis-koalition

Den sikkerhedspolitiske betydning af den arktiske region for USA er ikke ny.<sup>19</sup> En lille gruppe aktører har været involveret i den sikkerhedspolitiske Arktis-dagsorden i årtier, illustreret ved den inderste cirkel i figur 2.<sup>20</sup> Den mest åbenlyse aktør er delstaten Alaska, hvis placering i den nordlige polarcirkel i det hele taget gør USA til en arktisk stat (A8) og en arktisk kyststat (A5).<sup>21</sup> Alaskas økonomi er afhængig af olie- og gasudvinding, og statens geografiske beliggenhed gør den samtidig vigtig for det amerikanske forsvar, hvorfor forsvarets installationer og bemanning også udgør en betydelig del af økonomien.<sup>22</sup> Kongressens Alaskadelegation forsøger at fremme den arktiske dagsorden i Washington på netop disse områder.<sup>23</sup> Delstatens senatorer har i en årrække været dygtige til

---

17. Sapolsky, op.cit., s. 160-162.

18. Sapolsky, op.cit., kapitel 9.

19. Ingrid Lundestad & Øystein Tunsjø. "The United States and China in the Arctic", *Polar Record*, 51:259 (2015), s. 394.

20. For en komplet kortlægning af de i 2013 relevante amerikanske aktører på en række Arktis-relaterede politikområder, se Heather A. Conley, Terry Toland, Mihaela David & Natalja Jegorova. "The New Foreign Policy Frontier. U.S. Interests and Actors in the Arctic", *Center for Strategic & International Studies*, (2013), s. 1-88.

21. A8 er betegnelsen for de otte arktiske stater med landterritorium nord for den nordlige polarcirkel, mens A5 beskriver de fem stater med kystlinje i Det Arktiske Ocean. A5-staterne har bl.a. underskrevet Ilulissat-erklæringen sammen.

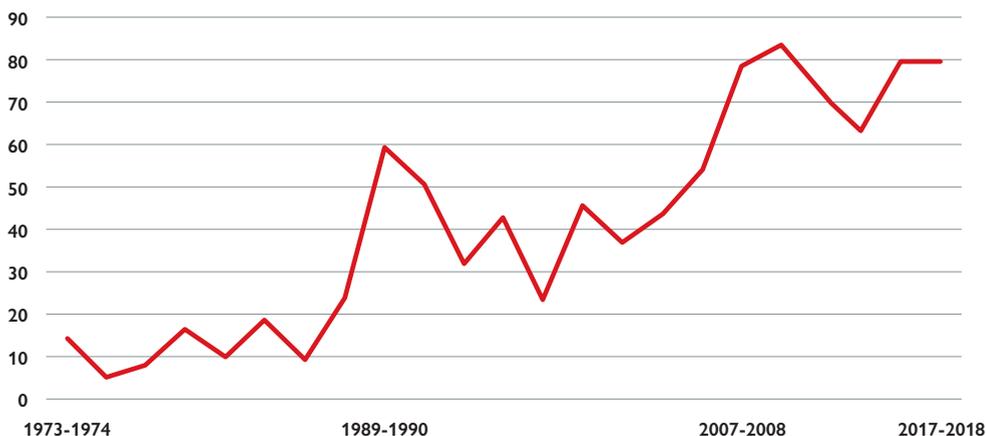
22. Katherine A. Weingartner & Robert W. Orttung. "US Arctic Policymaking under Trump and Obama", *Polar Record*, 55:6 (2019), s. 407.

23. Annika E. Nilsson. "The United States and the making of an Arctic nation", *Polar Record*, 54:275 (2018), s. 105.

at øve indflydelse i Washington igennem magtfulde udvalgsposter.<sup>24</sup> De nuværende senatorer, Lisa Murkowski (R) og Dan Sullivan (R), bestrider således udvalgsposter som hhv. formand for energi- og ressourcudvalget samt medlem af budgetudvalget og medlem af forsvarsudvalget. Som tabel 1 nedenfor illustrerer, er senator Murkowski og repræsentant Young (R-Alaska) de politikere, som oftest fremsætter lovforslag, hvori ordet "Arctic" indgår.<sup>25</sup> På tværs af politikområder er interessen i Kongressen for regionen også steget det seneste årti, som Herrmann & Hussong har vist; mellem 1973 og 2018 er der blevet stillet 986 lovforslag, resolutioner m.m., som inkluderer ordet "Arctic", hvoraf knap halvdelen er fremsat mellem 2007 og 2018, som vist i figur 1 nedenfor.<sup>26</sup>

Helt generelt bliver der altså refereret oftere til regionen på tværs af politikområder. Hvad angår forsvars- og sikkerhedspolitikken, er Alaska-delegationen nærmest per definition fortalende for større forsvarsmæssig

**Figur 1: Lovforslag, resolutioner m.m. i Kongressen, som indeholder ordet "Arctic", i perioden 1973-2018.**



Fra: Herrmann, Victoria & Lillian Hussong, "No UNCLOS, No Icebreakers, No Clue? U.S. Arctic Policy Through the Eyes of Congress", I *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic. The High North between Cooperation and Confrontation*, red. Joachim Weber (Cham: Springer, 2020), s. 25.

24. Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020.

25. Senator Sullivan tiltrådte i 2015 og har derfor kun fremsat lovforslag i tre år på tidspunktet for optællingen.

26. Herrmann & Hussong, op.cit., s. 25-26.

tilstedeværelse i Arktis – helst i Alaska.<sup>27</sup> Kombinationen af faldende oliepriser og en tiltagende bekymring for Ruslands opbygning i Arktis skaber ifølge en Arktis-ekspert netop nu de bedste betingelser for en substantiel stigning i føderale forsvarsmidler til Alaska.<sup>28</sup>

**Tabel 1: Top-5-fremsættere af lovforslag m.m. i Kongressen indeholdende nøgleordet "Arctic".**

Arktis- fortalere i Kongressen 2008-2018			
Repræsentanternes Hus	Antal	Senatet	Antal
Don Young (R-AK)	33	Lisa Murkowski (R-AK)	37
Jared Huffman (D-CA)	9	Mark Begich (D-AK)	32
Duncan D. Hunter (R-CA)	8	Maria Cantwell (D-WA)	11
Edward J. Markey (D-MA)	7	Christopher A. Coons (D-DE)	7
Bill Shuster (R-PA)	7	Carl Levin (D-MI)	6

Fra: Herrmann & Hussong, op.cit., s. 28.

Netop forsvaret opretholder en konstant tilstedeværelse i den arktiske region, men Arktis har ikke været en høj prioritet i det amerikanske forsvarsministerium og dertilhørende værn som flyvevåbnet og søværnet. Dette ses tydeligt i udviklingen af Pentagons Arktis-strategier mellem 2013, 2016 og frem til 2019-strategien.<sup>29</sup> Tabel 2 nedenfor opsummerer denne udvikling og viser, at regionen i disse år rykker støt opad på den overordnede strategiske dagsorden i forsvarsministeriet.<sup>30</sup> Hvor 2013-strategien havde fokus på menneskelig og miljømæssig sikkerhed, f.eks. i form af beredskab, havde 2016-strategien et markant større fokus

---

27. Weingartner and Orttung, op.cit., s. 407.

28. Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020.

29. Department of Defense, United States of America. *Arctic Strategy* (Washington D.C.: November 2013), s. 1-14; Department of Defense, United States of America. *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region* (Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense (Policy), December 2016), s. 1-17; Department of Defense, United States of America. *Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy* (Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June 2019), s. 1-18.

30. Lundestad & Tunsjø, op.cit., s. 394.

på at bibeholde det internationale arktiske samarbejde og påtalte risiciene ved Ruslands baseopbygning og ageren i og omkring Nordøstpassagen. 2019-strategien udgør til sammenligning et skifte i USA's syn på Arktis. Sikkerhedsperspektivet udspringer i denne strategi af udpræget traditionel geostrategisk tænkning om øget spænding mellem stormagterne, hvoraf Rusland og Kina nu udgør USA's "strategiske konkurrenter".<sup>31</sup>

I modsætning til denne refokusering fra centralt hold har underliggende og tværgående forsvarsinstitutioner, som det canadisk-amerikanske forsvarssamarbejde NORAD og den værnssfælles nordlige kommando USNORTHCOM, en permanent og mandatgivet interesse i en stærk arktisk tilstedeværelse.<sup>32</sup> Netop USNORTHCOM blev i 2011 udnævnt til det amerikanske forsvars talsmand for arktiske kapabiliteter. Kystvagten, som hører under Department of Homeland Security, har også længe advokeret aktivt for et større amerikansk fokus på Arktis. Behovet for at supplere kystvagtens få, skrantende isbrydere blev således påpeget af kystvagten allerede i 2010.<sup>33</sup> Forskellen på de permanente og semipermanente forsvarsinteresser er illustreret ved hhv. den inderste og den yderste cirkel i figur 2.

En anden aktør med blivende udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser i Arktis, men med et varierende engagement, er det amerikanske udenrigsministerium, som bl.a. varetager USA's medlemskab af Arktisk Råd.<sup>34</sup> Derudover koordinerer og informerer udenrigsministeriet om arktiske aktiviteter på tværs af administrationen igennem en *Arctic Policy Group*, ligesom ministeriet varetager de diplomatiske forbindelser til andre arktiske stater.<sup>35</sup> I sommeren 2020 blev diplomaten James P. De-

31. Department of Defense, United States of America. *Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy* (Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June 2019), s. 6.

32. Den amerikanske *unified command plan* deler ansvaret for Arktis mellem USNORTHCOM og USEUCOM.

33. United States Coast Guard. *United States Coast Guard High Latitude Region Mission Analysis Capstone Summary* (July 2010), s. 1-15.

34. Der er flere gange uden succes blevet fremsat forslag i Kongressen om oprettelsen af ambassadørpost for Arktis i det amerikanske udenrigsministerium. Se Victoria Herrmann & Lillian Hussong. "No UNCLOS, No Icebreakers, No Clue? U.S. Arctic Policy Through the Eyes of Congress", I *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic. The High North between Cooperation and Confrontation*. red. Joachim Weber (Cham: Springer, 2020), s. 34.

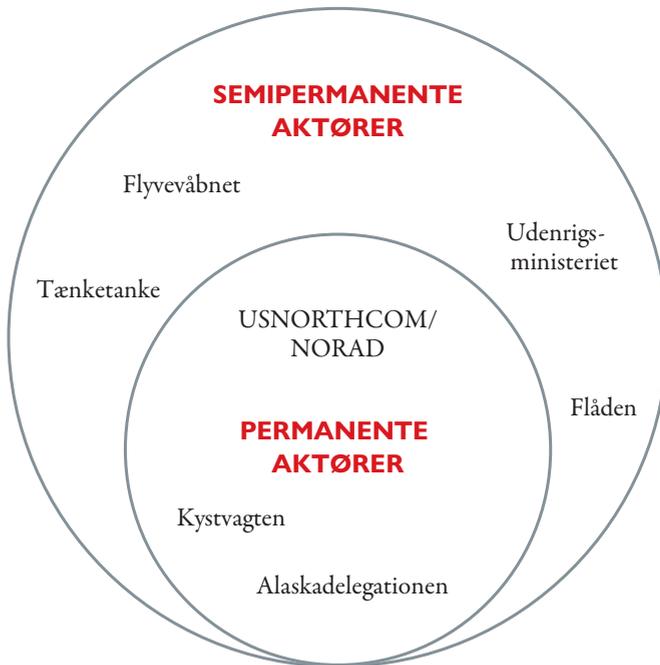
35. Weingartner & Orttung, op.cit., s. 408.

Hart<sup>36</sup> udnævnt til *U.S. Coordinator for the Arctic Region*,<sup>37</sup> og i samme omgang udnævnte Trump-administrationen en ny formand og et nyt medlem til *U.S. Arctic Research Commission*.<sup>38</sup> Udnævnelserne kommer meget sent i Trump-administrationens regeringsperiode, men viser, at det amerikanske engagement i regionen er stigende, også selvom både forsvarsministeriet og udenrigsministeriet stadig mangler en institutionaliseret, og sidstnævnte ligeledes en strategisk, tilgang til den arktiske region.<sup>39</sup>

Denne række af aktører (visualiseret i figur 2) – nogle med permanente interesser i en højt prioriteret sikkerhedspolitisk dagsorden i Arktis, andre med mere varierende eller perifere interesser – har som koalition manglet både magtbeføjelserne og stabiliteten til at skubbe den amerikanske Arktis-politik i nye retninger.<sup>40</sup> Som Weingartner & Orttung<sup>41</sup> viser, kan en opprioritering af Arktis-politikken fra Det Hvide Hus som resultat af ændringer på den internationale scene derimod effektivt føre til forandring både i den førte politik og i aktørernes mulighed for at påvirke den førte politik.<sup>42</sup> Præsident Obamas anerkendelse af effekterne af de globale klimaforandringer førte til en institutionalisering af centraladministrationens tilgang til Arktis og en klar klima- og forskningsfokuseret Arktis-politik. Til sammenligning har præsident Trumps fokus

- 
36. DeHart har indtil videre understreget, at USA ser Arktisk Råd som afgørende for opretholdelsen af den regelbaserede orden i Arktis, og inviterer samtidig til, at A8-staterne begynder at tænke i nye samarbejdsinitiativer i regi af Rådet. Se "American Arctic Perspectives". *Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)*, Online Q&A m. James DeHart, 11. september 2020 (15. september 2020): <https://www.youtube.com/watch?v=ztKmZlHvbTI>.
  37. Dette er ifølge State Departments hjemmeside en bredspektret rolle, som overordnet leder og koordinerer varetagelsen af USA's interesser i Arktis, herunder sikkerhed, bæredygtig vækst, samarbejdet mellem de arktiske stater og herigennem opretholdelsen af den regelbaserede orden i regionen. Se U.S. Department of State. "Office of the U.S. Coordinator for the Arctic Region", u.å. (27. november 2020): <https://www.state.gov/bureaus-offices/deputy-secretary-of-state/office-of-the-u-s-coordinator-for-the-arctic-region/>.
  38. Melody Schreiber. "The Trump administration appoints a new State Department Arctic Coordinator". *Arctic Today*, 29 July 2020. (26. august 2020): <https://www.arctictoday.com/the-trump-administration-appoints-a-new-state-department-arctic-coordinator/>.
  39. Interview med Arktis-ekspert, 8. juli 2020.
  40. Peter J. May, Bryan D. Jones, Betsi E. Beem, Emily A. Neff-Sharum & Melissa K. Poague. "Policy Coherence and Component-Driven Policymaking: Arctic Policy in Canada and the United States", *The Policy Studies Journal*, 33:1 (2005), s. 37-63.
  41. Se Weingartner & Orttung, op.cit.
  42. Dette er ligeledes i tråd med, hvad Herrmann & Hussong, op.cit., konkluderer: at eksterne chok og vedblivende interesse fra centrale beslutningstagere kan føre til ny lovgivning, inklusive budgetallokeringer.

**Figur 2: Den amerikanske Arktis-koalition før eksternt chok fra stormagtsrivalisering**



på den stigende stormagtsrivalisering med Kina og Rusland ført til en prioritering af USA's sikkerheds- og forsvarspolitik i Arktis.

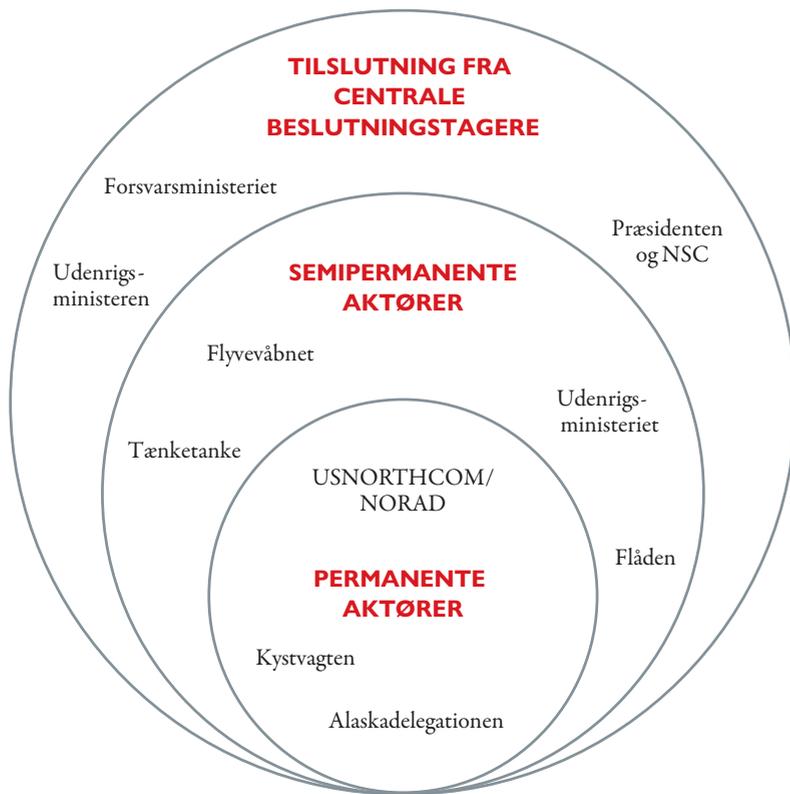
At regionen nu ansues af USA som en sikkerhedspolitisk udfordring, understreges af udenrigsminister Pompeos alarmistiske tale forud for Arktisk Råd-mødet i Finland i maj 2019 og af den seneste arktiske forsvarsstrategi (se tabel 2 nedenfor). I senatshøringer synes højtstående generaler, admiraler og diplomater i stigende grad på egen foranledning at nævne USA's forsvars- og sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis – uden først at blive spurgt af Alaskadelegationen, som det ellers ofte er tilfældet.<sup>43</sup> Dette viser, at de øverste militære lag i Pentagon og værnene er blevet mere responsive – måske endda proaktive – i forhold til den forsvars- og sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis. Som det ses tydeligt

43. Malte Humpert. "U.S. Warns of Russian Arctic Military Buildup: "Who puts missiles on icebreakers?"". *High North News*, 25 May 2020. (4. juni 2020): <https://www.highnorthnews.com/en/us-warns-russian-arctic-military-buildup-who-puts-missiles-icebreakers>.

af strategisammenligningen i tabel 2, skyldes denne refokusering opfattelsen af, at den globale stormagtsrivalisering nu også gør sig gældende i Arktis.

På det politiske niveau demonstrerede Alaskadelegationen allerede under Obama-administrationen sin evne til at udnytte en stigende opmærksomhed på Arktis fra en demokratisk præsident til sin fordel.<sup>44</sup> Med en dagsorden fra præsident Trump, som fint har matchet delegatio-

**Figur 3: Den amerikanske Arktis-koalition efter eksternt chok fra stormagtsrivalisering**



44. Chanda L. Meek and Emily Russel. "The Challenges of American Federalism in a Rapidly Changing Arctic", I *Governing the North American Arctic. Sovereignty, Security and Institutions*, red. Dawn Alexandra Berry, Nigel Bowles & Halbert Jones (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2016), s. 176.

nens fokus på fossile brændstoffer og forsvarsopbygning, er grunden lagt for en stærk koalition, som ønsker en styrket tilstedeværelse af det amerikanske forsvar i Arktis. Denne forstærkede Arktis-koalition er illustreret i figur 3. Hvordan denne tilstedeværelse kan udmønte sig og ud fra hvilke ræsonnementer, er fokuset for den følgende analyse.

**Tabel 2: Udviklingen i Pentagons Arktis-strategier (2013, 2016, 2019)<sup>45</sup>**

	2013-strategien	2016-strategien	2019-strategien
<b>Ønsket målbillede for Arktis:</b>	"A secure and stable region where U.S. national interests are safeguarded, the U.S. homeland is <b>protected</b> , and nations work cooperatively to address challenges" (s. 2, vores fremhævelse).	"A secure and stable region where U.S. national interests are safeguarded, the U.S. homeland is <b>defended</b> , and nations work cooperatively to address challenges" (s. 2, vores fremhævelse).	"A secure and stable region in which U.S. national <b>security</b> interests are safeguarded, the U.S. homeland is <b>defended</b> , and nations work cooperatively to address <b>shared</b> challenges" (s. 1, vores fremhævelser).
<b>Refererer til:</b>	<i>The National Strategy for the Arctic Region (2013)<sup>46</sup> &amp; National Security Presidential Directive (NSPD) 66/Homeland Security Presidential Directive (HSPD) 25, Arctic Region Policy (2009).<sup>47</sup></i>	<i>The National Strategy for the Arctic Region (2013) &amp; National Security Presidential Directive (NSPD) 66/Homeland Security Presidential Directive (HSPD) 25, Arctic Region Policy (2009).</i>	Styrende strategi: <i>National Security Strategy (2017).<sup>48</sup></i> Direkte forankring i: <i>National Defense Strategy (2018).<sup>49</sup></i>

45. Department of Defense, United States of America. *Arctic Strategy* (Washington D.C.: November 2013), s. 1-14; Department of Defense, United States of America. *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region* (Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense (Policy), December 2016), s. 1-17; Department of Defense, United States of America. *Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy* (Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June 2019), s. 1-18.

46. The White House. *National Strategy for the Arctic Region* (Washington D.C.: 10 May 2013), s. 1-13.

47. The White House, Office of the Press Secretary. *National Security Presidential Directive/NSPD—66. Homeland Security Presidential Directive/HSPD--25* (9 January 2009), s. 1-10.

48. The White House. *National Security Strategy*, op.cit.

49. Department of Defense. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge* (Washington D.C.: 2018), s. 1-14.

## 2. Kortlægning af den amerikanske Arktis-koalition

<b>USA's rolle:</b>	Beskytter af det amerikanske fastland og suverænitets-håndhæver. Arktisk kustode med fokus på samarbejde, miljøudfordringer og beredskab.	Forsvarer af det amerikanske fastland og afskrækker "at home and abroad" (s. 10) med fokus på stærke institutioner, regelbaseret samarbejde, suverænitets-håndhævelse og stærke alliancer.	Forsvarer af det amerikanske fastland og strategisk konkurrent til Rusland og Kina med fokus på afskrækkelse og med ansvaret for at forme det regionale sikkerhedsmiljø.
<b>Rusland og Kina:</b>	Nævnes ikke.	Kina nævnes ikke. Rusland nævnes som en voksende udfordring grundet Ukraine krisen, baseopbygning i Arktis og i forbindelse med Nordøstpassagen.	Kina nævnes for første gang – på 4 ud af 14 sider – og ofte i sammenhæng med Rusland. Disse stater udgør nu "strategic competitors" (s. 6).
<b>Sikkerhedsperspektiv:</b>	"Homeland security" (s. 3), søredning, beredskab, "human and environmental safety" (s. 11).	"Homeland security" (s. 9), søredning, beredskab, "human and environmental safety" (s. 2), voksende fokus på risiko for juridiske disputer om søruter og geostrategiske sikkerhedsdynamikker.	Forsvaret af det amerikanske fastland er fortsat første-prioritet. Dertil: Regional magtbalance er i fokus med traditionelt geostrategisk sikkerhedsperspektiv.
<b>Trusselsniveau:</b>	"Relatively low level of military threat" (s. 4).	Generelt: region præget af godt samarbejde. Klima- og geopolitiske ændringer kan føre til øgede spændinger på mellemlang og lang sigt, herunder nævnes specifikt uenigheder om de nye søruters juridiske status.	Det sikkerhedspolitiske miljø i Arktis beskrives som komplekst, men stadig præget af gode samarbejdsrelationer. Men "problematic strategic trends" (s. 3) vækker bekymring og medfører, at Arktis ansues som "increasingly uncertain", selvom risikoen for en nært forestående konflikt i regionen vurderes som lav.
<b>Udfordringer og risici:</b>	Risici for strategiens udførelse: Usikkerheder i klimaprogner og økonomiske prognoser; manglende bevillinger til strategiens realisering; risiko for grænse- og ressourcekonflikt som resultat af rivalisering og konflikt-narrativ fra medier og politikere; risiko for sikkerhedsdilemma som resultat af dårlig kommunikation eller aggressiv opbygning fra USA's side.	Risici for USA's nationale interesser i Arktis: klimaforandringer (både for indbyggere og for forsvarers infrastruktur); domain awareness; "growing geostrategic importance of the region" (s. 17).	Risici for USA's nationale interesser i Arktis: Kina og Ruslands ageren i Arktis kan blive en risiko for det amerikanske fastland, den regionale, regelbaserede orden og USA's mulighed for at "flow forces globally" (s. 6) i tilfælde af "strategic spillover". Dertil: Kysterosion og optøning af permafrost, naturkatastrofer eller oliespild udgør risici for indbyggere og for USA's nationale interesser.

# 3

## Tre amerikanske forståelser af arktisk konflikt

Ud fra den indsamlede data har vi identificeret tre konfliktforståelser, som eksisterer blandt koalitionen aktører. De tre konfliktforståelser, konflikt om Arktis, konflikt i Arktis og konflikt på kanten af Arktis, forudsætter øget stormagtsrivalisering, men er karakteriseret ved særskilte trusselopfattelser og målsætninger, som vist i tabel 3. Selvom de geografiske omstændigheder i Arktis og Nordatlanten er vigtige i de tre konfliktforståelser, er det ikke (militær)geografien, som differentierer dem fra hinanden. Det er snarere det, som er på spil for USA under hver enkelt forståelse og de foreslåede løsninger herpå, som adskiller de tre konfliktforståelser fra hinanden. Som et eksempel kan Ruslands Nordflåde således godt spille en rolle under både konfliktforståelse 2 og 3 (se tabel 3); under bekymringen for **konflikt i Arktis** opfattes Nordflåden som en trussel mod USA's selvbestaltede rolle som (arktisk) stormagt og USA's evne til at afskrække Rusland **i Arktis**. Samtidig er det Nordflådens ubåde, som er med til at skabe bekymring for en **konflikt på kanten af Arktis**, fordi Nordflåden kan trænge ind i Nordatlanten fra baser på Kolahalvøen og true vigtige kommunikationslinjer mellem Nordamerika og Europa. De tre konfliktforståelser er altså ikke gensidigt udelukkende, men viser hver især et geopolitisk ræsonnement, som eksisterer blandt aktørerne. Som det fremlægges nedenfor, er forståelserne ikke lige fremherskende blandt aktørerne, ligesom de i nogen grad har forskellige geopolitiske historikker.

Derfor skal konfliktforståelserne ses som en analytisk ramme, der både viser substansen af den amerikanske Arktis-debat og lader nuan-

**Tabel 3: Tre amerikanske forståelser af arktisk konflikt**

<b>Konfliktforståelse 1:</b> konflikt om Arktis	<b>Konfliktforståelse 2:</b> konflikt i Arktis	<b>Konfliktforståelse 3:</b> konflikt på kanten af Arktis
<p>Den arktiske region indeholder store råstofressourcer og lukrative søruter. Det kan dermed ikke udelukkes, at der kan opstå konflikt om opdelingen af og rettighederne i den arktiske region – altså en konflikt om Arktis som territorium og rettighederne hertil. I denne konfliktforståelse spiller internationale konventioner og indgåede aftaler en vigtig rolle, ligesom tekniske kapaciteter til udvinding af råstoffer og manøvrering igennem isfyldt farvand kan være afgørende.</p>	<p>I denne konfliktforståelse risikerer Arktis at blive til et militært operationsområde, altså et geografisk sted, hvor konflikt kan udspille sig. Konflikts omdrejningspunkt har ikke nødvendigvis noget med regionens ressourcer at gøre, men regionen bliver en scene (måske blandt flere), hvorpå en konflikt udspiller sig. I dette billede er den strategiske balance i regionen central, og i forlængelse heraf bliver det essentielt, at både udstyr og mandskab kan operere i ekstremt vejr. <i>Konflikt i Arktis</i> forudsætter, at USA udviser styrke, engagement og tilstedeværelse i Arktis og dermed markerer sig over for de nærmeste konkurrenter, Rusland og Kina.</p>	<p>I denne konfliktforståelse er USA truet fra nord eller nordøst. Denne konfliktforståelse italesættes som et <i>homeland security issue</i> med fokus på den amerikanske og canadiske grænse mod nord og den transatlantiske forbindelse mod øst. GIUK-gabet i Atlanterhavet og afsmeltningen af den naturlige buffer mod nord spiller særligt ind på denne konfliktforståelse. Hvor <i>konflikt i Arktis</i> i større grad omhandler USA's offensive kapaciteter og et øget engagement og en øget tilstedeværelse som arktisk nation og stormagt, drejer <i>konflikt på kanten af Arktis</i> sig om grundlæggende territorialforsvar, defensive kapaciteter og beskyttelse af den amerikanske befolkning og USA's allierede.</p>
<p><b>Trussel mod:</b> amerikanske råstofinteresser og adgang til søruter.</p>	<p><b>Trussel mod:</b> USA's status som dagsordensættende supermagt og USA's rolle som arktisk stormagt.</p>	<p><b>Trussel mod:</b> det amerikanske fastland, den amerikanske befolkning, allierede.</p>
<p><b>Målsætning:</b> forhindre ressourcekonflikt, men beskytte amerikanske ressourceinteresser og adgang til søruter.</p>	<p><b>Målsætning:</b> opnå kapaciteter og færdigheder, således at USA kan afskrække Rusland og Kina i Arktis og derudover fremstår som en aktiv og toneangivende arktisk stormagt og dagsordensættende supermagt.</p>	<p><b>Målsætning:</b> udbygge og opgradere den militære tilstedeværelse i Arktis og Nordatlanten til forsvar mod angreb på den amerikanske befolkning, amerikansk territorium og amerikanske allierede.</p>

cerne træde frem. Debatten og den førte politik foregår efter bestemte geopolitiske ræsonnementer, som træder frem i vores analytiske ramme. Det er også værd at bemærke, at rammen i høj grad omfatter debattens fulde spektrum. Når der i den følgende analyse f.eks. ikke er fokus på klimaforandringerne eller nævnes fortalere for afmilitarisering af Arktis, er det derfor udtryk for, at disse synspunkter ikke er substantielt repræsenteret i den indsamlede data. De tre konfliktforståelser er altså et forsøg på

at favne de forskellige positioner og den dynamik, debatten indeholder nedenunder den brede forståelse af Arktis som defineret af stormagtsrivalisering. Således viser konfliktforståelserne, at der er forskellige ting på spil for USA, og at målsætningerne under hver af de tre forståelser derfor adskiller sig fra hinanden.

### 3.1. Konfliktforståelse 1 – konflikt om Arktis

Den arktiske regions ressourcer i form af olie, gas, mineraler, sjældne jordarter og fisk udgør en væsentlig del af den amerikanske interesse i Arktis. Med til denne interesse hører også adgangen til de nye arktiske søruter: Nordøstpasset, Nordvestpasset og på længere sigt Den Transpolare Rute (se kort 2).

Interessen i både kortlagte og endnu uopdagede ressourcer og nødvendigheden af uhindret adgang til søruter udtrykkes af en række politikere på tværs af partiskel, herunder senator Murkowski (R-Alaska), senator King (I-Maine) og repræsentant Ruppersberger (D-Maryland).<sup>50</sup> Disse aktører understreger vigtigheden af, at USA bibeholder adgang til sin del af ressourcerne – også den del, som måtte ligge uden for USA's eksklusive økonomiske zone (EEZ), som f.eks. olie- og gasforekomster i Det Arktiske Ocean.<sup>51</sup> En muliggørende omstændighed for dette potentielle resourceeventyr er afsmeltningen af havisen i Det Arktiske Ocean.

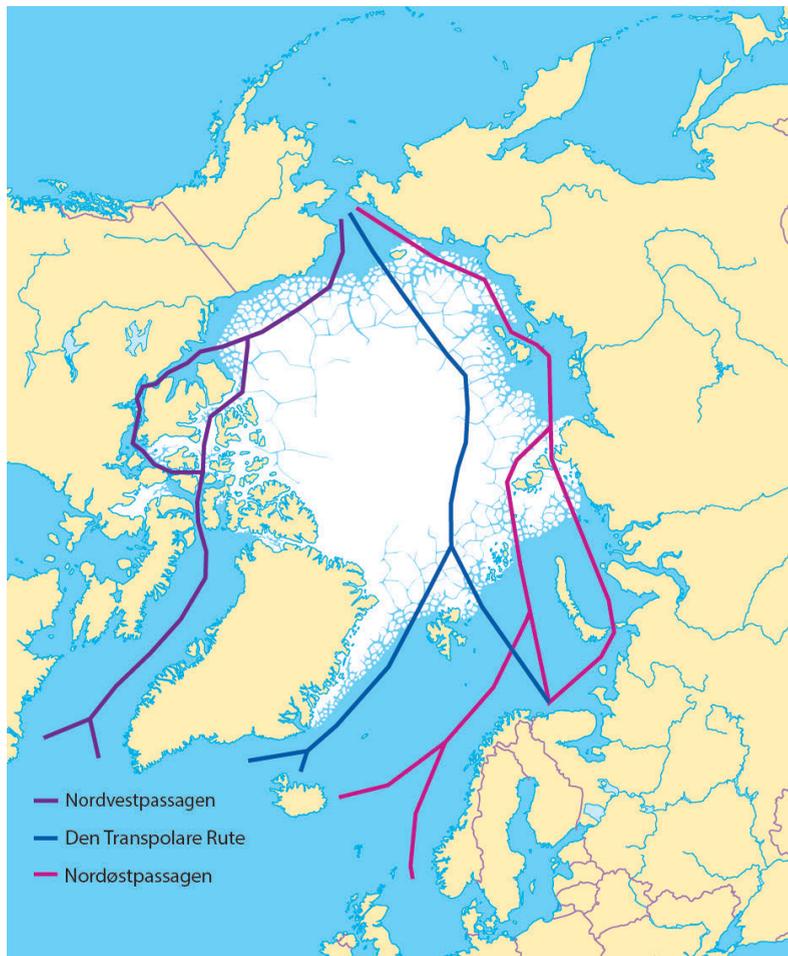
USA's interesse i arktiske ressourcer og søruter er også et fokus for det amerikanske udenrigsministerium. Udenrigsminister Pompeo fremhævede som en del af sin tale forud for Rovaniemi-mødet, at den arktiske region menes at indeholde en "overflod" af uran og sjældne jordarter samt 13 % af verdens uopdagede olieressourcer og 30 % af de uopdagede

---

50. Se f.eks. "Hearing to consider the nomination of: Vice Admiral Michael M. Gilday, USN to be admiral and Chief of Naval Operations", Senate Committee on Armed Services, 31 July 2019, og "Department of Homeland Security Appropriations for 2020", Subcommittee of the committee on Appropriations, House of Representatives, 6 March 2019.

51. Ifølge geologiske og geofysiske eksperter findes de fleste olie- og gasressourcer sandsynligvis inden for kyststaternes ubestridte territorialfarvand eller EEZ. Se f.eks. Kenneth J. Bird, Ronald R. Charpentier, Donald L. Gautier, David W. Houseknecht, Timothy R. Klett, Janet K. Pitman, Thomas E. Moore, Christopher J. Schenk, Marilyn E. Tennyson & Craig R. Wandrey. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle* (Fact sheet). (Menlo Park: U.S. Geological Survey, 2008).

**Kort 2: Nye arktiske søruter**



gasressourcer.<sup>52</sup> En af de hovedansvarlige embedsmænd for regionen i Pompeos ministerium, Michael J. Murphy (Deputy Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs), beskriver den amerikanske interesse således:

52. Michael R. Pompeo. "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus". *U.S. Department of State*, 6 May 2019. (29. juni 2020): <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

Security challenges exist in the Arctic, but the region is also full of opportunity. It is home to fish stocks critical to global food supply, oil reserves, and deposits of critical minerals essential to the production of advanced technology. As the navigation seasons in the Arctic Ocean increase, new, faster, and cheaper circumpolar shipping routes between Europe and the United States may emerge. The Department of State will work to ensure the region remains open to shared economic and scientific [interests], and our security interests are protected.<sup>53</sup>

I lyset af denne interesse udtrykkes risikoen for **konflikt om Arktis** af en række aktører, som er bekymrede over en øget rivalisering med Kina og Rusland om de samme ressourcer og søruter. Bekymringen er tydelig i udenrigsminister Pompeos tale og i Murphys udtalelse, ligesom Arktis-ekspert i tænketanken Center for Strategic and International Studies (CSIS) Heather Conley bl.a. ser Kinas arktiske tilstedeværelse som et forsøg på at legitimere kinesiske rettigheder til regionens ressourcer.<sup>54</sup> Ligeledes opfatter den amerikanske kystvagt Kinas ambitioner om en polar sidevej til Belt and Road-initiativet som en trussel mod den regelbaserede orden i regionen og som potentielt kompromitterende for de arktiske staters suverænitet og suveræne rettigheder.<sup>55</sup> Samme bekymring for en polar silkevejs konsekvenser for USA's ressourceinteresser i Arktis deles af USA's ambassadør til Danmark, Carla Sands,<sup>56</sup> og den højest ran-

53. Michael J. Murphy. "On Arctic Security Issues", udtalelse i House Homeland Security Subcommittee on Transportation and Maritime Security, 5 February 2020. (29. juni 2020): <https://homeland.house.gov/imo/media/doc/DAS%20Murphy%20Testimony%20Arctic%20Security%20Hearing%201.pdf>, s. 4.

54. Heather A. Conley. "Expanding Opportunities, Challenges and Threats in the Arctic: A Focus on the U.S. Coast Guard Arctic Strategic Outlook", udtalelse i Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation Subcommittee on Security, 12 December 2019. (29. juni 2020): <https://www.commerce.senate.gov/services/files/923A8496-BAF6-498D-A590-CF865CB2ADD5>.

55. Se f.eks. Admiral Charles W. Ray, Coast Guard Vice Commandant. "Expanding Opportunities, Challenges and Threats in the Arctic: A Focus on the U.S. Coast Guard Arctic Strategic Outlook", udtalelse i Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation Subcommittee on Security, 12 December 2019. (29. juni 2020): <https://www.commerce.senate.gov/services/files/8D5AD0EC-4DAD-4A25-8F15-A1AA3E2FD138>; Department of Homeland Security Appropriations for 2020, op.cit., 6 March 2019, s. 189.

56. Carla Sands. "The US view on the Arctic". *U.S. Embassy in Denmark*, 15 November 2019. (30. juni 2020): <https://dk.usembassy.gov/the-us-view-on-the-arctic/>.

gerende general i flyvevåbnet, David L. Goldfein.<sup>57</sup> Et godt eksempel på en konkret reaktion på denne bekymring fra amerikansk side er underskrivelsen af et aftalememorandum mellem det amerikanske udenrigsministerium og Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked i Grønland om råstofkortlægning i Sydgrønland – formodentlig som modsvar til kinesiske investeringer i grønlandsk minedrift. I april 2020 blev dette initiativ fulgt op af en amerikansk hjælpepakke på 83 mio. kroner, som bl.a. skal bruges til udvikling af råstofsektoren i Grønland.<sup>58</sup>

I modsætning til den generelle og lidt diffuse bekymring for konflikt med Kina om arktiske ressourcer er bekymringen i relation til Rusland koncentreret om Nordøstpassagen. Det er især Ruslands syn på passagen som et indre, isdækket farvand og det i 2019 fremsatte krav om 45 dages varsel for gennemsejling med fremmede flådefartøjer, som vækker bekymring i USA.<sup>59</sup> Ifølge amerikanske tænketankseksperter, politikere og udenrigsministeriet udgør det russiske krav en trussel mod den frie sejlads og er i strid med FN's Havretskonvention.<sup>60</sup> En vigtig forskel i synet på Rusland og Kina i henhold til bekymringen for en konflikt om arktiske ressourcer og søruter ligger altså i USA's anerkendelse af Ruslands rettigheder og legitime interesse i arktiske ressourcer som olie og gas, hvilket ikke gør sig gældende for synet på Kinas engagement i Arktis.

Risikoen for en konflikt om Arktis er ikke en ny bekymring, hverken i USA eller blandt de resterende arktiske stater. Frygten for en sådan konflikt har været en faciliterende faktor for vellykkede aftaler indgået af de arktiske stater, herunder Ilulissat-erklæringen fra 2008. Heri bekræfter de fem arktiske kyststater deres intention om at følge FN's Havretskon-

---

57. Secretary Heather Wilson & General David L. Goldfein. "Air power and the Arctic: The importance of projecting strength in the North". *Defense News*, 9 January 2019. (30. juni 2020): <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/01/09/air-power-and-the-arctic-the-importance-of-projecting-strength-in-the-north/>.

58. Ane Lone Bagger. "Grønlands landsstyre: Vi er ikke blinde for tegnene på en øget militarisering i Arktis". *Altinget.dk*, 2. juni 2020. (30. juni 2020): <https://www.altinget.dk/artikel/groenlands-landsstyre-vi-er-ikke-blinde-for-tegnene-paa-en-oeget-militarisering-i-arktisk>.

59. Se også Mikkel Runge Olesen et al., "Nye Sikkerhedspolitiske Dynamikker i Arktis: Muligheder og Udfordringer for Kongeriget Danmark". *Dansk Institut for Internationale Studier*, 2020, s. 7.

60. Se f.eks. Murphy, op.cit., s. 2; "Hearing to receive testimony on U.S. Policy and Posture in Support of Arctic Readiness", Senate Committee on Armed Services, Subcommittee on Readiness and Management Support, 3 March 2020, s. 9; Heather Conley et al., "America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050". *Center for Strategic and International Studies*, 2020, s. 11.

vention og de rettigheder og pligter, som følger af denne. Der hersker i koalitionen en anerkendelse af den regelbaserede orden i Arktis – bl.a. det relativt veludviklede sæt af aftaler,<sup>61</sup> som regulerer flere aspekter af staternes omgang med hinanden i regionen, herunder fordelene ved en amerikansk ratificering af FN's Havretskonvention.<sup>62</sup> Konventionen betragtes på nuværende tidspunkt af USA som sædvaneret, hvilket skaber begrænsninger for USA's brug af konventionen som juridisk instrument. F.eks. kan USA ikke fremsætte krav på en udvidet kontinentalsokkel uden at ratificere konventionen, ligesom USA ikke officielt kan gøre indsigelse mod andre staters kravfremsættelser.<sup>63</sup> Af samme grund har de tidligere administrationer under Bush og Obama samt en række nuværende senatorer opfordret til, at USA ratificerer konventionen. Senest er en resolution til ratificering blevet fremsat i Huset og Senatet i sommeren 2019.<sup>64</sup>

Risikoen for en konflikt om Arktis som territorium er altså ikke ny, og af samme grund eksisterer der allerede en aftalebaseret tilgang til regionens ressourcer og søruter samt flere veludviklede samarbejder om søredning og forskning. Senest har den nyudnævnte *U.S. Coordinator for the Arctic Region*, James DeHart, efterspurgt nye samarbejder mellem A8-staterne i regi af Arktisk Råd.<sup>65</sup> De implicitte omkostninger ved at

61. Blandt de vigtigste multilaterale aftaler findes aftalen om søredning fra 2011, aftalen om beredskab i forbindelse med oliespild i Arktis fra 2013, aftalen til forøgelse af det internationale forskningssamarbejde i Arktis fra 2017, Polarkodens regler om kommerciel sejlads og aftalen til forebyggelse af ureguleret kommercielt fiskeri i Det Arktiske Ocean (fiskerimotoriet) fra 2018.

62. Se f.eks. U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, "Briefing on the Administration's Arctic Strategy – Special Briefing", 23 April 2020 (30. oktober 2020): <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-official-on-the-administrations-arctic-strategy/>; Admiral Ray, "Expanding Opportunities", op.cit., s. 4-6; Chief of Naval Operations, The United States. "Strategic Outlook for the Arctic", January 2019, s. 5-7 (6. oktober 2020): [https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-1/-1/1/NAVY\\_STRATEGIC\\_OUTLOOK\\_ARCTIC\\_JAN2019.PDF](https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-1/-1/1/NAVY_STRATEGIC_OUTLOOK_ARCTIC_JAN2019.PDF); H.Res.454 – Calling upon the United States Senate to give its advice and consent to the ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 20 June 2019; S.Res.284 – A resolution calling upon the United States Senate to give its advice and consent to the ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 25 July 2019.

63. Roncevert Ganan Almond. "U.S. Ratification of the Law of the Sea Convention". *The Diplomat*, 24 May 2017. (30. november 2020): <https://thediplomat.com/2017/05/u-s-ratification-of-the-law-of-the-sea-convention/>.

64. H.Res.454, op.cit.; S.Res.284, , op.cit.

65. Se "American Arctic Perspectives". *Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)*, Online Q&A m. James DeHart, 11 September 2020 (6. oktober 2020): <https://www.youtube.com/>

bryde med disse aftaler, konventioner og samarbejder mindsker givetvis risikoen for **konflikt om Arktis**, og denne konfliktforståelse synes heller ikke at være den mest fremherskende i koalitionen. Men samtidig har den øgede stormagtsrivalisering i de seneste år resulteret i netop udtrædelse af og brud med flere internationale aftaler og organisationer. Den øgede mistillid mellem stormagterne kan også blive en udfordring i Arktis, hvis denne mistro for alvor forplanter sig til f.eks. Arktisk Råd, kystvagt- og forsknings samarbejdet og forhandlinger om grænsedragninger i Det Arktiske Ocean.

### **Konsekvenser for regionen og for Rigsfællesskabet**

Vinder denne konfliktforståelse frem i koalitionen tilgang til Arktis, vil det være et resultat af øget mistillid mellem stormagterne. F.eks. kan yderligere forsøg fra Kina på at investere i udvindingen af arktiske ressourcer, f.eks. i Grønland eller i Island, føre til reaktioner fra USA både retorisk og i form af konkrete (økonomiske) modsvar. I realiteten er der dog ikke meget ”Kina i Grønland” på nuværende tidspunkt, og kineserne er tilsyneladende kun blevet mere forsigtige i Arktis efter USA’s seneste reaktioner og retorik møntet på den kinesiske tilstedeværelse i regionen.<sup>66</sup> Samtidig er det usandsynligt, at Kina vil modarbejde USA’s ønske om fri sejlads i Nordøstpassagen, da Kina på linje med USA har interesse i uhindret gennemsejling af denne. Heri ligger derfor også en potentiel fremtidig uoverensstemmelse i samarbejdet mellem Rusland og Kina om netop Nordøstpassagen.<sup>67</sup>

I relationen Rusland-USA har risikoen for en konflikt om Arktis det modsatte fortegn: Bortset fra en mulig indsigelse fra USA mod Ruslands kravfremsættelse på kontinentalsoklen i Det Arktiske Ocean (hvilket vil kræve, at USA ratificerer Havretskonventionen) findes der på nuværende tidspunkt ikke åbenlyse uenigheder mellem Rusland og USA om rettighederne til olie, gas, fisk og mineraler i Arktis. Derimod indeholder uenigheden om Nordøstpassagens juridiske status et konfliktpotentiale, som beskrevet. Daværende flådeminister Richard V. Spencer udtalte i januar 2019 følgende: ”(...) freedom of navigation should be applied up

---

watch?v=ztKmZlHvbTI.

66. Interview med Arktis-ekspert, 16. juni 2020.

67. Se også Runge Olesen, op.cit., s. 11.

there. We're going to try to do it, and we're going to learn our way into it."<sup>68</sup> Det antages af eksperter, at "up there" var en reference til Nordøstpasset.<sup>69</sup> Allerede i 2016-17 udarbejdede kystvagten et "concept of operations" til udførelse af en *freedom of navigation operation* (FONOP) igennem Nordøstpasset med henblik på at demonstrere USA's anskuelse af passagen som internationalt farvand.<sup>70</sup> En Arktis-ekspert ser flådeminister Spencers forslag som den egentlige udpegelse af Rusland som en trussel i Arktis. Samme ekspert bemærker hertil, at en FONOP igennem Nordøstpasset ville være "som at prikke Rusland i øjet" – altså en provokation, der vil eskalere disputten om passagen unødigt.<sup>71</sup> Samtidig risikerer USA med de nuværende amerikanske isbryderkapaciteter at skulle hidkalde russisk eller canadisk assistance under en FONOP i Nordøstpasset, hvilket ville være kontraproduktivt.<sup>72</sup>

For Grønland og Rigsfællesskabet ligger den største risiko ved denne konfliktforståelse i håndteringen af råstofforekomsterne i og omkring Grønland. Råstoffer som sjældne jordarter og andre metaller (herunder kobber, zink, jern, guld og uran), fossile ressourcer i form af olie og gas samt ædelstene er alle ressourcer, som er registreret i og omkring Grønland. Kortlægning, udvinding og raffinering af disse – især de strategisk vigtige sjældne jordarter (REEs)<sup>73</sup> – har allerede været genstand for politiske diskussioner. Det mest fremtrædende eksempel er kinesisk kapital

68. Secretary of the Navy, Richard V. Spencer. "Discussion at the Center for a New American Security (CNAS)". 8 January 2019. (1. juli 2020): <https://www.navy.mil/navydata/people/secnav/Spencer/Speech/CNAS.pdf>, s. 20.

69. Rebecca Pincus. "Rushing Navy Ships into the Arctic for a FONOP is Dangerous". January 2019. (2. juli 2020): <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/january/rushing-navy-ships-arctic-fonop-dangerous>; David Auerswald. "Now is not the time for a FONOP in the Arctic". 11 October 2019. (3. november 2020): <https://warontherocks.com/2019/10/now-is-not-the-time-for-a-fonop-in-the-arctic/>.

70. Admiral Paul Zukunft. "Navigating the Fourth Coast", I *Shifting currents in the Arctic. Perspectives from three littoral Arctic states*, red. Rachel Ellehuus, Center for Strategic and International Studies, 2019, s. 3.

71. Interview med Arktis-ekspert, 26. juni 2020.

72. Pincus. "Rushing Navy Ships", op.cit.

73. Trods navnet sjældne jordarter handler problematikken om disse 17 kritiske mineraler mere om den komplicerede raffineringsproces, som Kina sidder tungt på, end om manglende forekomster på globalt plan. Se mere: Andreas Lindqvist. "Sjældne jordarter kan blive nyt våben i handelskrig". *Ingeniøren*, 7. juni 2019. (26. august 2020): <https://ing.dk/artikel/sjaeldne-jordarter-kan-blive-nyt-vaaben-handelskrig-226519>.

investeret i REE-minen ved Kvanefjeld, som har afstedkommet debat om de reelle kinesiske intentioner bag involveringen i projektet.<sup>74</sup>

Investeringer i udvinding af grønlandske råstoffer fra fremmede stater kan også i fremtiden skabe udfordringer. På to forskellige, men forbundne, fronter vil en øget kinesisk involvering i grønlandsk råstofudvinding skabe friktion. For det første i relationen mellem USA og Rigsfællesskabet. Generelt bekymrer kinesisk tilstedeværelse og involvering i det grønlandske samfund USA.<sup>75</sup> Men USA har også holdt et vågent øje med Kinas dominans på det globale REE-marked i en årrække, bl.a. fordi sjældne jordarter er kritiske for en lang række af det amerikanske forsvars fartøjer, køretøjer og våbensystemer.<sup>76</sup> USA's holdning til kinesisk involvering i råstofudvinding i Grønland fører til den anden gnidningsflade: Hvor stopper Grønlands Selvstyres hjemtagne kompetence på råstofområdet, og hvor begynder den danske regerings udenrigs- og sikkerhedspolitiske kompetence? For Grønland kan indtægterne fra råstofudvinding blive en velkommen, ny indtægtskilde, som ikke kun kan diversificere den grønlandske økonomi, men også mindske den økonomiske afhængighed af Danmark.<sup>77</sup> Disharmonien mellem behovet for at tage Rigsfællesskabets vigtigste allieredes bekymringer alvorligt og det grønlandske ønske om at udvikle råstofindustrien til gavn for det grønlandske samfund er ved denne konfliktforståelse den umiddelbart største udfordring for Rigsfællesskabet.

Konflikttrisikoen ved denne konfliktforståelse er altså økonomisk og diplomatisk frem for militær, hvorfor netop koalitionen forsvarsaktører synes at være mindre bekymrede for en **konflikt om Arktis**. Denne konfliktforståelse er, som beskrevet, et fokus for det amerikanske udenrigs-

---

74. Yang Jiang. "DIIS Policy Brief: China in Greenland: Companies, Governments, and Hidden Intentions?". *Dansk Institut for Internationale Studier*, 2018, s. 1-4.

75. Hans Lucht. "DIIS Policy Brief: Chinese Investments in Greenland raise US concerns". *Dansk Institut for Internationale Studier*, 20 November 2018. (2. juli 2020): <https://www.diis.dk/en/research/chinese-investments-in-greenland-raise-us-concerns>.

76. Se f.eks. Valerie Bailey Grasso. "Rare Earth Elements in National Defense: Background, Oversight Issues and Options for Congress". *Congressional Research Service*, 23 December 2013.

77. Kristian Søby Kristensen & Jon Rahbek-Clemmensen. "Greenlandic sovereignty in practice. Uranium, independence, and foreign relations in Greenland between three logics of security", I *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic. Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, red. Kristian Søby Kristensen & Jon Rahbek-Clemmensen (London: Routledge, 2017), s. 38-53.

ministerium, inklusive udenrigsminister Pompeo, Alaskadelegationen og en række toneangivende tænketankseksperter. Altså synes denne konfliktforståelse at være mere fremherskende i det amerikanske diplomati end i de forsvarsorienterede institutioner.

### 3.2. Konfliktforståelse 2 – konflikt i Arktis

Hvor risikoen for konflikt **om Arktis** i en årrække har figureret blandt de arktiske stater, herunder USA, er bekymringen for en potentiel konflikt-situation **i Arktis** af nyere dato. Kystvagtens øverstbefalende, admiral Karl Schultz, udtrykker dette skifte koncist: "Hvad der tidligere var en region præget af energiinteresser og -udfordringer er nu i stigende grad et domæne præget af strategisk konkurrence."<sup>78</sup> Blandt koalitionen forsvarsaktører italesættes den arktiske region i stigende grad som et *theater*, altså en potentiel krigsskueplads, som USA bør øge sin tilstedeværelse på. Den genoprettede 2. flåde, med ansvar for Arktis og Nordatlanten, tilgår regionen som et "competitive space",<sup>79</sup> som vil vokse i betydning, og general Wolters, øverstbefalende for USEUCOM, udtaler i en senats-høring, at den europæiske kommando skal blive lige så fokuseret i Arktis, som kommandoen er i Baltikum og det centrale Atlanterhav<sup>80</sup>. Alaska- og Maine-senatorerne istemmer sammen med en række højtstående admiraler og generaler (bl.a. Chief of Naval Operations,<sup>81</sup> flådeministeren<sup>82</sup>

---

78. United States Coast Guard. "Arctic Strategic Outlook", April 2019, s. 2. (3. juli 2020): [https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic\\_Strategic\\_Outlook\\_APR\\_2019.pdf](https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic_Strategic_Outlook_APR_2019.pdf).

79. U.S. 2nd Fleet Public Affairs. "2nd Fleet Declares Full Operational Capability". 31 December 2019. (3. juli 2020): [https://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=111782](https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=111782).

80. "Hearing to Receive Testimony on United States European Command and United States Transportation Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2021 and the Future Years Defense Program", Senate Committee on Armed Services, 25 February 2020, s. 71.

81. "Hearing to receive testimony on Posture of the Navy in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2021 and the Future Years Defense Program", Senate Committee on Armed Services, 4 March 2020, s. 87.

82. "Hearing to Consider the Nominations of: Honorable Kenneth J. Braithwaite to be Secretary of the Navy; Honorable James H. Anderson to be Deputy Under Secretary of Defense for Policy; and General Charles Q. Brown, Jr., USAF for Reappointment to the Grade of General and to be Chief of Staff, United States Air Force", Senate Committee on Armed Services, 7 May 2020.

og den øverstbefalende general for USNORTHCOM<sup>83</sup>). Blandt disse aktører bliver Arktis altså omtalt som en geografisk region med voksende militær betydning, hvor Beringstrædet potentielt kan blive lige så geopolitisk tungtvejende som Malaccastrædet og Hormuzstrædet, og hvor USA's engagement og synlige tilstedeværelse af samme grund er nødvendig.<sup>84</sup>

Også ved denne konfliktforståelse er det den øgede stormagtsrivalisering med Rusland og Kina, der får koalitionen aktører til at se regionen som en arena for strategisk konkurrence. I lighed med den første konfliktforståelse er truslen fra Rusland konkret og militær, mens truslen fra Kina opfattes som mindre håndgribelig, men alligevel allestedsnærværende. Hertil kommer bekymringen for russisk-kinesisk samarbejde i Arktis.

Ruslands (gen)opbygning af baser i det russiske Arktis vækker stor bekymring i den amerikanske hovedstad. CSIS, en af de førende sikkerhedspolitiske tænketanke, udgav i marts 2020 ikke mindre end fem baggrundspapirer om fem forskellige russiske baser i Arktis samt en længere rapport om det samlede billede i regionen, inklusive præsident Putins oprettelse af en ny strategisk kommando for Arktis under Nordflåden i 2014.<sup>85</sup> Oprettelsen af denne *Northern Fleet Joint Strategic Command* er ifølge Pentagon en måde for Rusland at koordinere sit fornyede Arktis-fokus på – et fokus, som ud over nye baser også har resulteret i nye arktiske enheder, genopbygning af landingsbaner og etablering af et netværk af luftforsvars- og missilsystemer, radaranlæg, sensorer m.m.<sup>86</sup> Den russiske trussel påvises ofte i senatshøringer ved hjælp af landkort med markeringer af baserne eller med figurer, som sammenligner antallet af russiske isbrydere med USA's.<sup>87</sup> Truslen fra Rusland opfattes altså som

---

83. Gen. Terrence O'Shaughnessy. "Look North to find the Front Line of North America's Defense". *Defense News*, 29 January 2019. (3. juli 2020): <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/01/29/look-north-to-find-the-front-line-of-americas-defense/>.

84. Se f.eks. Chief of Naval Operations Admiral Gilday. "Hearing to receive testimony on Posture of the Navy (...)", op.cit., Senate Committee on Armed Services, 4 March 2020, s. 87.

85. Conley et al., op.cit., 2020.

86. Department of Defense. *Arctic Strategy*, op.cit. (June 2019), s. 4.

87. Eksempelvis: USCG. "Major Icebreakers of the World". *Developed and Maintained by the USCG Office of Waterways and Ocean Policy*, Updated 1 May 2017. (5. oktober 2020): <https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/Office%20of%20Waterways%20and%20Ocean%20Policy/20170501%20major%20icebreaker%20chart.pdf?ver=2017-06-08-091723-907>.

værende kvantificerbar og militær. Udenrigsminister Pompeo ser den russiske opbygning som provokerende og aggressiv – et synspunkt, som deles bredt i koalitionen, herunder af Alaskadelegationen og i stigende grad af forsvarer.<sup>88</sup> Sidstnævnte dog mest udtalt igennem USNORTH-COM.<sup>89</sup>

Mens Rusland udgør en aktuel militær trussel, er det Kina, som antages at være den reelle økonomiske og fremtidige militære trussel mod USA i Arktis.<sup>90</sup> Kinas to nybyggede isbrydere tolkes i USA som et tegn på, at Kinas arktiske interesser er både blivende og voksende, mens Beijings planer om at bygge en atomdrevet isbryder endda får nogle eksperter til at spekulere i fremtidige kinesiske atomdrevne hangarskibe.<sup>91</sup> Kinas selvudnævnelse som *near-Arctic state* ses i USA som en provokation, og en række af koalitionen aktører påpeger ofte, at der kun findes arktiske og ikke-arktiske stater. Bekymringen for kinesiske isbrydere og benægtelsen af Kinas kreative geografiføring skal ses i lyset af en overordnet bekymring for Beijings ferme brug af ”economic statecraft” og ”indflydelsesoperationer”.<sup>92</sup> Herunder refereres der især til investeringer i kritisk infrastruktur, potentiel brug af data indsamlet igennem forskningsmæssig tilstedeværelse til militære formål (såkaldt dual-use) og økonomisk pression af småstater som en vej ind på den arktiske scene<sup>93</sup> – bekymringer, som også figurerer i forståelserne af **konflikt om Arktis og på kanten af Arktis**.<sup>94</sup>

---

88. Interview med Arktis-ekspert, 6. juli 2020.

89. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

90. Interview med Arktis-ekspert, 8. juli 2020.

91. Conley, ”Expanding Opportunities (...)”, op.cit., 2020, s. 4.

92. Murphy, op.cit., s. 3.

93. Se Jon Rahbek-Clemmensen & Line Jedig Nielsen. ”The Middleman – The Driving Forces Behind Denmark’s Arctic Policy”, I *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic. The High North between Cooperation and Confrontation*. red. Joachim Weber (Cham: Springer, 2020), s. 80.

94. For en opsummering, se Conley et al., op.cit., 2020, s. 24-25.

### **At træde ind på den arktiske scene: presence, presence, presence**

Selvom truslen fra Rusland og Kina således opfattes som værende forskellig både i tidsperspektiv og håndgribelighed, er konklusionen entydig: Arktis er blevet en arena for stormagtsrivalisering og dermed også en scene, hvorpå en (væbnet) konflikt kan udspille sig. Koalitionens løsning på dette er øget tilstedeværelse. Dette følger logisk af den metaforiske "scene" – vil man spille med på scenen, må man først og fremmest være til stede. Som beskrevet herunder ser koalitionen aktører en række af de allerede igangsatte initiativer i regionen som instrumenter, hvorigennem man øger sin *presence* i **Arktis** som geografisk region.

En øget tilstedeværelse er nødvendig ud fra både et vakuum- og et nulsums-ræsonnement, som eksisterer blandt aktørerne. Vakuum-tankegangen fordrer, at USA øger sin tilstedeværelse i regionen, fordi et magtvakuum ellers vil blive udfyldt af de strategiske konkurrenter.<sup>95</sup> Bekymringen for at forspilde en mulighed for at sætte dagsordenen i Arktis forstærkes endvidere af et nulsums-ræsonnement, hvor øget diplomatisk, økonomisk og militær tilstedeværelse fra de strategiske konkurrenter per automatik resulterer i et tab af samme for USA.<sup>96</sup> Denne logik, med påmindelser om den kolde krigs våbenkapløb, er eksemplificeret i nedenstående dialog mellem repræsentant Barragán (D-Californien) og Deputy Assistant Secretary Murphy:

**Representative Barragán:** Should the US be concerned that it's lagging so far behind Russia and China? (...)

**Murphy:** (...) Yes. Is the short answer to the question. One of the reasons the state department is working to enhance its presence in the region and diplomatic engagement is precisely because we see our adversaries doing the same (...). And that's what lay behind, for example, our decision to open a new consulate in Greenland.<sup>97</sup>

---

95. Dette udtrykkes f.eks. på følgende vis af Admiral Ray, op.cit., 2019, s. 10: "Failing to increase and focus our Nation's leadership in the Arctic will result in other powerful nations taking the lead in a region with critical geostrategic value."

96. Interview med Arktis-ekspert, 26. juni 2020.

97. Michael J. Murphy. Q&A, "The Northern Northern Border: Homeland Security Priorities in the Arctic, Part II" i House Homeland Security Subcommittee on Transportation and

Kystvagtens parole, *presence equals influence*,<sup>98</sup> bruges således bredt blandt koalitionen aktører til at argumentere for flere amerikanske isbrydere, udbygget diplomatisk tilstedeværelse og øget engagement fra flåden og luftvåbnet i regionen. USA's skortende isbryderflåde har i en årrække været senator Sullivans og kystvagtens arktiske mærkesag. USNORTHCOM og NORAD's leder, general O'Shaughnessy,<sup>99</sup> har ligeledes advokeret for nye isbrydere, og senest har præsidenten selv udsendt et memorandum, hvori han tilskynder konstruktionen af mindst tre nye tunge isbrydere.<sup>100</sup> Kongressen har allokert midler til konstruktionen af den første af disse isbrydere og har samtidig afsat midler til forberedelse af endnu en.<sup>101</sup> Isbryderne synes at være blevet symbol på amerikansk tilstedeværelse i Arktis (eller mangel på samme), på trods af en allerede betragtelig tilstedeværelse under vandet i form af ubåde. Isbrydernes emblematiske betydning skal ses i lyset af Ruslands – ifølge senator Sullivan – 54 isbrydere og Kinas 2.<sup>102</sup> Det simple regnestykke, hvor selv ikke-arktiske Kina har flere fungerende isbrydere end USA, er en oplagt måde, hvorpå man kan argumentere for, at USA sakker agterud. Og ud fra samme logik viser konstruktionen af nye isbrydere politisk handlekraft og arktisk engagement.<sup>103</sup>

Isbryderne kan, som beskrevet tidligere, også bruges til at muliggøre FONOPs igennem isfyldt farvand. Som senator Sullivan minder om:

---

Maritime Security, 5 February 2020. (30. oktober 2020): <https://homeland.house.gov/activities/hearings/the-northern-northern-border-homeland-security-priorities-in-the-arctic-part-ii>, ca. 39:30.

98. United States Coast Guard, op.cit., s. 2.

99. General O'Shaughnessy fratrådte i august 2020 sin stilling som commander for USNORTHCOM og NORAD.

100. Donald J. Trump. "Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions", 9 June 2020, (7. juli 2020): <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-national-interests-arctic-antarctic-regions/>.

101. Ryan Uljua. "US gets serious about funding a new Arctic icebreaker". *High North News*, 27 February 2019. (6. oktober 2020): <https://www.highnorthnews.com/en/major-move-trump-congress-earmark-675-million-usd-icebreaker-program>.

102. De præcise tal varierer, alt efter hvilke skibe der medregnes som isbrydere. Rusland havde i 2019 27 oceangående isbrydere, hvoraf færre end 10 er tunge, atomdrevne isbrydere (Franz-Stefan Gady. "Russia Launches New Nuclear-Powered Icebreaker". *The Diplomat*, 27 May 2019. (6. oktober 2020): <https://thediplomat.com/2019/05/russia-launches-new-nuclear-powered-icebreaker/>.

103. Interview med Arktis-ekspert, 26. juni 2020.

”The whole point of a FONOP is to demonstrate presence.”<sup>104</sup> Således foretog USA’s 6. flåde en FONOP i Barentshavet sammen med Storbritanniens Royal Navy i maj 2020 – dog ikke igennem isfyldt (eller russisk) farvand.<sup>105</sup> Målet med operationen var ”to assert freedom of navigation and demonstrate seamless integration among allies”.<sup>106</sup> Med reference til denne operation brugte den nyudnævnte flådeminister, Kenneth Braithwaite, som kommer fra stillingen som ambassadør til Norge, ligeledes en stor del af sin godkendeshøring på at tale om behovet for en større flådetilstedeværelse i regionen:

We currently have three destroyers that are sailing along with both the United Kingdom Navy, as well as the Royal Norwegian Navy, to ensure that that power project exists, and deterrence is part of the calculus for those of us in NATO. And I think we need to continue to do that. We continue to need to be vigilant. We continue to be present, and that requires an adequate size Navy to be there.<sup>107</sup>

Som det fremgår, handler amerikansk tilstedeværelse ikke kun om at bryde is, men også om at kunne operere i Arktis med flådens krigsskibe. Hvor isbryderne i nogen grad skal demonstrere USA’s identitet som arktisk stat igennem arktiske kapaciteter, handler flådens tilstedeværelse i højere grad om afskrækkelse igennem magtprojektion. Ifølge Pentagons

---

104. Senator Sullivan. ”Hearing to receive testimony on U.S. Policy and Posture in Support of Arctic Readiness”, op.cit., s. 45.

105. Se Thomas Nilsen. ”American Flags in the Barents Sea are the ‘new normal’, a defense analyst says”. *Arctic Today*, 12 May 2020, (7. juli 2020): <https://www.arctictoday.com/american-flags-in-the-barents-sea-are-the-new-normal-a-defense-analyst-says/>. I september 2020 foretog USA, Storbritannien og Norge det, som af den britiske flåde blev kaldt en ”demonstration of freedom of navigation”. Danmark deltog også med et maritimt patruljefly. Se Ministry of Defence. ”UK leads multi-national task group of warships above the Arctic Circle in demonstration of freedom of navigation”. *U.K. Ministry of Defence*, 10 September 2020, (15. september 2020): <https://www.gov.uk/government/news/uk-leads-multi-national-task-group-of-warships-above-the-arctic-circle-in-demonstration-of-freedom-of-navigation>.

106. Jim Garamone. ”U.S.-British Arctic Exercise Shows U.S. Concern for Region”. *U.S. Department of Defense*, 7 May 2020, (20. august 2020): <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2180254/us-british-arctic-exercise-shows-us-concern-for-region/>.

107. Kenneth Braithwaite. ”Hearing to Consider the Nominations of: Honorable Kenneth J. Braithwaite to be Secretary of the Navy (...)”, op.cit., s. 52.

Arktis-strategi fra 2019 ønsker man således at fastholde evnen til at projektere magt ind i andre regioner via Arktis, og den arktiske region er i Pentagons øjne en ”alternativ vektor”<sup>108</sup> for global amerikansk magtprojektion. Denne mulighed ønsker forsvaret at bibeholde ved hjælp af ”fremskudte deployeringer og præpositionering af amerikansk udstyr og forsyninger hos arktiske allierede og andre partnernationaliteter”.<sup>109</sup> Man vil derudover undersøge behovet for en moderat forøgelse af den eksisterende infrastruktur i Alaska og Europa med henblik på at muliggøre indsættelsen af styrker på ekspeditionsbasis. At magtprojektion i **Arktis** er blevet en prioritet for det amerikanske forsvarsministerium, blev også tydeligt under den store Trident Juncture-øvelse i 2018, hvor et amerikansk hangarskib for første gang siden 1991 sejlede nord for polarcirklen.<sup>110</sup>

Ønsket om større militær tilstedeværelse i regionen medfører et behov for at kunne operere i den arktiske region både militært og diplomatisk. I Kongressen og Pentagon synes der at være en anerkendelse af, at det amerikanske forsvar på nuværende tidspunkt ikke har den fornødne ekspertise eller det fornødne udstyr til at operere i ekstremt koldt vejr. Dette blev ifølge flere Arktis-eksperter anskueliggjort under Trident Juncture-øvelsen.<sup>111</sup> Behovet for øvelser og træning i det arktiske klima samt indkøb af materiel, som kan tåle ekstremt lave temperaturer, nævnes af daværende forsvarsminister Mark Esper som en forudsætning for at kunne ”vinde i en arktisk kontekst”,<sup>112</sup> og dette bakkes op af andre i det amerikanske forsvar med kendskab til arktiske betingelser.<sup>113</sup> USA afholder selv en Ice Exercise (ICEX) hvert andet år, hvorigennem den

108. Department of Defense, op.cit., June 2019, s. 12.

109. Department of Defense, op.cit., June 2019, s. 12.

110. Megan Eckstein. ”Truman Carrier Strike Group Operating North of Arctic Circle; First time for US Navy Since 1991”. *USNI News*, 19 October 2018, (7. juli 2020): <https://news.usni.org/2018/10/19/truman-carrier-strike-group-operating-north-arctic-circle-first-time-us-navy-since-1991>.

111. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020; Interview med Arktis-ekspert, 22. juni 2020.

112. Mark Esper. ”Hearing to review the Fiscal Year 2020 funding request and budget justification for the U.S. Army”, Senate Committee on Appropriations, Subcommittee on Defense, 27 March 2019, s. 36.

113. Se f.eks. General O’Shaughnessy. ”Hearing on national security challenges and U.S. military activity in North and South America”, House Committee on Armed Services, 1 May 2019, s. 18; Todd South. ”A new cold war: How the Army is Preparing for a Fight in the Arctic”. *Army Times*, 30 July 2018, (8. juli 2020): <https://www.armytimes.com/news/your-army/2018/07/30/a-new-cold-war-how-the-army-is-preparing-for-a-fight-in-the-arctic/>.

operative parathed i arktisk klima øves. Men for at kunne operere på det tilsigtede niveau er denne øvelse langt fra tilstrækkelig, hvorfor f.eks. flåden har udtrykt ønske om flere øvelser, bl.a. i og omkring Grønland i samarbejde med Arktisk Kommando.<sup>114</sup>

Samtidig har USA også måttet indse, at øget militær tilstedeværelse til afskrækkelse af Kina og Rusland ikke udelukkende handler om hård magt i form af hangarskibe og kampfly. Skal USA kunne projektere magt i regionen uden for Alaska, forudsætter det gode diplomatiske relationer til allierede A8-stater – en kendsgerning, påpeges det, som i nogen grad er blevet negligeret af Pentagon. F.eks. har USA's svingende op- og nedrustning på Keflavikbasen resulteret i islandsk skepsis over for øget amerikansk tilstedeværelse på basen.<sup>115</sup> Det amerikanske forsvars aktiviteter og installationer i Grønland har været genstand for højspændte politiske debatter i og mellem Rigsfællesskabets tre dele. Denne historiske kontekst kan ikke ignoreres i det trilaterale forhold USA-Grønland-Danmark, og det er der en voksende forståelse for i det amerikanske udenrigsministerium.<sup>116</sup> Flere interviewpersoner bemærker således, at det genoprettede amerikanske konsulat i Nuuk først og fremmest skal øge USA's forståelse af det grønlandske samfund og de komplicerede historiske og juridiske relationer mellem Grønland og Danmark.<sup>117</sup> Det bemærkes bl.a., at konsulatet ikke har noget militært islæt, men at missionen er "winning hearts and minds" i Grønland.<sup>118</sup>

Ligeledes er det diplomatiske stridspunkt mellem USA, Grønland og Danmark, som servicekontrakten på Thule Air Base i flere år har udgjort, nu ryddet af vejen igennem en ny aftale, som sikrer, at indtægter fra servicering af basen først og fremmest kommer det grønlandske samfund til gode.<sup>119</sup> Både det nye konsulat og løsningen på servicekontraktproblematikken skal, som Deputy Assistant Secretary Murphys udtalelse

---

114. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

115. Se f.eks. Larissa Kyzer. "One Step too Close to Having a Military Base Here Again". *Iceland Review*, 23 June 2019, (8. juli 2020): <https://www.icelandreview.com/news/one-step-too-close-to-having-a-military-base-here-again/>.

116. Interview med Arktis-ekspert, 8. juli 2020; Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

117. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

118. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

119. Martin Breum. "Amerikansk-Grønlandsk forbrødring". *Weekendavisen*, 29. oktober 2020, (3. november 2020): <https://www.weekendavisen.dk/2020-44/samfund/amerikansk-groenlandsk-forbroedring>.

ovenfor viser, imidlertid forstås i den større geostrategiske kontekst: Kinesiske investeringer og kinesisk tilstedeværelse i Grønland tolkes per automatik, jf. nulsums-ræsonnementet, som et tab af amerikansk indflydelse.<sup>120</sup> Således er konsulatet ifølge en Arktis-ekspert en ”billig, produktiv måde at være til stede på”,<sup>121</sup> ligesom den nye servicekontrakt aftale må antages at være en diplomatisk forløber for andre amerikanske initiativer, f.eks. øget amerikansk militær tilstedeværelse i Grønland.

### Konsekvenser for regionen og for Rigsfællesskabet

I december 2019 fremsatte senatorerne Sullivan, Murkowski og King et lovforslag med den forkortede titel ”Strategic Arctic Naval Focus Act of 2019”.<sup>122</sup> Heri foreslås det at prioritere flådens og kystvagtens udvikling, træning og stationering i Arktis som modsvar til Ruslands og Kinas øgede tilstedeværelse. De konkrete forslag er i tråd med, hvad flere interviewpersoner forventer at se i regionen i de kommende år: flere flådebaser til brug for både kystvagtens isbrydere og flådens større skibe. I luftdomænet forventer eksperterne at se flere udstationeringer og flyvninger i regionen med f.eks. F-35-kampfly og P-8-antiubådsvy. Det forventes, at flyvninger vil foregå fra baser i Alaska eller baser i det kontinentale USA, som det allerede sker, men potentielt også fra Thulebasen i det nordlige Grønland. Dertil kommer en sandsynlig fortsættelse af et stigende antal træningsflyvninger over Barentshavet med allierede som Norge.<sup>123</sup>

120. Relationen mellem diplomatiet og evnen til magtprojektion udtrykkes således af general O’Shaughnessy: ”We are again in a period of great power competition where our peer competitors are developing the strategies and advanced weapon systems they believe are needed to undermine American global leadership. Adversaries seek to diminish the position of strength on which our diplomats depend by putting at risk our ability to project power. Their strategies, advanced weapon systems and public statements indicating their intent to use them erode the sanctuary our geography once afforded.” (”Look North”, op.cit., (8 July 2020): <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/01/29/look-north-to-find-the-front-line-of-americas-defense/>).

121. Interview med Arktis-ekspert, 6. juli 2020.

122. Dan Sullivan, Angus King & Lisa Murkowski. ”A bill to state the policy of the United States regarding the need for strategic placement of military assets in the Arctic, and for other purposes”, *S.3080 – 116th Congress (2019-2020)* (fremsat 18. december 2019 i Senatet, derefter sendt til behandling i Senate Committee on Armed Services).

123. Se Thomas Nilsen. ”Geopolitics is changing as B-2 again flies Arctic mission together with Norwegian F-35”. *The Barents Observer*, 18 June 2020, (9. juli 2020): <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/06/arctic-geopolitics-changing-b-2s-again-flies-high-north-mission-together-norwegian>.

Med udgangen af 2021 forventes det, at der i Alaska vil være mere end 100 femtegenerations kampfly, da de 54 F-35-kampfly skal lægges til to eskadriller F-22-kampfly, som allerede har base i delstaten.<sup>124</sup> Senator Sullivan ser gerne, at kampflyene suppleres med KC-46-tankfly, da man fra Alaska således vil sende et ”signal om ekstrem strategisk rækkevidde til de potentielle modstandere”.<sup>125</sup> Vigtigheden af, at flyvevåbnet signalerer styrke længst mod nord, er også blevet understreget af den sigende titel ”Air power and the Arctic: The importance of projecting strength in the North” på en kommentar af Air Force Chief of Staff general Goldfein<sup>126</sup> og senest i flyvevåbnets (første) Arktis-strategi fra juli 2020, hvori magtprojektion indgår som den anden af fire arktiske hovedprioriteter for flyvevåbnet. Ifølge strategien er regionen ikke kun en vigtig scene til afskrækkelse af de strategiske konkurrenter: ”The Arctic also affords significant strategic opportunities for all-domain power projection.”<sup>127</sup> I sammenligning med dette bærer flådens Arktis-strategi fra 2019 præg af større begrænsninger, hvad angår overfladestilstedeværelse og magtprojektion herigennem: ”Navy operational priorities in the Arctic are currently met primarily using undersea and air assets”.<sup>128</sup>

Netop flådens (og kystvagtens) begrænsede muligheder for at signalere styrke i Arktis via overfladefartøjer forsøges korrigeret ved præsident Trumps opprioritering af arktiske flådehavne i isbryder-memorandummet. Dette igangsatte også en undersøgelse af, hvor fire nye ”basing locations”<sup>129</sup> til bl.a. de nye isbrydere og flådens større skibe kan placeres. To af disse havne skal placeres på amerikansk territorium, og to skal placeres internationalt. Der synes derfor at være momentum bag Alaskadelegationens opfordring til at placere en amerikansk flådehavn i Beringstrædet,

---

124. Se The Associated Press. ”F35 fighter jets begin transfer to Alaska Air Force base”. *Defense News*, 23 April 2020, (9. juli 2020): <https://www.defensenews.com/smr/frozen-pathways/2020/04/23/f-35-fighter-jets-begin-transfer-to-alaska-air-force-base/> ; Tegan Hanlon. ”Air Force recommends more F-22 fighter jets be stationed at JBER”. *Anchorage Daily News*, 13 December 2018 (9. juli 2020): <https://www.adn.com/alaska-news/military/2018/12/14/air-force-recommends-more-f-22-fighter-jets-be-stationed-at-jber/>.

125. Senator Sullivan. ”Hearing to receive testimony on U.S. Policy and Posture in Support of Arctic Readiness”, op.cit., s. 63.

126. Wilson & Goldfein, op.cit.

127. Department of the Air Force, United States of America. *Arctic Strategy* (Washington D.C.: July 2020), s. 9.

128. Chief of Naval Operations, ”Strategic Outlook for the Arctic”, op.cit., s. 10.

129. Trump. ”Memorandum”, op.cit.

f.eks. i Nome eller Port Clarence eller genåbning af flådehavnen på øen Adak i Aleuterne. Dog forholder en Arktis-ekspert sig skeptisk til etableringen af flådehavn; eksperten anerkender behovet for optankningsmuligheder af kystvagt- og flådefartøjer, men mener ikke, at regionen er prioriteret højt nok internt i flåden til at skabe opbakning til afsættelsen af store budgetsummer til dette.<sup>130</sup> En anden ekspert er enig: Fra centralt hold i flåden vil man hellere bruge ressourcer på Stillehavsteatret, og hvad der synes at være et voksende Arktis-fokus fra flådens ledere, er derfor, ifølge eksperten, mere et udtryk for, at man i nogen grad er begyndt at tale Alaskadelegationen efter munden i senatshøringer for at hjælpe budget- og persongodkendelser igennem.<sup>131</sup>

I Grønland kan Pentagons, flådens og flyvevåbnets ønske om magtprojektion og træning i arktisk klima også få konsekvenser. En ekspert fortæller, at udbygningen af Thulebasen til operativ kampflybase er undervejs. Det vil sige, at amerikanske kampfly med kort varsel vil kunne deployeres til Thule, men at flyene ikke skal stationeres permanent på basen. Denne udbygning udføres i regi af USNORTHCOM, som også ønsker at have mulighed for at kunne deployere fly andre steder i Grønland, f.eks. i Kangerlussuaq. Her har USA allerede en modtagefacilitet og en årligt tilbagevendende øvelse med en luftgruppe, som over deployeringer af kampfly.

Den mere maritimtfokuserede USEUCOM ser gerne, at en af de to nye internationale flådehavne kommer til at ligge på Grønlands østkyst, hvis havnen bliver til virkelighed. Grundet klimaet på østkysten og manglende supporterende infrastruktur er det dog mere realistisk, at en sådan havn ville komme til at ligge på Grønlands sydvestkyst.<sup>132</sup> Senest har ambassadør Sands haft samtaler med Færøernes landsstyremand for udenrigsanliggender, Jenis av Rana, om mulighederne for at bruge Færøerne som maritimt støttepunkt for flåden.<sup>133</sup>

Hvordan det amerikanske ønske om øget tilstedeværelse vil udmønte sig konkret i Rigsfællesskabet, er svært at spå om, men det kan ikke ude-

---

130. Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020.

131. Interview med Arktis-ekspert, 8. juli 2020.

132. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

133. Kristian Mouritzen. "USA vil placere en arktisk flåde på Færøerne." *Berlingske*, 7. juli 2020, (9. juli 2020): <https://www.berlingske.dk/globalt/usa-vil-placere-en-arktisk-flaade-paa-faeroerne>.

lukkes, at ønsket om øget afskrækkelse igennem magtprojektion i regionen vil involvere Grønland og måske også Færøerne. En vigtig pointe i denne sammenhæng er, at en øget tilstedeværelse af flyvevåbnet er et gradsspørgsmål, mens en øget flådetilstedeværelse indebærer en større amerikansk investering og forpligtelse.<sup>134</sup> Udsigten til, at Grønland (og i nogen grad Færøerne) kan blive vigtige brikker i den amerikanske magtprojektion i Arktis, stiller Rigsfællesskabet over for nogle principielle spørgsmål: I hvor høj grad vil man støtte USA's ønske om at gøre brug af Arktis som regional scene, hvorpå man kan demonstrere militær tilstedeværelse og engagement – altså overlegenhed – over for de strategiske konkurrenter? Hvordan stemmer dette overens med Kongerigets ambition om at bibeholde Arktis som lavspændingsområde? Og hvilke risici stiller det Grønland over for som geografisk midtpunkt mellem USA og Rusland?

Risikoen for **konflikt i Arktis** er altså et udtryk for et amerikansk ønske om at markere sig over for de strategiske konkurrenter igennem arktisk tilstedeværelse og engagement – og gerne i en form, der øger det amerikanske militærs evne til at projektere magt i og igennem regionen. De meget synlige manifestationer af denne konfliktforståelse i form af langdistanceflyvninger, FONOPs, hangarskibe og konstruktionen af nye isbrydere er symptomatisk for et ræsonnement, som handler om at demonstrere magtoverlegenhed over for Rusland og Kina. I modsætning hertil handler risikoen for **konflikt på kanten af Arktis** mere konkret om det amerikanske fastlands territorialforsvar og USA's transatlantiske forsvarsforpligtelser. Den sidste konfliktforståelse har altså ikke primært afsæt i ønsket om at styrke eller bevare USA's identitet som arktisk stormagt, men i USA's behov for at kunne forsvare sit eget og sine allieredes territorium.

---

134. Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020.

### 3.3. Konfliktforståelse 3 – konflikt på kanten af Arktis

Forståelsen af konflikt **på kanten af Arktis** tager udgangspunkt i den amerikanske befolknings sikkerhed, forsvaret af det amerikanske territorium og USA's transatlantiske allianceforpligtelser. Fokus i denne konfliktforståelse er altså befolkninger, samfund, territorier og infrastruktur, som grænser op til Arktis og derfor kan være truet af dynamikker og udviklinger med udspring i Arktis. Som det uddybes nedenfor, er Thuleradaren et eksempel på dette; selvom radaren geografisk befinder sig meget langt mod nord – altså i Arktis – er dens vigtigste funktion at beskytte den nordamerikanske befolkning mod en akut trussel i form af missiler sendt fra Arktis og mod Nordamerika. Som uddybet tidligere er de tre konfliktforståelser defineret af, hvad der er truet eller ”på spil”, mere end af geografiske skillelinjer.

I dette billede tales der især om de nordlige ”avenues of approach to the entire homeland”.<sup>135</sup> I Heather Conleys analyse er der to adgange fra nord til det amerikanske hjemland: den ene i det nordlige Stillehav og igennem Beringstrædet – altså mod Alaska – den anden igennem Nordatlanten og med særligt fokus på GIUK-gabet og de transatlantiske forbindelser. Conley understreger i en komitéhøring, at begge adgangsveje har direkte indflydelse på USA's sikkerhed.<sup>136</sup> Afsmeltningen af isen i Arktis bevirker i dette billede, at den naturlige buffer mod nord forsvinder, og at konkurrenterne dermed kan komme meget tæt på amerikansk territorium. USNORTHCOMs general O'Shaughnessy maler et skræmmende billede: ”The Arctic is no longer a fortress wall and the Arctic Ocean is no longer a protective mode [moat]. They are now avenues of approach to the homeland.”<sup>137</sup> Kystvagten er ligeledes bekymret for fremkomsten af nye adgangsveje til USA, som førhen var ”self-secured”<sup>138</sup> af permanent havis. Den arktiske grænse ses nu som USA's første forsvars-

---

135. Senator Sullivan. ”Hearing to receive testimony on U.S. Policy and Posture in Support of Arctic Readiness”, op.cit., s. 40.

136. Conley. ”Expanding Opportunities (...)”, op.cit., 2020, s. 3.

137. General O'Shaughnessy. ”Hearing to receive testimony on U.S. Policy and Posture in Support of Arctic Readiness”, op.cit., s. 16-17.

138. United States Coast Guard. ”Arctic Strategic Outlook”, April 2019, s. 12. (13. juli 2020): [https://www.usecg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic\\_Strategic\\_Outlook\\_APR\\_2019.pdf](https://www.usecg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic_Strategic_Outlook_APR_2019.pdf).

linje, den fjerde kyst eller som ”the northern northern border”.<sup>139</sup> En helt ny geografi er dukket frem fra isen, og det – kombineret med Ruslands og Kinas ageren – skaber bekymring, særligt hos de aktører, som skal forsvare denne første nordlige forsvarslinje: NORAD/USNORTHCOM, USEUCOM, den 2. flåde og kystvagten.

Igen ses det revisionistiske Rusland og det opstigende Kina som de aktører, der gør, at afsmeltningen mod nord nu udgør en tiltagende sikkerhedsudfordring for USA. Flådeminister Braithwaite udtaler, at ”the Chinese and Russians are everywhere, especially the Chinese. You would be alarmed at the amount of Chinese activity off the coast of Norway in the high north”.<sup>140</sup> Andre ser Rusland som den mest akutte trussel, f.eks. senator Joe Manchin (D-West Virginia), som er bekymret for Ruslands voksende ubådsflåde og den øgede russiske gennemsejling af GIUK-gabet. I dette billede træder forskellene på truslen fra hhv. Rusland og Kina igen tydeligt frem. Som det uddybes nedenfor, er de russiske ubåde i GIUK-gabet, russiske flyvninger på kanten af Alaskas luftrum og Nagurskoyebasens muliggørelse af en russisk neutralisering af Thule-radaren håndgribelige og akutte bekymringer (se kort 3) – især hos koalitionsens forsvarsaktører. Den konkrete kinesiske trussel fra nord mod det amerikanske hjemland er sværere præcist at udpege, men ses som værende den virkelige trussel på længere sigt. I en høring om nationale sikkerhedsudfordringer i Nord- og Sydamerika svarer lederne af hhv. USNORTHCOM og USSOUTHCOM således:

**Ms. Hill [daværende repræsentant, D-Californien]:** So, I guess that kind of leads to a simple summary from you all. Would you say just in terms of North and South America who is our most dangerous and eminent [imminent] threat?

---

139. ”The Northern Northern Border: Homeland Security Priorities in the Arctic, Part II”, op.cit.; General O’Shaughnessy. ”Hearing on national security challenges and U.S. military activity (...)”, op.cit., s. 7.; Thad W. Allen, Christine Todd Whitman & Esther Brimmer. ”Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America’s Fourth Coast”. *Council on Foreign Relations*, 2017. (13. juli 2020): [https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2017/02/TFR75\\_Arctic.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2017/02/TFR75_Arctic.pdf).

140. Braithwaite. ”Hearing to Consider the Nominations of: Honorable Kenneth J. Braithwaite (...)”, op.cit., s. 51.

**General O’Shaughnessy:** I would say in the long term it is China, without a doubt, as a nation, I think, as we look at the threat that China presents us. But in the short term, we have significant concerns about the Russian capability and their patterns of behavior and what they have shown to be an intent.

**Admiral Faller [Commander, USSOUTHCOM]:** China, without a doubt (...).<sup>141</sup>

General O’Shaughnessys syn på de forskelligartede trusler fra de strategiske konkurrenter bakkes bl.a. op af 2<sup>nd</sup> Fleet Commander Vice Admiral Lewis, Heather Conley og flere af interviewpersonerne.<sup>142</sup> Dog fremstår generalens og kystvagtens advarsler om afsmeltningen af isen mod nord mest af alt som et retorisk skræmmebillede, idet den mest konkrete trussel mod det amerikanske territorium kommer fra russiske ubåde, kampfly og missiler, som bevæger sig hhv. under og over isen, uanset dens fysiske tilstand.

Ruslands flyvninger tæt forbi amerikansk suverænt luftrum i Alaska er en udfordring, som forsvaret har særlig opmærksomhed over for i relation til den nordvestlige adgangsvej til USA. NORAD har i sommeren 2020 afvist russiske kampfly længere inde i den nordamerikanske Air Defense Identification Zone (ADIZ) end tidligere, samtidig med at antallet af flyvninger er taget til.<sup>143</sup> De Alaskabaserede kampfly står imidlertid klar til at afvise de russiske fly.<sup>144</sup> Den største amerikanske bekymring i relation til forsvaret af det amerikanske fastland og de allierede findes således på den nordatlantiske flanke. De russiske kapaciteter og den

141. O’Shaughnessy. "Hearing on national security challenges and U.S. military activity in North and South America", op.cit., s. 39.

142. Vice Admiral Lewis ved Center for Strategic and International Studies. "The Return of Great Power Competition and the Second Fleet with VADM Andrew "Woody" Lewis". 28 November 2018, 36:30. (13. juli 2020): [https://www.youtube.com/watch?v=\\_\\_wiB\\_hVApY&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=__wiB_hVApY&feature=youtu.be); Conley et al., "America’s Arctic Moment (...)", op.cit., s. 2-3.; Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020; Interview med Arktis-ekspert, 26. juni 2020.

143. Kevin Bohn & Ryan Browne. "US fighter jets again intercept Russian military aircraft near Alaska". *CNN*, 27 June 2020, (14. juli 2020): <https://edition.cnn.com/2020/06/27/politics/us-jets-intercept-russia-aircraft-alaska-norad/index.html>.

144. Kyle Rempfer. "Russian bombers intercepted by F-22s off Alaska’s coast". *Air Force Times*, 14 May 2018, (14. juli 2020): <https://www.airforcetimes.com/flashpoints/2018/05/14/russian-bombers-intercepted-by-f-22s-off-alaskas-coast/>.

russiske adfærd vækker særligt bekymring på to punkter: GIUK-gabet og utilstrækkelig luftrumsovervågning på den nordligste flanke.

GIUK-gabet er centralt i forsvaret af Nordatlanten, fordi det under de bedste omstændigheder kan sikre de transatlantiske kommunikations- og forsyningslinjer mod angreb fra nord, hvilket vil være afgørende i en krisesituation. I værste fald kan en fjende ubemærket sejle igennem og videre ind i det centrale Atlanterhav, hvor kritiske kommunikationskabler på havbunden kan afbrydes eller aflyttes.<sup>145</sup> Det transatlantiske forsvar og adgangsvejene hertil fra Arktis er, ikke overraskende, et fokus for flåden, herunder den 2. flåde.<sup>146</sup> I sommeren 2020 har den 2. flåde i samarbejde med admiral James G. Foggo III således været drivkraften bag en stor table-top-øvelse i forsvaret af Atlanten. Admiral Foggo (commander, U.S. Naval Forces Europe-Africa, og commander, Allied Joint Force Command Naples) er ophavsmanden til øvelsen, som han i 2016 introducerede som "The Fourth Battle of the Atlantic".<sup>147</sup> Dette slag om Atlanten har hovedfokus på Ruslands maritime kapaciteter, særligt under vandet. Admiral Foggo beskriver kampen således: "This is not a kinetic fight. It is a struggle between Russian forces that probe for weakness, and U.S. and NATO ASW forces that protect and deter. Just like in the Cold War, the stakes are high".<sup>148</sup> Fra USA's side ses der med stor alvor på svaghederne i forsvaret af Atlanten, herunder i GIUK-gabet, og USA ser gerne, at allierede støtter op om dette.<sup>149</sup> Den amerikanske flådes Arktis-strategi fra 2019 pointerer uden omsvøb den forsvarsmæssige udfordring GIUK-N-gabet lige nu udgør for territorialforsvaret af USA såvel som Europa og bredere: "This area provides access for the Russian Northern Fleet to the U.S. East Coast and the Mediterranean Sea, enabling Russian naval presence."<sup>150</sup>

---

145. Se Jon Rahbek-Clemmensen. "Baggrundspapir: Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis". *Center for Militære Studier*, marts 2020, s. 8-10.

146. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

147. Vice Admiral James Foggo III & Alarik Fritz. "The Fourth Battle of the Atlantic". *U.S. Naval Institute*, June 2016, (14. juli 2020): <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016/june/fourth-battle-atlantic>.

148. Foggo & Fritz, op.cit.

149. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

150. Chief of Naval Operations, The United States. "Strategic Outlook for the Arctic", January 2019, s. 9, (6. oktober 2020): [https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-/1/1/NAVY\\_STRATEGIC\\_OUTLOOK\\_ARCTIC\\_JAN2019.PDF](https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-/1/1/NAVY_STRATEGIC_OUTLOOK_ARCTIC_JAN2019.PDF).

## Kort 3: Sikkerhedspolitiske dynamikker i Grønlands nærområde



Fra: Jon Rahbek-Clemmensen. "Baggrundspapir: Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis". Center for Militære Studier, marts 2020, s. 8.

Den anden store amerikanske bekymring i relation til forsvaret af USA og dets allierede er det ufuldstændige situationsbillede mod nord. Behovet for bedre *domain awareness*, altså overvågning fra lufrum til havbund, er noget, som understreges på tværs af koalitionen. Forbedret domain awareness nævnes allerede som en prioritet i præsident Bushs sikkerhedsdirektiv fra 2009 og igen i Obama-administrationens nationale Arktis-strategi fra 2013. I Pentagons Arktis-strategi fra 2019 udpeges russiske langdistancebombefly, krydsermissiler og hypersoniske våben som konkrete udfordringer, det nuværende situationsbillede ikke

i tilfredsstillende grad kan detektere.<sup>151</sup> Til disse våbenteknologiske kapaciteter skal lægges Ruslands nylige opbygning på Nagurskoyebasen, beliggende forholdsmæssigt tæt på Thulebasen, og Ruslands mulighed for uforstyrret at affyre missiler fra ubåde i den russiske kontrolzone.<sup>152</sup> Kombinationen af de geografiske realiteter og Ruslands missilvåben udgør kernen i denne bekymring, som er bredt forankret i koalitionen.

Behovet for øget domain awareness – både på den nordligste flanke og i GIUK-gabet – er indiskutabelt for det ansvarlige forsvarsorgan, NORAD/USNORTHCOM, og general O’Shaughnessy understreger kraftigt nødvendigheden af dette: ”Our layered defense needs to establish awareness in all domains from below the Arctic Ocean to the highest levels of space where we’re at risk. (...) In other words, it requires the ability to identify and eliminate the archers before the arrows are released.” USNORTHCOM ser det nuværende forsvarssystem som et forsøg på at beskytte USA og dets allierede mod det 21. århundredes trusler med det 20. århundredes teknologi. Den 2. flådes viceadmiral Lewis ser ligeledes den mangelfulde overvågning som en alvorlig udfordring for forsvaret af det amerikanske fastland, og dette er på linje med udsagn fra flere af de interviewede Arktis-eksperter, som også fastslår, at overvågningsbehovet fortsat vil være en prioritet med præsident Biden i Det Hvide Hus.<sup>153</sup>

### **Konsekvenser for regionen og for Rigsfællesskabet**

Mens senator Sullivan gerne kalder Alaska det mest strategiske sted i verden, er Mainesenator Angus King (I) begyndt at kalde Island det næstmest strategiske sted i verden. Med reference til de russiske ubåde i GIUK-gabet har senatoren endda genbesøgt Winston Churchills reference til Island som ”the unsinkable aircraft carrier”.<sup>154</sup> At Island igen er blevet en strategisk vigtig brik for USA ses bl.a. af afsættelsen af 57 mio. USD på 2020-forsvarsbudgettet til opgradering af faciliteter på

---

151. Department of Defense, *Report to Congress*, op.cit. (Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June 2019), s. 9.

152. Rahbek-Clemmensen, op.cit., s. 8-9.

153. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

154. Angus King, ”Posture in Support of Arctic Readiness”, op.cit., s. 24.

Keflavikbasen som en del af USA's *European Deterrence Initiative*.<sup>155</sup> Opgraderingen foretages af den amerikanske flåde og flyvevåben og har til formål at klargøre basen til NATO's P-8-antiubådsfly, der efter alt at dømme skal stationeres i Island på rotationsbasis som en central del af ASW-kapabiliteten.<sup>156</sup> Den østligste del af GIUK-N-gabet – Storbritannien og Norge – har i tråd med dette indkøbt P-8-antiubådsfly og indledt et samarbejde med USA om samme.<sup>157</sup> Island er blevet hjemsted for den 2. flådes nyoprettede maritime operationscenter på Keflavikbasen. Dette center har 30 ansatte og fungerer som en form for forlænget arm for hovedsædet i Norfolk, Virginia.<sup>158</sup>

Som den vestligste del af GIUK-N-gabet og den del, der ligger tættest på det amerikanske fastland, er Grønland vigtig i denne forsvarskæde.<sup>159</sup> Som nævnt under konfliktforståelse 2 overvejer den amerikanske flåde en flådebase i Sydgrønland, og Grønlands placering som første led i forsvarskæden øger antageligvis også den amerikanske interesse for tilstedeværelse i Sydgrønland. I Nordvestgrønland er Thulebasens placering vokset i betydning i takt med Ruslands baseopbygning og udvikling af nye missilteknologier.<sup>160</sup> På nuværende tidspunkt har man "begrænsede overvågningskapaciteter lokalt i Thule, og man vil potentielt først meget sent opdage, hvis et fjendtligt angreb er undervejs."<sup>161</sup> Det amerikanske flyvevåben har allerede opgraderet kritisk satellitovervågning på Thule,<sup>162</sup> og ifølge flere interviewpersoner er opgraderingen af overvågningskapaciteten på basen meget højt prioriteret i det amerikanske forsvar.<sup>163</sup>

155. Vala Hafstað. "US Military to Invest Billions of ISK in Keflavik." *Iceland Monitor*, 24 June 2019, (14. juli 2020): [https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics\\_and\\_society/2019/06/24/us\\_military\\_to\\_invest\\_billions\\_of\\_isk\\_in\\_keflavik/](https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2019/06/24/us_military_to_invest_billions_of_isk_in_keflavik/).

156. Vala Hafstað. "US Navy to Begin Construction at KEF Airport." *Iceland Monitor*, 17 April 2020, (14. juli 2020): [https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics\\_and\\_society/2020/04/17/us\\_navy\\_to\\_begin\\_construction\\_at\\_kef\\_airport/?fbclid=IwAR0Zg1uw-B59lxjTxfwoAMlp4Fo5DAuMBMR6YBz38nGnFKwMCKWDz8v7B1tY](https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2020/04/17/us_navy_to_begin_construction_at_kef_airport/?fbclid=IwAR0Zg1uw-B59lxjTxfwoAMlp4Fo5DAuMBMR6YBz38nGnFKwMCKWDz8v7B1tY); Trude Pettersen. "U.S. military returns to Iceland." *The Barents Observer*, 10 February 2016, (14. juli 2020): <https://thebarentsobserver.com/en/security/2016/02/us-military-returns-iceland>.

157. Rahbek-Clemmensen, op.cit., s. 11.; Department of Defense, *Report to Congress*, op.cit. (Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June 2019), s. 9.

158. U.S. 2nd Fleet Public Affairs. "2nd Fleet Declares Full Operational Capability", op.cit.

159. Se også Rahbek-Clemmensen & Jedig Nielsen, op.cit., s. 81.

160. Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020.

161. Rahbek-Clemmensen, op.cit., s. 16.; se også Runge Olesen et al., op.cit., s. 15.

162. Wilson & Goldfein, op.cit.

163. Interview med Arktis-ekspert, 8. juli 2020; Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020; se også Runge Olesen et al., op.cit., s. 34.

Det danske forsvar har tidligere beskrevet et mangelfuldt situationsbillede i Arktis og har i samme analyse understreget fordelene ved at samarbejde med USA om netop overvågningsopgaven.<sup>164</sup> Der synes således at være et dansk-amerikansk interessefællesskab i at styrke overvågningskapaciteterne i Grønland, hvilket også tidligere er blevet bemærket af danske forskere.<sup>165</sup>

Behovet for øget amerikansk militær tilstedeværelse i Grønland går altså igen under både **konflikt i Arktis** og **konflikt på kanten af Arktis**, hvilket understreger Grønlands fortsatte strategiske betydning for USA. Men udfordringerne og mulighederne for Rigsfællesskabet som arktisk aktør ligger i nuancerne: For USA er Grønland i bedste fald en brik i amerikansk magtprojektion i den arktiske region og som minimum en garant for forsvaret af det amerikanske fastland. Balanceakten for Rigsfællesskabet ligger således i at imødekomme USA's behov for territorial sikkerhed, men undgå at Grønland bliver centrum for en stormagtsrivalisering, hvori Grønland, Færøerne og Danmark risikerer at blive klemte.

---

164. Forsvarsministeriet. "Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis", *Forsvarsministeriet*, juni 2016, s. 157-58 og 222.

165. Se f.eks. kommentarer fra Peter Viggo Jakobsen og Anders Puck Nielsen citeret i Jesper Kongstad. "Regeringen vil styrke forsvaret i Arktis." *Finans*, 19. august 2019, (15. juli 2020): <https://finans.dk/politik/ECE11557092/regeringen-vil-styrke-forsvaret-i-arktis/?ctxref=ext>.

# 4

## Opsummering: Tre konfliktforståelser og åbninger for Rigsfællesskabet

Blandt de interviewede Arktis-eksperter hersker der ikke tvivl om hovedårsagen til USA's sikkerhedspolitiske nyorientering i Arktis: Regionen opfattes ikke længere som isoleret fra øget stormagtsrivalisering med de strategiske konkurrenter, Rusland og Kina. Synet på Arktis som en selvstændig scene, hvorpå en global konflikt potentielt kan udspille sig, bryder med det perspektiv på regionen, som har eksisteret siden den kolde krigs afslutning. Arktis opfattes ikke længere som fredelig, præget af samarbejde og i nogen grad immun over for sikkerhedspolitiske udviklinger i resten af verden. Denne arktiske exceptionalisme har været udfordret siden Ukraine-krisens begyndelse i 2014,<sup>166</sup> og i forlængelse heraf er den øgede stormagtsrivalisering med Rusland og Kina afgørende for, at Arktis nu kræver markant mere opmærksomhed fra de øverste lag i den amerikanske regering, centraladministrationen og de væbnede styrker. Det arktiske samarbejde om alt andet end sikkerhedspolitik fungerer fortsat i regi af Arktisk Råd, dertilhørende arbejdsgrupper, FN's Havretskonvention og FN's Sokkelkommission, kystvagtsamarbejdet mv. Men som det uddybes nedenfor, risikerer denne del af det arktiske

---

166. Se f.eks. Kristian Soby Kristensen & Casper Sakstrup. "Russian Policy in the Arctic after the Ukraine Crisis". Centre for Military Studies, University of Copenhagen, September 2016, s. 1-59.

samarbejde i stigende grad at blive belastet af sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis med udspring i en global stormagtsrivalisering.

Analysen viser, at Ruslands og Kinas tilstedeværelse og aktiviteter i Arktis figurerer i alle tre konfliktforståelser som trusler mod amerikanske interesser. Men analysen viser også, at truslen fra de to konkurrenter opfattes væsensforskelligt. Truslen fra Rusland er konkret, militær og i nogen grad kvantificerbar. Truslen fra Kina er mere u håndgribelig og handler om (økonomisk) indflydelse og fremtidige potentialiteter. Samtidig er modsvaret til truslen fra de to konkurrenter også forskelligartet, alt efter hvilken type arktisk konflikt USA søger at forebygge. Koalitionen af indenlandske amerikanske aktører med interesse i et øget fokus på regionen ræsonnerer ikke udelukkende ud fra én af de opstillede konfliktforståelser. Men de forskellige aktørers brug af de tre konfliktforståelser indikerer, at USA's forsvars- og sikkerhedspolitik ud fra forskellige ræsonnementer kan bevæge sig i forskellige retninger.

Ud over aktørerne med permanente interesser i den arktiske dagsorden (Alaskadelegationen, kystvagten, NORAD/USNORTHCOM og tænketanksekserperterne) er risikoen for en **konflikt om Arktis** primært en bekymring i det amerikanske udenrigsministerium. Flere af de væsentligste udfordringer under denne konfliktforståelse – afklaringen af ressourcerettigheder og søruternes juridiske status – er da også netop diplomatiets ressortområde. Forandringen i denne konfliktforståelse ligger derfor først og fremmest i en øget risiko for, at den trilaterale stormagtsrivalisering skubber en på nuværende tidspunkt velfungerende del af det arktiske samarbejde ud af balance. En amerikansk FONOP i Nordøstpasset, en intensivering af kinesiske investeringer i Grønland eller Island eller en forstærket russisk hævde af Nordøstpasset som Ruslands interne farvand vil alle være en eskalering hen mod en (diplomatisk) konflikt om Arktis. Det samme vil en kinesisk tilbagetrækning fra fiskerimoratoriet<sup>167</sup> eller et russisk-amerikansk aftalebrud med f.eks. Ilulissat-erklæringen.

Arktis som en geopolitisk scene, hvorpå rivaliseringen med Rusland og Kina kan foregå og i nogen grad allerede gør det, er en opfattelse, som deles bredt i koalitionen. Risikoen for en **konflikt i Arktis** påpeges af de permanente interessenter, men også af højtstående beslutningsta-

---

167. Se fodnote 53.

gere i forsvarsministeriet, i flåden, i luftvåbnet og i USEUCOM, den medansvarlige kommando i Arktis. Dertil kommer udtalt tilslutning fra udenrigsminister Pompeo, forsigtig tilslutning fra daværende forsvarsminister Esper og senest en opmærksomhed over for manglende arktisk (isbryder)tilstedeværelse fra præsidenten selv – altså en øget opmærksomhed fra det øverste lag af amerikanske beslutningstagere. Det Hvide Hus' opprioritering af isbryderkonstruktionen og understregelse af behovet for at finde nye lokationer til amerikanske flådestationer uden for amerikansk Arktis er en vigtig indikator på, at amerikansk hård magt-projektion nord for polarcirklen er blevet vigtigt for USA. I takt med at tæppet så at sige går op for denne scene, renonceres den arktiske exceptionalisme. Især hvis den primære løsning fra amerikansk side er et forstærket militært, frem for diplomatisk og økonomisk, fodaftryk på scenen. En af interviewpersonerne bemærker, at det er symptomatisk for USA's ageren som supermagt, at det intuitive svar på konkurrence fra stormagter er sikkerhedspolitikens hårde magt. Mens dette kan være det logiske svar på Ruslands opbygning af baser i Arktis, rammer det ifølge samme ekspert forbi konkurrencen fra Kina, som i meget højere grad er funderet på blød (ikke mindst økonomisk) magt.<sup>168</sup>

Bekymringen for en **konflikt på kanten af Arktis** italesættes ikke af den samme brede aktørskare som risikoen for konflikt i Arktis. Det er i særlig grad de specifikke forsvarsinstitutioner med ansvar for at beskytte det amerikanske fastland og USA's allierede, der fremhæver USA's svagheder i denne konfliktforståelse. NORAD/USNORTHCOMs øverstkommanderende, general O'Shaughnessy, betoner i særlig grad de risici, som er forbundet med mangelfuld kontrol med GIUK-gabet og et ufuldkomment situationsbillede på den nordligste flanke, og han får ikke overraskende opbakning fra den 2. flåde, hvis geografiske område netop dækker Arktis og Nordatlanten. Kystvagten taler ligeledes ind i denne mere forsvarsorienterede konfliktforståelse trods et mandat, som først og fremmest er baseret på civile opgaver. I denne forståelse er den altoverskyggende trussel Ruslands kapaciteter: ubåde, kampfly og hypersoniske missiler. Admiral Foggos navngivning af en potentiel konflikt med Rusland i Atlanten som "det fjerde slag i Atlanten" er sigende for denne konfliktforståelses historik; det er fjerde udgave af de to verdens-

---

168. Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020.

kriges og den kolde krigs dynamik i Nordatlanten. Således er det også risikoen for en **konflikt på kanten af Arktis**, der fremstår som den mest akutte trussel – ikke kun for USA, men i lige så høj grad for de transatlantiske allierede.

Forståelsen af en **konflikt i Arktis** synes altså at eksistere bredest i koalitionen og samtidig blandt de mest magtfulde aktører: Det Hvide Hus, udenrigsminister Pompeo og de øverste militære ledelseslag i Pentagon. Viderefører Biden-administrationen den generelle tilgang til Rusland og Kina, som Trump-administrationen har dagsordensat, vil dette konfliktbillede sandsynligvis blive videreført som styrende for USA's genfundne Arktis-engagement. Ved at iscenesætte USA som dominerende og afskrækkende i Arktis kan man demonstrere amerikansk magtoverlegenhed over for Rusland og Kina på én gang og på en mere synlig måde end i andre domæner og regioner. Den arktiske region kan således blive et redskab i USA's globale stormagtsrivalisering. Bekymringen for **konflikt på kanten af Arktis** har en smallere, forsvarsbaseret tilslutning, men tager til gengæld udgangspunkt i en tydelig russisk militær tilstedeværelse, som kan true det kontinentale Nordamerika. Denne trussel vil også være til stede i hele Joe Bidens regeringsperiode, og det er derfor forventeligt, at USA vil fortsætte og måske opprioritere sit engagement i forsvaret mod en konflikt på kanten af Arktis.

Sammenstiller man de tre forståelser af arktisk konflikt, træder vigtige perspektiver frem. Øget konflikt om rettighederne i og til Arktis vil i bedste fald være en trykprøve på det aftalebaserede samarbejde og A8-landenes evne til at bevare dette under pres fra øget stormagtsrivalisering. I værste fald – i tilfælde af at en diplomatisk konflikt eskalerer – vil det være et yderligere argument for amerikansk oprustning i Arktis for at afskrække og forberede sig på konflikt i Arktis. En opbygning af amerikanske kapaciteter til hård magtprojektion i Arktis vil også inkludere kapacitetsopbygning på kanten af Arktis – altså hænger de tre konfliktforståelser sammen i praksis. Dog adskiller **konflikt i Arktis** sig i denne sammenhæng. En diplomatisk konflikt om arktiske ressourcer eller en mere defensiv militær kapacitetsopbygning i Nordatlanten indikerer ikke samme behov for den omfattende militære amerikanske tilstedeværelse i regionen, som en forberedelse til konflikt i Arktis gør. Bliver Arktis for alvor militariseret som følge af stormagtsrivaliseringen, følger også større spænding og øget risiko for ikke-intenderet eskalation i en krisesituation. Samtidig bliver det sværere at nedtrappe situationen

igen og dermed begrænse eller dæmpe spændingen, ligesom det aftalebaserede samarbejde i regionen vil være udfordret. Forståelsen af konflikt i Arktis udgør således en særlig risiko for Rigsfællesskabets ambition om at fastholde Arktis som lavspændingsområde – især hvis øget amerikansk tilstedeværelse nord for polarcirklen primært tænkes som værende af militær, offensiv karakter. Af samme grund bliver det vigtigt for Rigsfællesskabet at overveje, hvilke typer af øget amerikansk tilstedeværelse man finder acceptable.<sup>169</sup>

På trods af forandringen i USA's syn på den arktiske region, fremprovokeret af den øgede stormagtsrivalisering, bemærker flere interviewpersoner, at USA stadig er langt fra at have en institutionaliseret, samlet og strategisk sikkerhedspolitisk tilgang til regionen. En ekspert mener endda, at USA's Arktis-politik i skrivende stund er persondrevet, og at den ikke bliver stabil, før dette ikke længere er tilfældet.<sup>170</sup> I tråd med dette er ovenstående analyse i nogen grad netop en analyse af et persongalleri, der er engagerede i den arktiske dagsorden, snarere end en analyse af institutionelle relationer.

På tværs af de tre konfliktforståelser viser USA's uklare strategiske retning sig også i det amerikanske reaktionsmønster. De amerikanske tiltag – hvad enten de har til hensigt at beskytte amerikanske ressourcerinteresser, udøve afskrækkelse igennem magtprojektion, konstruere nye isbrydere eller detektere russiske missiler – er alle reaktioner på russiske eller kinesiske tiltag. Analysen viser en amerikansk selvutilfredshed over manglende proaktive tiltag i og vedrørende Arktis.<sup>171</sup> Men som vores anbefalinger afspejler, ligger der heri muligheder for Rigsfællesskabet, som ikke nødvendigvis vil være tilgængelige, når – eller hvis – den amerikanske Arktis-politik i højere grad konsolideres og institutionaliseres.<sup>172</sup> Dette betyder ikke, at Rigsfællesskabet kan vælge mellem de tre konfliktforståelser – de eksisterer alle i den amerikanske Arktis-debat – men Rigsfællesskabet kan tage stilling til dem og klargøre et fælles standpunkt, som det fremlægges i det følgende.

---

169. Dette er også tidligere pointeret af Peter Viggo Jakobsen. "Hvordan undgår vi et våbenkapløb i Grønland?" *Ræson*, 31. oktober 2019 (18. september 2020): <https://test2.raeson.dk/2019/peter-viggo-jakobsen-i-raeson39-hvordan-undgaar-vi-et-vaabenkaploeb-i-groenland/>.

170. Interview med Arktis-ekspert, 8. juli 2020.

171. Se også Herrmann & Hussong, *op.cit.*, s. 36.

172. Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.



# 5

## Konklusion: Hvad så for Rigsfællesskabet?

Denne rapport har understreget, at USA's fokus på Arktis er stigende, og at denne stigning er drevet af ideen om en global stormagtsrivalisering, der nu også udspiller sig i Arktis. De amerikanske bekymringer er ikke til at komme udenom for Rigsfællesskabet. Analysen viser samtidig, at den interne koalition af aktører, der former og prioriterer den amerikanske Arktis-politik, er blevet forøget og forstærket af ideen om stormagtsrivalisering. Endelig viser analysen, at 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 stemmer i den – nu udvidede – 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 i rammen af stormagtsrivalisering – en række udfordringer, men også nogle muligheder.

Med hensyn til **muligheder** viser vores analyse to åbninger i relation til den amerikanske udenrigspolitiske beslutningsproces, når det gælder Arktis. Begge åbninger indeholder muligheder for Danmark. For det første medfører den lange række af amerikanske aktører, der producerer viden, identificerer problemer og idéer samt dagsordensætter, fastlægger

og implementerer politikker knyttet til Arktis, gode muligheder for, at en tæt allieret til USA med høj status, som Danmark, gennem fokuseret diplomatisk arbejde kan øve indflydelse på den amerikanske Arktis-politik.<sup>173</sup> For mange af Arktis-koalitionens aktører fremstår involveringen af udenlandske samarbejdspartnere som noget naturligt og pragmatisk, ikke mindst fordi partnere og allierede er en ressource, der kan bidrage til at dagsordensætte Arktis blandt andre amerikanske beslutningstagere. For det andet er store dele af den amerikanske Arktis-politik stadig under udvikling. Det understreges, som nævnt ovenfor, af flere af vores respondenter. Positioner, prioriteter og perspektiver – under den overordnede ramme givet af stormagtsrivalisering – er stadig ikke fuldt fastlagte. Gode argumenter, tilskyndelser, tilkendegivelser og aktiv dagsordensættelse af danske interesser kan altså netop for nuværende påvirke, hvordan USA's mere aktive Arktis-politik vil udvikle sig. Igen skal det understreges, at Danmark ikke kan til- eller fravælge en af de tre konfliktforståelser. Men skulle der være aktører, hvis forståelse og prioriteter med hensyn til den arktiske region stemmer (mere) overens med Danmarks og Rigsfællesskabets, vil det være oplagt at søge dialog og samarbejde med disse aktører.

Over for de muligheder står imidlertid også en række **udfordringer** for Rigsfællesskabet. For det første bliver balancen mellem en række centrale – og potentielt modsatrettede – danske udenrigspolitiske hensyn sværere at finde. Under alle omstændigheder vil de i kraft af USA's nye blik på regionen skulle rebalanceres. I Arktis har Rigsfællesskabet en interesse i:

- 1) At fastholde og udbygge det tætte forhold til USA.
- 2) At fastholde den institutionelle orden i Arktis og sikre så lavt et spændingsniveau som muligt.
- 3) At både afskrække og integrere Rusland i Arktis.
- 4) At håndtere en øget kinesisk arktisk interesse og tilstedeværelse.

---

173. Se f.eks. Anders Henriksen & Jon Rahbek-Clemmensen. "Grønlandskortet: Arktis' betydning for Danmarks indflydelse i USA". *Center for Militære Studier*, marts 2017; Peter Viggo Jakobsen. "Danmark har gode muligheder for at bremse stormagtsspændingen i Arktis", I *Nye Sikkerhedspolitiske Dynamikker i Arktis og Nordatlanten: Strategiske og Operative Udfordringer for Rigsfællesskabet og Forsvaret*, red. Jon Rahbek-Clemmensen & Camilla Tenna Nørup Sørensen (under udgivelse).

---

Hvordan de fire prioriteter balanceres, er afgørende – og vanskelige – udenrigspolitiske spørgsmål. I forlængelse af vores analyse af USA's politik er pointen den, at selv fortolket inden for rammen af stormagtsrivalisering vil de forskellige amerikanske konfliktforståelser medføre forskellige risici og forskellig vægtning af balancernes betydning. F.eks. betyder en amerikansk betoning af konflikt *på kanten* af Arktis, at USA's fokus på Kinas arktiske tilstedeværelse vil være mindre, og fokuset vil dermed forandre, hvad der er på spil for Rigsfællesskabet i forbindelse med håndteringen af en øget kinesisk interesse i Arktis. Omvendt vil amerikansk betoning af konflikt *om* Arktis muligvis medføre et relativt mindre fokus på russiske fly og missiler – og dermed også reducere betydningen af eventuelle danske militære bidrag til at imødegå dem.

Derudover kræver de rebalanceringer, at Rigsfællesskabets forskellige dele forholdsvis hurtigt, smertefrit og fleksibelt kan enes om, hvordan interesserne balanceres og forfølges. At kombinere enighed og fleksibilitet i en fælles politik og forhandlingsposition er altid svært. Rigsfællesskabets konstruktion og den postkoloniale relation, der præger det, gør det ekstra svært at respondere på de forandringer og rebalanceringer, som det amerikanske stormagtsrivaliseringsblik på Arktis nødvendiggør. Interesserne er ikke altid sammenfaldende, og kompetencefordelingen er ofte uklar. I forlængelse af vores analyse af USA's politik er pointen imidlertid den, at de tre konfliktforståelser udfordrer Rigsfællesskabet i forskellig grad og på forskellige måder risikerer at sætte Rigsfællesskabets tre enheder og deres egeninteresser i spil i divergerende retninger. F.eks. er en amerikansk stormagtsrivalisering centreret om økonomisk inddæmning af Kina mere kompliceret at håndtere for Rigsfællesskabet end en militært fokuseret balancering af Rusland. Det er velkendt, at når f.eks. økonomisk politik bliver til storpolitik, så sætter det Rigsfællesskabet i en prekær situation, fordi kompetencefordelingen mellem Nuuk, Thorshavn og København er uklar og derfor i sig selv bliver genstand for en intern politisk kamp i Rigsfællesskabet.<sup>174</sup> Sagerne om uranudvinding og kinesiske investeringer i lufthavnsbyggeri i Grønland såvel som Huawei's forsøg på at få lov til at bygge 5G-infrastruktur på Færøerne udtrykker i

---

174. Se f.eks. Camilla T. N. Sørensen. "Chinese investments in Greenland. Promises and risks as seen from Nuuk, Copenhagen and Beijing", I *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic. Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, red. Kristian Soby Kristensen & Jon Rahbek-Clemmensen (London: Routledge, 2017), s. 83-97.

forskellig grad den dynamik. Hvad der er et rigsanliggende, og hvad der er et lokalt anliggende, bliver nemt uklart, og derved kompliceres etableringen af en fælles forhandlingsposition.

Danmark er i kraft af Rigsfællesskabet på godt og ondt en arktisk stat. Udviklingen i Arktis, og herunder ikke mindst hvordan Danmark og Rigsfællesskabets andre aktører forstår at forholde sig til og måske endda påvirke den udvikling, kommer til at være et afgørende udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitisk emne i mange år. Men det er nu – ikke om mange år – at Rigsfællesskabet har et vindue, hvor det kan påvirke USA's Arktis-politik. Om få år kan stormagtsrivaliseringen være låst mere fast, samtidig med at USA kan have konsolideret og institutionaliseret en overordnet, strategisk tilgang til Arktis, både horisontalt på tværs af centraladministrationen og vertikalt fra det føderale niveau til f.eks. værns- og delstatsniveau. Dermed vil det nuværende vindue lukkes. Denne udvikling betyder, at Danmark skal bruge øgede ressourcer i Arktis – diplomatiske, økonomiske, politiske og militære – hvis Danmark og Rigsfællesskabet vil høres. Bagsiden af medaljen er naturligvis, at de potentielle risici, omkostningerne, ved at være en arktisk stat samtidig er steget i kraft af USA's nye perspektiv på Arktis – domineret, som det er, af stormagtsrivaliseringslogik.

De følgende anbefalinger tager derfor udgangspunkt netop i USA's nye blik på Arktis, de forskelligheder, der knytter sig til de tre konfliktforståelser, de åbninger, som de i øjeblikket giver for Rigsfællesskabet, og hvordan åbningerne kan udnyttes til at imødekomme Rigsfællesskabets ønske om at fastholde et tæt forhold til USA og et lavt spændingsniveau i regionen.

# 6

## Anbefalinger og idéer

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 fra 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 danske diplomatiske indsats for danske interesser er tilstrækkelig over for alle den amerikanske Arktis-koalitions medlemmer,

herunder Kongressen, tænketanksmiljøet 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 tænketanksmiljøet 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 og hos 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 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 Ilulissat-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.<sup>175</sup>

---

175. På linje med, hvad der tidligere er blevet foreslået af danske forskere, se Henrik Breitenbauch, Kristian Søby Kristensen og Jonas Groesmeyer. "Vesten og Rusland: Optioner for samarbejde i en krisetid". *Center for Militære Studier*, august 2020, s. 29-30. En "Arctic Development Bank" har også været til diskussion i forbindelse med udmøntning af USA's forsvarsbudget for 2020. Se House of Representatives. "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 – Conference Report to Accompany S.1790". *U.S. Government Publishing Office*, December 2019, s. 1224.



# Litteraturliste

- Allen, Thad W., Christine Todd Whitman & Esther Brimmer. *Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast*. New York: Council on Foreign Relations, 2017. Tilgået 13. juli 2020. [https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2017/02/TFR75\\_Arctic.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2017/02/TFR75_Arctic.pdf).
- Almond, Roncevert Ganan. "U.S. Ratification of the Law of the Sea Convention." *The Diplomat*, 24 May 2017. Tilgået 30. november 2020. <https://thediplomat.com/2017/05/u-s-ratification-of-the-law-of-the-sea-convention/>.
- The Associated Press. "F35 fighter jets begin transfer to Alaska Air Force base." *Defense News*, 23 April 2020. Tilgået 9. juli 2020. <https://www.defensenews.com/smr/frozen-pathways/2020/04/23/f-35-fighter-jets-begin-transfer-to-alaska-air-force-base/>.
- Auerswald, David. "Now is not the time for a FONOP in the Arctic." *War on the Rocks*, 11 October 2019. Tilgået 3. november 2020. <https://warontherocks.com/2019/10/now-is-not-the-time-for-a-fonop-in-the-arctic/>.
- Bagger, Ane Lone. "Grønlands landsstyre: Vi er ikke blinde for tegnene på en øget militarisering i Arktis." *Altinget.dk*, 2. juni 2020. Tilgået 30. juni 2020. <https://www.alinget.dk/artikel/groenlands-landsstyre-vi-er-ikke-blinde-for-tegnene-paa-en-oegget-militarisering-i-arktis>.
- Bailey Grasso, Valerie. *Rare Earth Elements in National Defense: Background, Oversight Issues and Options for Congress*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 2013.
- Bird, Kenneth J., Ronald R. Charpentier, Donald L. Gautier, David W. Houseknecht, Timothy R. Klett, Janet K. Pitman, Thomas E. Moore, Christopher J. Schenk, Marilyn E. Tennyson & Craig R. Wandrey. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle* (Fact sheet). Menlo Park: U.S. Geological Survey, 2008.
- Bohn, Kevin & Ryan Browne. "US fighter jets again intercept Russian military aircraft near Alaska." *CNN*, 27 June 2020. Tilgået 14. juli 2020. <https://edition.cnn.com/2020/06/27/politics/us-jets-intercept-russia-aircraft-alaska-norad/index.html>.
- Breitenbauch, Henrik & Mark Winther. *USA's nye forsvarsstrategi. Hovedtræk med danske perspektiver*. København: Center for Militære Studier, december 2019.
- Breitenbauch, Henrik, Kristian Søby Kristensen & Jonas Groesmeyer. *Vesten og Rusland: Optioner for samarbejde i en krisetid*. København: Center for Militære Studier, august 2020.

- Breum, Martin. "Amerikansk-Grønlandsk forbrødring." *Weekendavisen*, 29. oktober 2020. Tilgået 3. november 2020. <https://www.weekendavisen.dk/2020-44/samfund/amerikansk-groenlandsk-forbroedring>.
- Center for Strategic and International Studies. "The Return of Great Power Competition and the Second Fleet with VADM Andrew "Woody" Lewis." 28 November 2018. Tilgået 13. juli 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=\\_\\_wiB\\_hVApY&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=__wiB_hVApY&feature=youtu.be).
- Conley, Heather A., Terry Toland, Mihaela David og Natalja Jegorova. *The New Foreign Policy Frontier: U.S. Interests and Actors in the Arctic*. Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies, 2013.
- Conley, Heather A. Udtalelse. I U.S. Congress. Senate. Committee on Commerce, Science, and Transportation, Subcommittee on Security. *Expanding Opportunities, Challenges and Threats in the Arctic: A Focus on the U.S. Coast Guard Arctic Strategic Outlook*, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., 12 December 2019. Tilgået 29. juni 2020. <https://www.commerce.senate.gov/services/files/923A8496-BAF6-498D-A590-CF865CB2ADD5>.
- Conley, Heather A, Matthew Melino, Nikos Tsafos & Ian Williams. *America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2020.
- Department of the Air Force, United States of America. *Arctic Strategy*. Washington D.C.: Department of the Air Force, July 2020.
- Department of Defense, United States of America. *Arctic Strategy*. Washington D.C.: Department of Defense, November 2013.
- Department of Defense, United States of America. *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*. Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense (Policy), December 2016.
- Department of Defense. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington D.C.: Department of Defense, 2018.
- Department of Defense, United States of America. *Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy*. Washington D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June 2019.
- Eckstein, Megan. "Truman Carrier Strike Group Operating North of Arctic Circle; First time for US Navy Since 1991." *USNI News*, 19 October 2018. Tilgået 7. juli 2020. <https://news.usni.org/2018/10/19/truman-carrier-strike-group-operating-north-arctic-circle-first-time-us-navy-since-1991>.
- Foggo III, Vice Admiral James & Alarik Fritz. "The Fourth Battle of the Atlantic." *U.S. Naval Institute*, June 2016. Tilgået 14. juli 2020. <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016/june/fourth-battle-atlantic>.
- Forsvarets Efterretningstjeneste. *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2019*. København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2019.
- Forsvarsministeriet. *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*. København: Forsvarsministeriet, juni 2016.

- Gady, Franz-Stefan. "Russia Launches New Nuclear-Powered Icebreaker." *The Diplomat*, 27 May 2019. Tilgået 6. oktober 2020. <https://thediplomat.com/2019/05/russia-launches-new-nuclear-powered-icebreaker/>.
- Garamone, Jim. "U.S.-British Arctic Exercise Shows U.S. Concern for Region." *U.S. Department of Defense*, 7 May 2020. Tilgået 20. august 2020. <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2180254/us-british-arctic-exercise-shows-us-concern-for-region/>.
- Hafstað, Vala. "US Military to Invest Billions of ISK in Keflavík." *Iceland Monitor*, 24 June 2019. Tilgået 14. juli 2020. [https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics\\_and\\_society/2019/06/24/us\\_military\\_to\\_invest\\_billions\\_of\\_isk\\_in\\_keflavik/](https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2019/06/24/us_military_to_invest_billions_of_isk_in_keflavik/).
- Hafstað, Vala. "US Navy to Begin Construction at KEF Airport." *Iceland Monitor*, 17 April 2020. Tilgået 14. juli 2020. [https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics\\_and\\_society/2020/04/17/us\\_navy\\_to\\_begin\\_construction\\_at\\_kef\\_airport/?fbclid=IwAR0Zg1uwB59lxjTxfwoAMlp4Fo5DAuMBMR6YB-z38nGnFKwMCKWDz8v7B1eY](https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2020/04/17/us_navy_to_begin_construction_at_kef_airport/?fbclid=IwAR0Zg1uwB59lxjTxfwoAMlp4Fo5DAuMBMR6YB-z38nGnFKwMCKWDz8v7B1eY).
- Hanlon, Tegan. "Air Force recommends more F-22 fighter jets be stationed at JBER." *Anchorage Daily News*, 13 December 2018. Tilgået 9. juli 2020. <https://www.adn.com/alaska-news/military/2018/12/14/air-force-recommends-more-f-22-fighter-jets-be-stationed-at-jber/>.
- Henriksen, Anders & Jon Rahbek-Clemmensen. *Grønlandskortet: Arktis' betydning for Danmarks indflydelse i USA*. København: Center for Militære Studier, marts 2017.
- Herrmann, Victoria & Lillian Hussong. "No UNCLOS, No Icebreakers, No Clue? U.S. Arctic Policy Through the Eyes of Congress." I *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic. The High North between Cooperation and Confrontation*, red. Joachim Weber, 23-40. Cham: Springer, 2020.
- Humpert, Malte. "U.S. Warns of Russian Arctic Military Buildup: "Who puts missiles on icebreakers?"". *High North News*, 25 May 2020. Tilgået 4. juni 2020. <https://www.highnorthnews.com/en/us-warns-russian-arctic-military-buildup-who-puts-missiles-icebreakers>.
- Jakobsen, Peter Viggo. "Hvordan undgår vi et våbenkapløb i Grønland?" *Ræson*, 31. oktober 2019. Tilgået 18. september 2020): <https://test2.raeson.dk/2019/peter-viggo-jakobsen-i-raeson39-hvordan-undgaar-vi-et-vaabenkaploeb-i-groenland/>.
- Jakobsen, Peter Viggo. "Danmark har gode muligheder for at bremse stormagtspændingen i Arktis." I *Nye Sikkerhedspolitiske Dynamikker i Arktis og Nordatlanten: Strategiske og Operative Udfordringer for Rigsfællesskabet og Forsvaret*, red. Jon Rahbek-Clemmensen & Camilla Tenna Nørup Sørensen (under udgivelse).
- Jiang, Yang. *DIIS Policy Brief: China in Greenland: Companies, Governments, and Hidden Intentions?* København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2018.

- Kongstad, Jesper. "Regeringen vil styrke forsvaret i Arktis." *Finans*, 19. august 2019. Tilgået 15. juli 2020. <https://finans.dk/politik/ECE11557092/regeringen-vil-styrke-forsvaret-i-arktis/?ctxref=ext>.
- Kyzer, Larissa. "One Step too Close to Having a Military Base Here Again." *Iceland Review*, 23 June 2019. Tilgået 8. juli 2020. <https://www.icelandreview.com/news/one-step-too-close-to-having-a-military-base-here-again/>.
- Lantis, Jeffrey S. "Advocacy Coalitions and Foreign Policy Change: Understanding US Responses to the Syrian Civil War." *Journal of Global Security Studies* 0, nr. 0 (2020): 1-20.
- Lindqvist, Andreas. "Sjældne jordarter kan blive nyt våben i handelskrig." *Ingeniøren*, 7. juni 2019. Tilgået 26. august 2020. <https://ing.dk/artikel/sjaeldne-jordarter-kan-blive-nyt-vaaben-handelskrig-226519>.
- Lindsay, James M. "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy." *Presidential Studies Quarterly* 33, nr. 3 (2003): 530-546.
- Lucht, Hans. *DIIS Policy Brief: Chinese Investments in Greenland raise US concerns*. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2018.
- Lundestad, Ingrid & Øystein Tunsjø. "The United States and China in the Arctic." *Polar Record* 51, nr. 259 (2015): 392-403.
- May, Peter J., Bryan D. Jones, Betsi E. Beem, Emily A. Neff-Sharum & Melissa K. Poague. "Policy Coherence and Component-Driven Policymaking: Arctic Policy in Canada and the United States." *The Policy Studies Journal* 33, nr. 1 (2005), s. 37-63.
- McCormick, James M. "The Institutional Setting." I *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*, red. James M. McCormick, 137-54. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2012.
- Meek, Chanda L. & Emily Russel. "The Challenges of American Federalism in a Rapidly Changing Arctic." I *Governing the North American Arctic. Sovereignty, Security and Institutions*, red. Dawn Alexandra Berry, Nigel Bowles & Halbert Jones, 165-79. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2016.
- Mouritzen, Kristian. "USA vil placere en arktisk flåde på Færøerne." *Berlingske*, 7. juli 2020. Tilgået 9. juli 2020. <https://www.berlingske.dk/globalt/usa-vil-placere-en-arktisk-flaade-paa-faeroerne>.
- Murphy, Michael J. Udtalelse. I U.S. Congress. House. Committee on Homeland Security, Subcommittee on Transportation and Maritime Security. *On Arctic Security Issues*, 116<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> sess., 5 February 2020. Tilgået 29. juni 2020. <https://homeland.house.gov/imo/media/doc/DAS%20Murphy%20Testimony%20Arctic%20Security%20Hearing%201.pdf>.
- Nilsen, Thomas. "American Flags in the Barents Sea are the 'new normal,' a defense analyst says." *Arctic Today*, 12 May 2020. Tilgået 7. juli 2020. <https://www.arctictoday.com/american-flags-in-the-barents-sea-are-the-new-normal-a-defense-analyst-says/>.
- Nilsen, Thomas. "Geopolitics is changing as B-2 again flies Arctic mission together with Norwegian F-35." *The Barents Observer*, 18 June 2020. Tilgået 9. juli

2020. <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/06/arctic-geopolitics-changing-b-2s-again-flies-high-north-mission-together-norwegian>.
- Nilsson, Annika E. "The United States and the making of an Arctic nation." *Polar Record* 54, nr. 275 (2018): 95-107.
- Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). "American Arctic Perspectives." 11. september 2020. Tilgået 15. september 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=ztKmZlHvbTI>.
- O'Shaughnessy, General Terrence. "Look North to find the Front Line of North America's Defense." *Defense News*, 29 January 2019. Tilgået 3. juli 2020. <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/01/29/look-north-to-find-the-front-line-of-americas-defense/>.
- Pettersen, Trude. "U.S. military returns to Iceland." *The Barents Observer*, 10 February 2016. Tilgået 14. juli 2020. <https://thebarentsobserver.com/en/security/2016/02/us-military-returns-iceland>.
- Pincus, Rebecca. "Rushing Navy Ships into the Arctic for a FONOP is Dangerous." *U.S. Naval Institute*, January 2019. Tilgået 2. juli 2020. <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/january/rushing-navy-ships-arctic-fofonop-dangerous>.
- Pompeo, Michael R. "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus." 6 May 2019. Tilgået 29. juni 2020. <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.
- Rahbek-Clemmensen, Jon. *Baggrundspapir: Nye militære udgifter i Nordatlanten og Arktis*. København: Center for Militære Studier, marts 2020.
- Rahbek-Clemmensen, Jon & Line Jedig Nielsen. "The Middleman – The Driving Forces Behind Denmark's Arctic Policy." I *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic. The High North between Cooperation and Confrontation*, red. Joachim Weber, 77-94. Cham: Springer, 2020.
- Ray, Admiral Charles W. Udtalelse. I U.S. Congress. Senate. Committee on Commerce, Science, and Transportation Subcommittee on Security. *Expanding Opportunities, Challenges and Threats in the Arctic: A Focus on the U.S. Coast Guard Arctic Strategic Outlook*, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., 12 December 2019. Tilgået 29. juni 2020. <https://www.commerce.senate.gov/services/files/8D5A-D0EC-4DAD-4A25-8F15-A1AA3E2FD138>.
- Rempfer, Kyle. "Russian bombers intercepted by F-22s off Alaska's coast." *Air Force Times*, 14 May 2018. Tilgået 14. juli 2020. <https://www.airforcetimes.com/flashpoints/2018/05/14/russian-bombers-intercepted-by-f-22s-off-alaskas-coast/>.
- Runge Olesen, Mikkel, Flemming Splidsboel Hansen, Luke Patey, Steen Kjærgaard, Camilla Tenna Nørup Sørensen, Rasmus Leander Nielsen, Marc Jacobsen & Cecilie Felicia Stokholm Banke. *Nye Sikkerhedspolitiske Dynamikker i Arktis: Muligheder og Udfordringer for Kongeriget Danmark*. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2020.
- Salama, Vivian, Rebecca Ballhaus, Andrew Restuccia og Michael C. Bender. "President Trump Eyes a New Real-Estate Purchase: Greenland." *The Wall Street*

- Journal*, 16 August 2019. Tilgået 27. november 2020. <https://www.wsj.com/articles/trump-eyes-a-new-real-estate-purchase-greenland-11565904223>.
- Sands, Carla. "The US view on the Arctic." 15 November 2019. Tilgået 30. juni 2020. <https://dk.usembassy.gov/the-us-view-on-the-arctic/>.
- Sapolsky, Harvey M., Eugene Gholz & Caitlin Talmadge. *US Defense Politics. The Origins of Security Policy*. London: Routledge, 2017.
- Schreiber, Melody. "The Trump administration appoints a new State Department Arctic Coordinator." *Arctic Today*, 29 July 2020. Tilgået 26. august 2020. <https://www.arctictoday.com/the-trump-administration-appoints-a-new-state-department-arctic-coordinator/>.
- Sfraga, Mike & Lawson Brigham. "US security starts in the Arctic." *The Hill*, 11 June, 2020. Tilgået 27. november 2020. <https://thehill.com/opinion/national-security/502270-us-security-starts-in-the-arctic>.
- South, Todd. "A new cold war: How the Army is Preparing for a Fight in the Arctic." *Army Times*, 30 July 2018. Tilgået 8. juli 2020. <https://www.army-times.com/news/your-army/2018/07/30/a-new-cold-war-how-the-army-is-preparing-for-a-fight-in-the-arctic/>.
- Spencer, Richard V., Secretary of the Navy. "Discussion at the Center for a New American Security (CNAS)". 8 January 2019. Tilgået 1. juli 2020. <https://www.navy.mil/navydata/people/secnav/Spencer/Speech/CNAS.pdf>, s. 20.
- Søby Kristensen, Kristian & Casper Sakstrup. *Russian Policy in the Arctic after the Ukraine Crisis*. Copenhagen: Centre for Military Studies, September 2016.
- Søby Kristensen, Kristian & Jon Rahbek-Clemmensen. "Greenlandic sovereignty in practice. Uranium, independence, and foreign relations in Greenland between three logics of security." I *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic. Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, red. Kristian Søby Kristensen & Jon Rahbek-Clemmensen, 38-53. London: Routledge, 2017.
- Sørensen, Camilla T. N. "Chinese investments in Greenland. Promises and risks as seen from Nuuk, Copenhagen and Beijing." I *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic. Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, red. Kristian Søby Kristensen & Jon Rahbek-Clemmensen, 83-97. London: Routledge, 2017.
- Trump, Donald J. "Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions." 9 June 2020. Tilgået 7. juli 2020. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-national-interests-arctic-antarctic-regions/>.
- Uljua, Ryan. "US gets serious about funding a new Arctic icebreaker." *High North News*, 27 February 2019. Tilgået 6. oktober 2020. <https://www.highnorthnews.com/en/major-move-trump-congress-earmark-675-million-usd-icebreaker-program>.
- United Kingdom Ministry of Defence. "UK leads multi-national task group of warships above the Arctic Circle in demonstration of freedom of navigation." *U.K. Ministry of Defence*, 10 September 2020. Tilgået 15. september 2020.

- <https://www.gov.uk/government/news/uk-leads-multi-national-task-group-of-warships-above-the-arctic-circle-in-demonstration-of-freedom-of-navigation>.
- United States 2nd Fleet Public Affairs. "2<sup>nd</sup> Fleet Declares Full Operational Capability." *United States Navy*, 31 December 2019. Tilgæt 3. juli 2020. [https://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=111782](https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=111782).
- United States Chief of Naval Operations. *Strategic Outlook for the Arctic*. Ubekendt sted: Chief of Naval Operations, January 2019. Tilgæt 6. oktober 2020. [https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-1/-1/1/NAVY\\_STRATEGIC\\_OUTLOOK\\_ARCTIC\\_JAN2019.PDF](https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302034/-1/-1/1/NAVY_STRATEGIC_OUTLOOK_ARCTIC_JAN2019.PDF).
- United States Coast Guard. *United States Coast Guard High Latitude Region Mission Analysis Capstone Summary*. Ubekendt sted: Prepared for the United States Coast Guard, July 2010.
- United States Coast Guard. *Major Icebreakers of the World*. Ubekendt sted: Developed and Maintained by the USCG Office of Waterways and Ocean Policy, Updated 1 May 2017. Tilgæt 5. oktober 2020. <https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/Office%20of%20Waterways%20and%20Ocean%20Policy/20170501%20major%20icebreaker%20chart.pdf?ver=2017-06-08-091723-907>.
- United States Coast Guard. *Arctic Strategic Outlook*. Washington D.C.: United States Coast Guard, April 2019. Tilgæt 3. juli 2020. [https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic\\_Strategic\\_Outlook\\_APR\\_2019.pdf](https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/arctic/Arctic_Strategic_Outlook_APR_2019.pdf).
- U.S. Congress. House. Subcommittee of the Committee on Appropriations. *Department of Homeland Security Appropriations for 2020*, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., 6 March 2019.
- U.S. Congress. House. Committee on Armed Services. *Hearing on national security challenges and U.S. military activity in North and South America*, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., 1 May 2019.
- U.S. Congress. House. *Calling upon the United States Senate to give its advice and consent to the ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, H.Res. 454, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess. Introduced in House 20 June 2019.
- U.S. Congress. House. U.S. Government Publishing Office. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 – Conference Report to Accompany S.1790*. 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., Ordered to be printed December 2019.
- U.S. Congress. House. Committee on Homeland Security, Subcommittee on Transportation and Maritime Security. *The Northern Northern Border: Homeland Security Priorities in the Arctic, Part II*, 5 February 2020. Tilgæt 30. oktober 2020. <https://homeland.house.gov/activities/hearings/the-north-northern-border-homeland-security-priorities-in-the-arctic-part-ii>.
- U.S. Congress. Senate. Senate Committee on Appropriations, Subcommittee on Defense. *Hearing to review the Fiscal Year 2020 funding request and budget justification for the U.S. Army*, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., 27 March 2019.
- U.S. Congress. Senate. *A resolution calling upon the United States Senate to give its advice and consent to the ratification of the United Nations Convention on the*

- Law of the Sea*, S.Res. 284, 116<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> sess., Introduced in Senate 25 July 2019.
- U.S. Congress. Senate. Committee on Armed Services. *Hearing to consider the nomination of: Vice Admiral Michael M. Gilday, USN to be admiral and Chief of Naval Operations*, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., 31 July 2019.
- U.S. Congress. Senate. *A bill to state the policy of the United States regarding the need for strategic placement of military assets in the Arctic, and for other purposes*, S.3080, 116<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., Introduced in Senate 18 December 2019.
- U.S. Congress. Senate. Committee on Armed Services. *Hearing to Receive Testimony on United States European Command and United States Transportation Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2021 and the Future Years Defense Program*, 116<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> sess., 25 February 2020.
- U.S. Congress. Senate. Committee on Armed Services, Subcommittee on Readiness and Management Support. *Hearing to receive testimony on U.S. Policy and Posture in Support of Arctic Readiness*, 116<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> sess., 3 March 2020.
- U.S. Congress. Senate. Committee on Armed Services. *Hearing to receive testimony on Posture of the Navy in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2021 and the Future Years Defense Program*, 116<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> sess., 4 March 2020.
- U.S. Congress. Senate. Committee on Armed Services. *Hearing to Consider the Nominations of: Honorable Kenneth J. Braithwaite to be Secretary of the Navy; Honorable James H. Anderson to be Deputy Under Secretary of Defense for Policy; and General Charles Q. Brown, Jr., USAF for Reappointment to the Grade of General and to be Chief of Staff, United States Air Force*, 116<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> sess., 7 May 2020.
- U.S. Department of State, Office of the Spokesperson. "Briefing on the Administration's Arctic Strategy – Special Briefing." 23 April 2020. Tilgâet 30. oktober 2020. <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-official-on-the-administrations-arctic-strategy/>.
- U.S. Department of State. "Office of the U.S. Coordinator for the Arctic Region", u.å. Tilgâet 27. november 2020. <https://www.state.gov/bureaus-offices/deputy-secretary-of-state/office-of-the-u-s-coordinator-for-the-arctic-region/>.
- Weible, Christopher M. & Paul A. Sabatier. "A Guide to the Advocacy Coalition Framework." I *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney, 123-36. New York: Routledge, 2007.
- Weingartner, Katherine A. & Robert W. Orttung. "US Arctic Policymaking under Trump and Obama", *Polar Record* 55, nr. 6 (2019): 402-10.
- The White House, Office of the Press Secretary. *National Security Presidential Directive/NSPD—66. Homeland Security Presidential Directive/HSPD—25*. Washington D.C.: The White House, 9 January 2009.
- The White House. *National Strategy for the Arctic Region*. Washington D.C.: The White House, 10 May 2013.

The White House. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, December 2017.

Wilson, Secretary Heather & General David L. Goldfein. "Air power and the Arctic: The importance of projecting strength in the North." *Defense News*, 9 January 2019. Tilgået 30. juni 2020. <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/01/09/air-power-and-the-arctic-the-importance-of-projecting-strength-in-the-north/>.

Zukunft, Admiral Paul. "Navigating the Fourth Coast." I *Shifting currents in the Arctic. Perspectives from three littoral Arctic states*, red. Rachel Ellehuus. Washington D.C. Center for Strategic and International Studies, 2019.

### **Interviews:**

Interview med Arktis-ekspert, 16. juni 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 22. juni 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 23. juni 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 26. juni 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 30. juni 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 1. juli 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 6. juli 2020.

Interview med Arktis-ekspert, 8. juli 2020.

---

## OM FORFATTERNE

---

Kristian Søby Kristensen, ph.d., er seniorforsker og vicecenterleder på Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Kristian forsker i dansk og europæisk forsvars-, sikkerheds- og udenrigspolitik, strategi og krig samt arktiske forhold.

Lin Alexandra Mortensgaard, cand.scient.pol., er forskningsassistent på Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Lin fokuserer på sikkerheds- og forsvarspolitik i Arktis og Nordatlanten og har publiceret om sikkerhedsliggørelsesteori og om samspillet mellem vidensproduktion og politik i Arktis.

---

