



CMS-NOTAT

18. MARTS 2022

NATO's rolle i Arktis – implikationer for Kongeriget Danmark

CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Forfattere: Kristian Søby Kristensen, Lise Wiederholt Christensen og Lin A. Mortensgaard

ØSTER FARIMAGSGADE 5
1130 KØBENHAVN K

Resumé

Den europæiske sikkerhedsarkitektur er i fundamentalt opbrud. Ruslands invasion af Ukraine illustrerer, at grundlæggende internationale sikkerhedsprincipper er under pres. Derfor styrker NATO det kollektive forsvar af alliansens territorium. Det er også tilfældet i Arktis, hvor NATO øger sin militære tilstedeværelse. Den militære opbygning vil fortsætte i forstærket form efter Ruslands invasion af Ukraine. Øget fokus på Arktis fra NATO's side skaber nye rammevilkår for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik og rejser en række spørgsmål om Arktis som forsvarspolitisk område i det kommende forsvarsforlig.

NATO's fokus på et Arktis i forandring

Arktisk sikkerhedspolitik er i forandring. Regionen er i stigende grad et geopolitisk knudepunkt med stigende sikkerhedspolitiske spændinger mellem USA, Kina og Rusland og øget militær oprustning blandt samtlige arktiske stater. Klimaforandringer og stormagtskonkurrence betyder nye udfordringer i Arktis, som Danmark skal forholde sig til.

NATO intensiverer i disse år sit fokus på den arktiske region. Det blev for alvor demonstreret i 2018, da NATO gennemførte *Trident Juncture*, som var alliansens største militære øvelse siden den kolde krig, og som blandt

andet foregik nord for Polarcirklen. Øvelsen illustrerer et strategisk vendepunkt for NATO, der siden har iværksat en række initiativer og aktiviteter, der knytter sig til Arktis og Nordatlanten. I 2019 oprettede NATO en ny militærkommando i Norfolk, Virginia, med Nordatlanten og Arktis som ansvarsområde. NATO har desuden styrket sine evner til at operere til lands, til vands, i luften og undersøisk i de arktiske egne og har intensiveret sit fokus på særligt Ruslands aktiviteter i regionen. I NATO's topmødeerklæring fra 2021 understreges det, at alliancen vil fortsætte sit engagement i 'det høje nord', som er NATO's politiske betegnelse for Arktis. NATO skal på sit topmøde i juni i Madrid vedtage et nyt strategisk koncept, der fastsætter alliancens fremtidige politiske prioriteter. Det forventes, at det nye koncept tydeligt vil fremhæve de sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis, hvordan NATO vil imødegå disse, og hvilken rolle NATO i det hele taget ser for sig i Arktis i fremtiden. NATO's rolle forventes ligeledes at blive afspejlet i alliancens regionale forsvars- og beredskabsplaner og i NATO's forsvarsplanlægning.

Men hvad er konsekvenserne af, at NATO sætter kurs mod Arktis, hvad betyder det for det regionale samarbejde i Arktis, hvilken rolle kan og vil Danmark spille i forhold til NATO's arktiske rolle, og hvordan påvirker NATO's fokus på Arktis de danske forsvarspolitiske prioriteter?

Arktis: regionalt samarbejde under afvikling

Den arktiske region er en region med egne geografiske, kulturelle, økonomiske og sikkerhedspolitiske kendetegn og dynamikker. På trods af stigende spændinger og øget militarisering har Arktis af mange været anset som en særlig og sikkerhedspolitisk isoleret region præget af stabilitet og samarbejde. Et eksempel på dette er Ilulissat-erklæringen fra 2008, der politisk forpligter de fem arktiske kyststater til samarbejde, til fredelig udvikling og til at løse eventuelle overlappende territoriale krav ved at følge Havretskonventionen og gennem forhandlinger i FN-regi.

I Arktis og Nordatlanten er der også et veletableret net af bilaterale samarbejdsaftaler mellem de arktiske NATO-medlemmer – især forsvarssamarbejderne mellem USA og de øvrige NATO-allierede i regionerne (Kongeriget Danmark, Norge, Canada, Island og Storbritannien) samt partnerlandene Finland og Sverige.

Herudover har USA stærke nationale sikkerhedspolitiske interesser i Arktis. Russiske atomubåde i farvandet mellem Grønland og Island, udvidede russi-

ske flybaser tæt på Thulebasen og russiske strategiske bombefly nær Alaskas luftrum truer alle det amerikanske fastland. Kinas økonomiske og forskningsbaserede tilstedeværelse i Arktis bekymrer også USA. I transatlantisk perspektiv er det centrale ved Arktis, at netop her kan USA's territoriale sikkerhed trues.

Fortællingen om Arktis som noget særligt er i dag udfordret. Global og intensiveret stormagtskonkurrence samt ikke mindst Ruslands handlinger i Europa har indhentet regionen. NATO's stigende fokus på Arktis er et eksempel på dette og samtidig et varsel om en arktisk sikkerhedspolitisk arkitektur under hastig og uforudsigelig forandring. Selvom samarbejdet i Arktisk Råd kunne fortsætte efter Ruslands annektering af Krim i 2014 – netop fordi Arktisk Råd ikke beskæftiger sig med sikkerhedspolitik – har Ruslands invasion af Ukraine i 2022 medført, at Arktisk Råd nu er inddraget i Vestens svar. A7-staterne (dvs. de otte arktiske stater (A8) minus Rusland) har således suspenderet alt arbejde i Rådet fra minister- til arbejdsgruppeniveau. Suspendering af samarbejdet i Arktisk Råd viser, at den samarbejdende orden i Arktis er under voldsomt pres – måske endda under afvikling.

Alliancepolitik: NATO, de arktiske allierede stater og Kongeriget Danmark
NATO's øgede fokus på Arktis skaber en række nye dilemmaer for NATO selv, de arktiske allierede stater, Kongeriget Danmark og dansk forsvarspolitik.

For NATO udgør Arktis nu en ny geografisk flanke, som alliancen vil tænke ind i sine politiske og militærstrategiske prioriteter. NATO's ansvarsområde mod nord er ikke nærmere defineret, bortset fra at NATO's kollektive forsvarsforpligtigelser (artikel 5, musketer-eden) omfatter alle de arktiske og nordatlantiske allieredes staters territorium, inklusive Grønland og Færøerne.

NATO's nye fokus på Arktis betyder, at regionen vil blive taget i betragtning i NATO's forsvarsplanlægning, afskrækkelsestiltag, øvelsesaktivitet og forsvarsplaner. Da NATO er en konsensusorganisation, skal der være enighed blandt alle 30 allierede om, hvordan Arktis skal prioriteres i forbindelse med politiske tiltag og militære aktiviteter. Med den uhørt høje spænding i Europa vil der være stærkt forskellige positioner blandt de allierede, da et nyt geografisk fokusområde som Arktis repræsenterer nye muligheder for nogle allierede i form af større indflydelse i regionen, mens andre allierede vil se et Arktisfokus som en 'konkurrent' til de udfordringer, som knytter

sig til andre af alliansens geografiske områder – ikke mindst Østersøregionen og Sortehavsregionen. Kort sagt, med en større NATO-indsats i Arktis åbnes der for omfattende og hårde politiske diskussioner om, hvilken rolle NATO skal indtage, og hvordan NATO's ressourcer i Arktis skal prioriteres i forhold til NATO's øvrige ansvarsområder.

De arktiske NATO-medlemmer konfronteres ligeledes med en række dilemmaer. NATO's fokus på Arktis betyder en udefrakommende 'multilateralisering' af regionen. Med øget NATO-fokus på Arktis vil den militære strategi og tilstedeværelse i regionen ikke længere kun være spørgsmål for de otte arktiske stater, men for alle 30 NATO-medlemmer og noget, som vil blive diskuteret og defineret i NATO's hovedkvarter i Bruxelles. Det betyder på den ene side, at de arktiske allierede stater mister relativ indflydelse i den arktiske region, men at der på den anden side etableres en forventning om, at NATO vil prioritere Arktis og i tilfælde af krise eller konflikt have kapaciteterne til at bistå sine arktiske medlemmer. Samtidig er øget NATO-tilstedeværelse i sig selv en udfordring. En væsentlig fortsat diskussion vil være, om øget NATO-aktivitet i Arktis optrapper og eskalerer fremfor at afskrække og stabilisere. For især de arktiske NATO-medlemmer opstår der derfor et dilemma: På den ene side ønsker man at sikre en troværdig afskrækkelse, men på den anden side vil man ikke risikere selv at underminere den samarbejdende arktiske orden, der gennem de sidste 30 år er udviklet sammen med Rusland. Invasionen af Ukraine trækker kun dette dilemma tydeligere op: Kan Vesten afskrække Rusland i Arktis uden samtidig at afvikle de seneste årtiers indsats for at skabe samarbejde og muligheden for at genoptage dette samarbejde i fremtiden?

Implikationerne for Kongeriget Danmark er ligeledes mærkbare. NATO's og NATO-medlemmernes fokus på Arktis vil blive forstærket på grund af Ruslands invasion af Ukraine, og det betyder nye sikkerhedspolitiske rammebetingelser og nye prioriteter for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik – også i Arktis.

- Kongeriget Danmark står i en unik position til at definere og udfolde indholdet i NATO's arktiske dagsorden. Men det kræver, at man fra dansk side påtager sig en ledende rolle i NATO's interne diskussioner. Især i samarbejde med andre arktiske NATO-medlemmer som Norge og Island kan Danmark være dagsordensættende.
- Kongeriget Danmark er den eneste aktør, der deltager i alle væsentlige fora/organisationer (EU, NATO, Arktisk Råd – de to først-

nævnte med Danmark som medlemsstat). Det giver Kongeriget Danmark en tilsvarende unik mulighed for at påvirke den bredere arktiske politiske udvikling.

- Danmarks militære kapaciteter i regionen vil få større bevågenhed – både fra individuelle allierede og fra NATO selv. Det vil medføre nye krav og ønsker til forsvaret. Kredsen bag det kommende forsvarsforlig (2023-) skal derfor forholde sig til, at NATO forventer, at Danmark løfter en større del af den militære byrde i regionen. Det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik, der blandt andet vil øge forsvarsbudgettet frem mod 2033, vil også skulle bidrage til at tilpasse det danske forsvars tilstedeværelse i Arktis.
- Hvis NATO integrerer Arktis i sin forsvarsplanlægningsproces, vil danske arktiske kapaciteter 'tælle' i NATO's samlede styrkemål til Danmark. Omvendt vil udarbejdelsen af NATO-styrkemål i det arktiske område både medføre nye krav til det danske forsvar og etablere et pres fra NATO-hovedkvarterene med hensyn til, hvilke militære investeringer Danmark bør prioritere i Arktis. NATO vil således øve indflydelse på, både hvad og hvor meget Danmark bør investere i Arktis.
- Med øget NATO-fokus skal Arktis genbalanceres i forhold til de øvrige prioriteter i det kommende forsvarsforlig. Det bliver et spørgsmål om at finde balancen mellem de forsvarspolitiske prioriteter i Kongeriget Danmarks nærområde, altså Arktis og Østersøen, et spørgsmål om balanceringen mellem indsatser i nærområdet og Danmarks globale engagement og et spørgsmål om balancen mellem en afskrækkende og afspændende dansk forsvarspolitisk profil i Arktis.
- Behovet for koordinering mellem de tre rigsdele – Danmark, Grønland og Færøerne – skærpes. Det gælder mellem de tre regeringer, mellem de tre parlamenter og mellem de tre udenrigs- og sikkerhedspolitiske nævn/udvalg. Ud over risikoen for, at uenigheder og tvivl om kompetencefordelingen kan udnyttes af fremmede magter, er en manglende enighed mellem rigsdelene ikke befordrende for, at Kongeriget Danmark kan være dagsordensættende i forhold til den fremtidige sikkerhedspolitiske arkitektur i Arktis.
- Endelig understreger det forværrede trusselsbillede samt NATO's nye fokus på Arktis behovet for at understøtte rigsdelenes fælles beslutningsdygtighed gennem en styrket offentlig debat, der kan forankre og konsolidere vigtige sikkerhedspolitiske beslutninger.