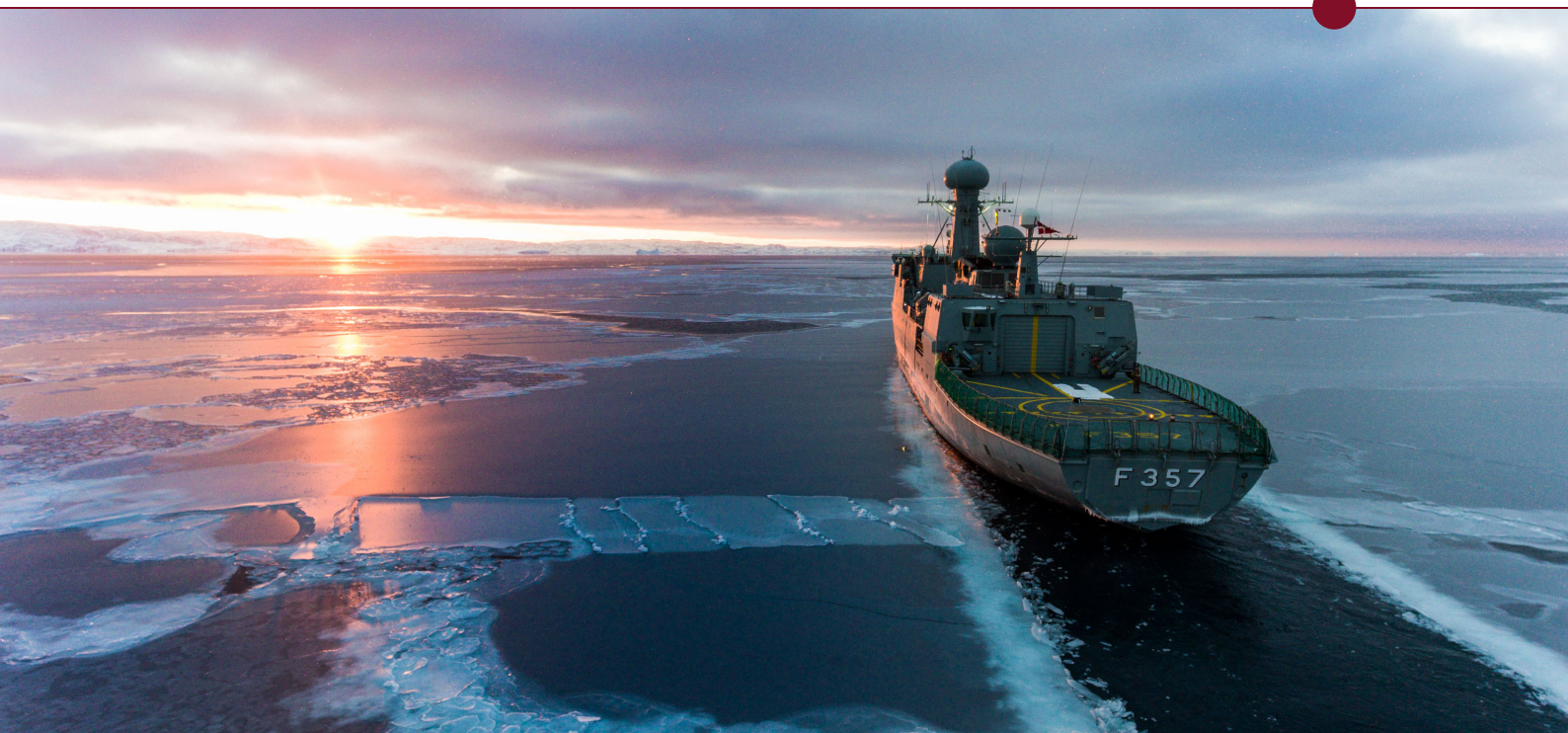




Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis og Nordatlanten

Mellem konflikt og samarbejde frem mod 2035

Den arktiske regions betydning er kraftigt stigende både globalt og i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den russiske flagplantning på havbunden ved Nordpolen i 2007 såvel som præsident Trumps grønlandske købstilbud i 2019 og en lang række begivenheder i perioden derimellem understreger dette. Med regionens øgede betydning følger en række udfordringer for Kongeriget Danmark – nu og i fremtiden. Udfordringerne, som udspringer af både stormagtskonkurrence og klimaforandringer, understreger forsvarets rolle i Grønland, på Færøerne og i Arktispolitik.

Arktispolitik befinder sig i et paradoks mellem både samarbejdende og konfliktskabende faktorer. Ud fra en bred læsning og analyse af primær og sekundær litteratur om den regionale udvikling i Arktis kan man identificere fem aktuelle dagsordener, der på den ene side dækker de mest centrale temaer i arktisk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik og på den anden side illustrerer et spænd i den regionale udvikling mellem konflikt og samarbejde. De fem dagsordener indkredser tilsammen, hvad der er på spil i Arktis, og er således et øjebliksbillede af den

CMS Memo

Januar 2023 · Kristian Søby Kristensen & Lin A. Mortensgaard

Centrale pointer

- Arktispolitik vil udvikle sig i et spændingsfelt mellem konflikt og samarbejde.
- Frem mod 2035 vil regionen være præget af tre sikkerhedspolitiske dimensioner: militær sikkerhed, økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed. De tre er til stede samtidig og betoner forskellige roller for det danske forsvar i Arktis og Nordatlanten.
- Arktis vil *som minimum* fastholde sin nuværende centrale betydning i dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. Selv hvis den militære stormagtskonkurrence stabiliserer sig, er der økonomiske og klimatiske faktorer, der taler for, at Kongeriget Danmark fortsat vil prioritere regionen frem mod 2035.

regionale politiske situation: 1) spørgsmålet om, hvem der er legitime aktører i arktisk (sikkerheds)politik, 2) stormagtskonkurrence, 3) den regionale institutionelle udvikling, 4) krisestyring og tillidsskabelse og 5) politiske samarbejdsincitament. Alle er de med til at sætte rammen om udenrigs- og sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten.

Stormagtskonkurrence og spørgsmålet om, hvem der er legitime arktiske aktører, indikerer grundlæggende uenigheder og modsatrettede interesser, mens den regionale institutionelle udvikling, krisestyring og tillidsskabelse samt politiske samarbejdsincitament indikerer potentielt konvergerende interesser og muligheder for dialog, styrket samarbejde og herigennem øget stabilitet. I hvilken grad stormagtskonkurrence-dagsordenen bliver styrende, er i sig selv en vigtig indikation på betydningen af de fire andre dagsordener, og hvordan Arktispolitik vil udvikle sig frem mod 2035.

Ser man på baggrund af de fem aktuelle dagsordener frem mod 2035, kan man skelne tre sikkerhedspolitiske dimensioner: *militær sikkerhed*, *økonomisk sikkerhed* og *samfundssikkerhed*. De tre sikkerhedspolitiske dimensioner er til stede i Arktis samtidig, er ikke gensidigt udelukkende og betoner forskellige roller for forsvaret i regionen. Dermed har de også hver for sig betydning for forsvarets opgaveløsning i og forsvarsplanlægning for Arktis.

Militær sikkerhed betoner traditionelle forsvarsopgaver som territorialforsvar, afskrækkelse og deltagelse i øvelser med allierede. *Økonomisk sikkerhed* vedrører forsvarsopgaver med sigte på håndhævelse af ressource- og navigationsrettigheder og fiskeriinspektion, men også i stigende grad håndtering af den interne sikkerhed i hele Kongeriget, herunder forsyningsikkerhed, informations- og cybersikkerhed samt kontraspionage. *Samfundssikkerhed* betegner en bred række af sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis, der ikke nødvendigvis kan forbindes til trusler fra konkrete aktører. Her er det særligt klimaudfordringernes konsekvenser i Arktis, som vil øge efterspørgslen efter beredskabs- og katastrofeindsatser fra forsvaret.

De tre dimensioner er indrammet af to nuværende hoveddrivere (og udfordringer) i international og arktisk politik: stormagtskonkurrence og klimaforandringer. De to hoveddrivere påvirker de tre dimensioner i forskellig grad og på forskellige måder. Den militære konkurrence vil sandsynligvis fortsætte og blive yderligere intensiveret i de kommende år. Det kan imidlertid forventes, at konkurrencen på et tidspunkt inden 2035 vil finde et leje med en mere eller mindre stabil balance. Det har både USA og Rusland en interesse i. Samtidig er de drivkræfter, der også før den militære stormagtskonkurrences dominans eksisterede i arktisk sikkerhedspolitik, stadig gældende. Regionens globale økonomiske betydning såvel som klimaforandringernes understregning af samfundssikkerhedens betydning vil også frem mod 2035 gøre sig gældende.

Et bud på udviklingen i de tre dimensioner ser således ud: Ud fra præmissen om, at den militære konkurrence vil stabilisere sig, betyder det, at økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed på et tidspunkt relativt set vil stige i regional betydning. Men den relative stigning skal ses i forhold til den arktiske regions generelt stigende betydning i international sikkerhedspolitik – og en fortsat højspændt, men potentielt mere stabil, militær konkurrence. Med andre ord: Økonomi og samfundssikkerhed vil træde mere frem, i takt med eller i tilfælde af at den militære konkurrence stabiliserer sig. En mere stabil militær konkurrence på et "højere" spændingsniveau betyder stadig omfattende militært fokus på regionen og stadig alvorlige konsekvenser, hvis relationen kommer ud af balance, f.eks. misforståelser. Men samtidig bliver risikoen for netop misforståelser også mindre, fordi relationen har fundet et leje med dynamikker og reaktionsmønstre, som i nogen grad er kendte eller forudsigelige for begge parter.

En vigtig pointe er, at der knytter sig potentielt store risici til alle tre sikkerhedspolitiske dimensioner. Intensiveret oprustning indebærer sine egne risici, den økonomiske konkurrence kan underminere Arktis' fremtidige udvikling, og klimaforandringerne har potentiale til fundamentalt at forandre de arktiske livsbetingelser og samfund.

Dimension	Militær sikkerhed	Økonomisk sikkerhed	Samfundssikkerhed
Drivkraft	Militær stormagtskonkurrence	Økonomisk stormagtskonkurrence	Klimaforandringer
Hovedaktører	Arktiske stater, særligt arktiske stormagter	Arktiske og ikke-arktiske stormagter og mellemmagter	Stater, internationale organisationer
Mindre relevant	Klimaforandringer	Klimaforandringer er katalysator for økonomisk potentiale	Stormagtskonkurrence
Sikkerhedspolitisk objekt	Stat	Økonomi	Samfund

Tabellen opsummerer de tre dimensioner af arktisk sikkerhed og forsøger at give en forenklet udredning af to makrodynamikker (klimaforandringer og stormagtskonkurrence). 'Drivkraft' angiver således, om den pågældende sikkerhedsdimension hovedsageligt opstår som resultat af stormagtskonkurrence eller klimaforandringer. 'Hovedaktør' er en opsummering af, hvilke aktører der sætter dagsordenen i Arktis, hvad angår den pågældende sikkerhedsdynamik, og sandsynligvis vil gøre det frem til 2035. 'Mindre relevant' beskriver påvirkning, ikke væsentlighed. Således er f.eks. stormagtskonkurrence mindre relevant for samfundssikkerhedsdynamikken, da de fleste udfordringer herunder ville være de samme i en situation med mindre eller ingen stormagtskonkurrence. 'Sikkerhedspolitisk objekt' angiver, hvad/hvis sikkerhed der primært er på spil.



Anbefalinger

Kongeriget Danmark som arktisk aktør

Der er rum for, at Kongeriget kan påvirke den arktiske udvikling. Derfor bør Kongeriget Danmark fortsat bidrage med politisk kapital og risikovillighed og bør:

- Arbejde for at styrke Arktisk Råd. Kongeriget Danmark overtager formandskabet for Arktisk Råd i 2025. Her kan initiativer dagsordensættes, og formandskabet bør forberedes i god tid.
- Fortsætte fokus på risikominimerende eller tillidsskabende foranstaltninger. Gerne i dialog med de nordiske stater samt Canada.

Samtidig er det i Arktis, at alliancerelationen til USA fremstår tydeligst. Derfor bør Kongeriget Danmark:

- Forankre de sikkerhedspolitiske relationer mellem Kongeriget Danmark og USA yderligere. F.eks. kan Kongeriget tage initiativ til en bredspektret sikkerhedspolitisk konference i Nuuk med deltagelse fra de syv arktiske stater. Særligt vigtigt er amerikansk deltagelse på højt niveau. Sikkerhedsemnerne og deltagerkredsen bør være bredspektret.
- Hurtigst muligt veje for og imod en større og mere synlig NATO-tilstedeværelse i (nordamerikansk) Arktis og herefter lægge sig fast på en politik på dette område. På den måde er Danmark klar, når USA og NATO-allierede ønsker at drøfte dette bilateralt eller i NATO-regi.

Rammerne for Kongeriget Danmarks arktiske sikkerhedspolitik forhandles og fastlægges i fremtiden også i NATO og EU. Derfor bør Kongeriget:

- Strategisk integrere europæiske institutioner – både EU og NATO – såvel som europæiske partnerlande som aktører i, såvel som genstande for, udformningen af Kongerigets politik i Arktis. Herved kan man også yderligere forme EU's og europæiske landes syn på den arktiske region.

- I højere grad se EU som en politisk og strategisk ressource. EU's institutioner kan med fordel inddrages yderligere, f.eks. i klima- og miljøspørgsmål, især hvad angår finansiering, forskning og vidensdeling.

En klar konklusion er, at den arktiske region vil kræve en diplomatisk og forsvarspolitisk indsats fra Kongerigets side. Derfor bør den danske stat:

- Sikre koordinering mellem de danske statslige aktører, der beskæftiger sig med Arktis. Undersøge, om Statsministeriet i kraft af sin rolle som ressortministerium for både Grønland og Færøerne og med sin særlige udenrigs- og sikkerhedspolitiske position bør styrke den interne relation mellem de områder.
- Yderligere inddrage relevante statslige myndigheder. Klima-udfordringer såvel som hybride udfordringer understreger behovet for bredt funderet ekspertise, også når det gælder forsvar og diplomati. Det vil sige tidligere inddragelse af f.eks. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.

Arktis og Nordatlanten som forsvarspolitisk prioritet

Arktis og Nordatlanten vil fortsat være en forsvarspolitisk prioritet i Kongeriget. Militær sikkerhed, økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed peger alle i retning af fortsat efterspørgsel efter forswarets kapaciteter og har delvist overlappende forsvarspolitiske konsekvenser:

- Prioriter fleksible overvågnings- og kommunikationskapaciteter i fremtidige investeringer. Fleksibiliteten bør gælde både funktionsområder og indsættelseshastighed.
- Aktiviteter, dynamikker og udviklinger i og omkring Grønland er både i et forsvarsperspektiv og i et klimaperspektiv centrale for en række regionale og globale spørgsmål og aktører. De data, som indsamles i og omkring Grønland – fra klimaforskningsdata over data om mineralforekomster til data

i forbindelse med fiskeriinspektion og luftrumsovervågning – er således af værdi både i og uden for Grønland. Disse data bør i videst muligt omfang deles med både det grønlandske samfund og internationale partnere.

Militære opgaver, bredere sikkerhedspolitik og diplomatisk indsats hænger sammen. Forudsætningen for at realisere de politiske effekter af den militære indsats er et tilstrækkeligt diplomati:

- Prioriter arktiske nationer og stabe ved fordelingen af forsvars forsvarsattachéer og forbindelsesofficerer.
- Prioriter tilstrækkelig stabskapacitet til, at danske militære stabe og myndigheder kan løfte militært samarbejde og derigennem udnytte allieredes interesse i området.

Flere landes militære styrker vil i fremtiden være til stede i Arktis og Nordatlanten – ofte tæt på eller på Kongerigets territorium. Såkaldt værtsnationsstøtte kan med større NATO-tilstedeværelse blive en større opgave for Kongeriget i Arktis og Nordatlanten. Derfor bør:

- Forsvaret forberede sig på yderligere allieret øvelsesaktivitet og dansk værtskab for disse øvelser. Denne forberedelse bør også indeholde en afklaring af, hvor og hvordan man vil yde værtsnationsstøtte og til hvem. Det er ikke lige meget, hvilke

staters militære styrker og hvilke former for øvelser der er tale om, og hvor på Kongerigets territorium de foregår.

- Forsvaret aktivt søge at indgå i planlægningen af øvelser og øvelsesaktivitet og påtage sig en ledende rolle i afklaringen af NATOs tilgang til Arktis og Nordatlanten.

Samtidig indikerer den økonomiske sikkerhedsdimension, at der i Arktis og Nordatlanten i kraft af Kongerigets komplekse ansvars- og kompetencefordeling mellem myndigheder og rigsdele eksisterer en sårbarhed overfor hybride trusler og udfordringer.

- Cybersikkerhed bør, ligesom det er tilfældet i Danmark, være et særligt fokusområde i Grønland og på Færøerne. Cybersikkerhedsudfordringerne i de to rigsdele kan meget vel være både større og anderledes end Danmarks.
- Ligeledes bør forsyningssikkerhed, informationssikkerhed, intern sikkerhed, værn mod desinformation samt kontrapionage prioriteres eller i det mindste afdækkes.

Endelig bør det overvejes, om der er behov for nye særlige analysearbejder. To bud er:

- Klimaforandringernes konsekvenser for forsvarets opgaveløsning i Arktis og Nordatlanten
- Kortlægning af nuværende og potentielle hybride trusler og forsvarets rolle i at håndtere disse.

Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis og Nordatlanten



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis og Nordatlanten mellem konflikt og samarbejde frem mod 2035*, udgivet af Center for Militære Studier på Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i sin fulde længde under "Publikationer" på CMS' hjemmeside. Rapporten er udarbejdet før Ruslands invasion af Ukraine d. 24. februar 2022.

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

- *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks* (2022)
- *Amerikansk Arktis-politik i forandring: Aktører og konfliktforståelser* (2021).

Om CMS

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

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

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

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