

Kristian Søby Kristensen &
Lin Alexandra Mortensgaard

Den udenrigs- og
sikkerhedspolitiske
udvikling i Arktis og
Nordatlanten mellem
konflikt og samarbejde
frem mod 2035

DJØF FORLAG
I SAMARBEJDE MED
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske
udvikling i Arktis og Nordatlanten
mellem konflikt og samarbejde
frem mod 2035

Kristian Søby Kristensen
& Lin A. Mortensgaard

Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske
udvikling i Arktis og Nordatlanten
mellem konflikt og samarbejde
frem mod 2035



Djøf forlag
i samarbejde med
Center for Militære Studier
2022

*Kristian Søby Kristensen
& Lin A. Mortensgaard*
Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske
udvikling i Arktis og Nordatlanten
mellem konflikt og samarbejde
frem mod 2035

© 2022 by Djøf Forlag and Center for Militære Studier

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 fagfællebedømt

Center for Militære Studier (CMS) er et uafhængigt forskningscenter under Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. Denne analyse er udarbejdet efter aftale med den sikkerhedspolitiske analysegruppe under ledelse af ambassadør Michael Zilmer-Johns og indlejret i CMS' årlige produktions- og ydelsesaftale med Forsvarsministeriet. Analysen er udarbejdet før Ruslands invasion af Ukraine d. 24. februar 2022. Arbejdet er omfattet af CMS' vanlige kriterier for kvalitetssikring, herunder både intern og eksternt fagfællebedømmelse, ligesom det er omfattet af Københavns Universitets og Danske Universiteters retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Omslag: Kelly Chigozie K. Arazu

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2022

ISBN 978-87-574-5531-1

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Redaktørens 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 mit 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, november 2022

Kristian Søby Kristensen

Indholdsfortegnelse

Oversigt over kort, tabeller og tekstbokse	9
Resumé og anbefalinger	11
Abstract and Recommendations	19
1. Indledning	29
2. Fem udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsordener i Arktis og Nordatlanten	37
2.1. Dagsorden 1: Spørgsmålet om, hvem der er legitime aktører i arktisk sikkerhedspolitik – aktører og institutioner	38
2.2. Dagsorden 2: Stormagtskonkurrence	45
2.3. Dagsorden 3: Den regionale institutionelle udvikling	49
2.4. Dagsorden 4: Krisestyring, risikominimering og tillidsskabelse	52
2.5. Dagsorden 5: Politiske samarbejdsincitamenter – klima, miljø og socioøkonomisk udvikling	56
3. Tre dimensioner af arktisk sikkerhed med forsvarspolitiske konsekvenser for Kongeriget Danmark	61
3.1. Militær sikkerhed	62
3.2. Økonomisk sikkerhed	67
3.3. Samfundssikkerhed	74
3.4. Udviklingen i de tre arktiske sikkerhedsdimensioner frem mod 2035	78
4. Udenrigs- og sikkerhedspolitiske implikationer for Kongeriget Danmark	81
4.1. Kongeriget Danmark som arktisk aktør – ansvar for regional udvikling og udenrigspolitisk ekvilibrisme	83
4.2. Arktis og Nordatlanten som forsvarspolitisk prioritet	86
Litteraturliste	91

Oversigt over kort, tabeller og tekstbokse

Kort 1:	Den arktiske region	26
Kort 2:	Geostrategiske dynamikker omkring Kolahalvøen, Nagurskoyebasen og GIUK-gabet.....	44
Kort 3:	Det russiske bastionsforsvar	63
Kort 4:	Nye arktiske søruter.....	65
Kort 5:	Venstre: Kravfremsættelser i Det Arktiske Ocean på udvidede kontinentalsokler. Højre: Eksklusive økonomiske zoner (EEZ'er) og højsøen i Det Arktiske Ocean.....	70
Tabel 1:	De arktiske staters institutionelle tilhørsforhold.....	39
Tabel 2:	Opsummering af de tre dimensioner af arktisk sikkerhed.....	78
Tekstboks 1:	Kongeriget Danmarks kravfremsættelse på en udvidet kontinentalsokkel nord for Grønland.....	69

Resumé og anbefalinger

Den arktiske regions betydning er kraftigt stigende både globalt og i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. 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 identificerer denne rapport 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 altså tilsammen, hvad der er på spil i Arktis, og er således et øjebliksbillede af den 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.

På baggrund af de fem aktuelle dagsordener ser rapporten frem mod 2035 og fremlægger tre sikkerhedspolitiske dimensioner, som vil være aktuelle i perioden: *militær sikkerhed*, *økonomisk sikkerhed* og *samfundssikkerhed*. De har hver for sig betydning for forsvarets opgaveløsning 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 hævde af ressourcer og navigationsrettigheder og fiskeriinspektion, men også i stigende grad håndtering af den interne sikkerhed i hele Kongeriget, herunder forsyningssikkerhed, 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.

Ud fra en forventning om, at den militære konkurrence vil stabilisere sig, vil den økonomiske sikkerhed og samfundssikkerhed på et tidspunkt relativt set få større regional betydning. En vigtig pointe i rapporten er imidlertid, at der knytter sig potentielt store risici til alle tre sikkerhedspolitiske dimensioner. Intensiveret oprustning bærer sine egne risici, den økonomiske konkurrence kan underminere Arktis' fremtidige udvikling, og klimaforandringerne har potentiale til fundamentalt at forandre de arktiske livsbetingelser og samfund.

Kongeriget Danmark som arktisk aktør – ansvar for regional udvikling og udenrigspolitisk ekvilibrisme

Der er rum for, at Kongeriget kan påvirke den arktiske udvikling. Ideen om udenrigspolitisk ekvilibrisme udtrykker behovet for *balancekunst*. Altså et behov for både diplomatisk kreativitet og håndværk. Som arktisk aktør bør **Kongeriget Danmark fortsat bidrage med politisk kapital og risikovillighed med hensyn til at styrke regionale institutioner**. Samtidig kan mindre arktiske stater som Kongeriget Danmark med de rette ideer på rette tid **dagsordensætte konfliktløsende og risikoreducerende initiativer**. Derfor bør Kongeriget:

- Arbejde for en styrkelse af Arktisk Råd og især ideudvikle måder, hvorpå det kan ske. Kongeriget Danmark overtager formandskabet for Arktisk Råd i 2025. Det er en oplagt lejlighed til at dagsordensætte danske initiativer, og formandskabet bør forberedes i god tid.
- Fortsætte – eller udvide – sit fokus på risikominimerende eller tilidsskabende foranstaltninger. Gerne i dialog med de nordiske stater samt Canada.

USA sætter i vidt omfang den strategiske retning i Arktis og Nordatlanten og definerer den sikkerhedspolitiske dagsordens udfordrin-

ger, og hvordan Kongeriget kan medvirke til at håndtere dem. Derfor bør Kongeriget:

- Forankre de sikkerhedspolitiske relationer mellem Kongeriget Danmark og USA, f.eks. ved at tage initiativ til en bredspektret sikkerhedspolitisk konference i Nuuk med deltagelse fra A7 (A8 minus Rusland). Særligt vigtigt er amerikansk deltagelse på højt niveau. Konferencen kan med fordel debattere arktiske sikkerhedsspørgsmål i bredest mulig forstand. Deltagerkredsen bør således også være bredspektret. Tilsvarende parter fra A7 bør inviteres, gerne på minister- og forsvarschefniveau.
- Danmark bør 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.

Netop NATO's stigende fokus på det arktiske og nordatlantiske område skaber et behov for både øget militær indsats og investering i nye, højteknologiske kapaciteter fra Kongerigets side for at "være med i klubben" og **håndtering af en ny europæisk diplomatisk flanke med hensyn til, hvor rammerne for Kongeriget Danmarks arktiske sikkerhedspolitik forhandles og fastlægges**. 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. Det følger af den øgede europæiske opmærksomhed på Arktis og Kongerigets centrale placering. Herved kan man også forme EU's og europæiske landes syn på den arktiske region.
- Inddrage EU's institutioner yderligere, f.eks. i klima- og miljøspørgsmål, især hvad angår finansiering, forskning og vidensdeling. EU bør i denne kontekst i højere grad ses som en strategisk og politisk ressource, som kan bidrage til både klima- og miljøforskning og med konkrete klimatilpasningstiltag i Grønland og på Færøerne.

En klar konklusion er, at den arktiske region vil kræve en diplomatisk og forsvarspolitisk indsats fra Kongerigets side, og derfor bliver det af-

gørende at koordinere den militære og diplomatiske indsats, så de to understøtter hinanden i størst mulig grad. Derfor bør den danske stat:

- Sikre tydelig 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 ud over Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Klimaudfordringer såvel som hybride udfordringer understreger behovet for bredt funderet ekspertise for aktivt at kunne forholde sig til den arktiske udvikling, også når det gælder forsvar og diplomati. Det vil sige tidligere inddragelse af f.eks. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.

Positionen som arktisk aktør nødvendiggør fleksibel, ofte hastig, udenrigspolitisk stillingtagen og handling i en region i forandring, men samtidig udfordrer Kongeriget komplekse interne relationer muligheden for dette. For Kongeriget handler det om at **finde rum for at identificere, debattere og forfølge egne interesser**, mens hensyn til en række andre aktører balanceres. Derfor kan man:

- Oprette et råd eller forum på tværs af den danske, den grønlandske og den færøske centraladministration, som mødes regelmæssigt på embedsmandsniveau, og som samler Arktisekspertisen på tværs af de tre rigsdele.
- Øge det tværparlamentariske samarbejde og tage initiativer til at styrke den offentlige debat, som det tidligere er blevet foreslået.¹

1. Se Sara Olsvig og Ulrik Pram Gad, *Førelde kommunikationslinjer undergraver legitimitet. Når Danmark fører udenrigspolitik for Grønland og omvendt* (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2020); Kristian S. Kristensen og Lin A. Mortensgaard, *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks* (København: Djøf Forlag, 2022), særligt anbefalingerne under "Mellemrigspolitiske initiativer".

Arktis og Nordatlanten som forsvarspolitisk prioritet

Rapportens analyse indikerer, at Arktis og Nordatlanten fortsat vil være en forsvarspolitisk prioritet i Kongeriget. Militær sikkerhed, økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed peger alle i retning af fortsat efterspørgsel efter forsvarets kapaciteter. De tre sikkerhedspolitiske dimensioner, som rapporten identificerer, har delvist overlappende forsvarspolitiske konsekvenser. Derfor findes der investeringer, der er relevante i relation til alle tre dimensioner:

- Prioriter fleksible overvågnings- og kommunikationskapaciteter i fremtidige investeringer. Flexibiliteten bør gælde både funktionsområder og indsætteshastighed.
- 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, og den kilde til viden, som Grønland udgør for en lang række politiske spørgsmål, bør understreges.²

Militære opgaver, bredere sikkerhedspolitik og diplomatisk indsats hænger sammen. **Militære enheder og aktiviteter spiller en væsentlig diplomatisk funktion** – i forhold til både venner og fjender. Forudsætningen for at realisere de politiske effekter af den militære indsats er et tilstrækkeligt diplomati.

- Prioriter arktiske nationer og stabe ved fordelingen af forsvarets forsvarsattachéer og forbindelsesofficerer.

2. Den relativt nyoprettede Internationale Arktiske Hub er et væsentligt skridt i den retning: Uddannelses- og Forskningsministeriet, "Den Internationale Arktiske Hub," *ufm.dk* 11.01.22. Tilgængeligt 25.01.22: <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/internationalt-samarbejde/polarsamarbejder/den-internationale-arktiske-hub>.

- Prioriter tilstrækkelig stabskapacitet til, at danske militære stabe og myndigheder kan løfte militært samarbejde og derigennem udnytte allieredes interesse i området.

Ud fra ovenstående analyse vil **flere landes militære styrker i fremtiden være til stede i Arktis og Nordatlanten** – ofte tæt på eller på Kongerigets territorium. Ikke mindst i rammen af NATO kan man, efterhånden som JFC Norfolk finder sine ben, forvente mere militær aktivitet i 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 med hvem man vil øve og hvor. Med tanke på både USA's og Ruslands opmærksomhedspunkter i Arktis er det 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 måske endda påtage sig en ledende rolle i afklaringen af NATO's tilgang til Arktis og Nordatlanten.

Samtidig indikerer især 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**. I samarbejde med en lang række af Kongerigets andre myndigheder vil ansvaret for at håndtere dette også tilfalde forsvaret.

- 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 kontraspionage prioriteres eller i det mindste afdækkes.

Endelig **bør det for at støtte den mere langsigtede arktiske forsvarsplanlægning overvejes, om der er behov for nye særlige analysearbej-**

der. Analysearbejdet, der ledte op til den såkaldte AGFOA-rapport³ i 2016, kortlagde på den ene side væsentlige mangler i forsvarets teknologiske viden, men lagde samtidig en vigtig del af grundlaget for Arktispakkens to store teknologiske investeringer – droner og satellitter.⁴ Derfor bør større systematiske analysearbejder, der hverken følger af det forligningsforberedende arbejde eller af den almindelige studie- og udviklingsvirksomhed i forsvaret, overvejes. 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 samme.

3. Forsvarsministeriet, *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis* (København: Forsvarsministeriet, 2016). Tilgæet 28.04.2022: <https://www.ft.dk/samling/20151/almindel/FOU/bilag/151/1650324.pdf>

4. Ibid.

Abstract and Recommendations

The significance of the Arctic region is increasing rapidly both globally and in Danish foreign-, security-, and defence policy. For the Kingdom of Denmark, this increased significance comes with a number of challenges – now and in the future. These challenges, driven by both great-power competition and climate change, underscore the role of the Danish Defence in Greenland, on the Faroe Islands, and in Arctic politics more broadly.

Currently, Arctic politics exists in a paradox of cooperative and conflictual dynamics. Based on a broad reading and analysis of primary and secondary literature on regional developments in the Arctic, this report identifies five current agendas which, on the one hand, cover the central themes in Arctic foreign-, security-, and defence policy, and, on the other hand, illustrate a span in the regional development between conflict and cooperation. The five agendas thus unfold what is at stake in the Arctic and, as such, they provide a snapshot of the regional political situation: 1) the question of who the legitimate actors in Arctic (security) politics are; 2) great-power competition; 3) regional institutional development; 4) crisis management and confidence building; and 5) political incentives towards cooperation. Together, these five agendas frame foreign and security policy in the Arctic and North Atlantic.

On the basis of these five agendas, the report looks towards 2035 and sets forth three dimensions of security, which will be relevant during this period: *military security*, *economic security*, and *societal security*. Each of these three are significant to the Danish Defence's planning and operations in the Arctic.

Military security emphasizes traditional defence tasks such as territorial defence, deterrence, and participation in exercises with allies. *Economic security* concerns defence assignments with a view to exercising resource and navigation rights, fisheries inspections but also, increasingly, the handling of the internal security of the entire Kingdom, including

securing resilient supply, information and cyber security, and counter-espionage. *Societal security* denotes a broad range of security tasks in the Arctic, which do not necessarily follow from a threat that can be traced back to specific actors. In this dimension, it is especially the consequences of climate change in the Arctic which will increase the demand for the Danish Defence's emergency preparedness and disaster response.

Based on the expectation that the military competition will find a more stable level, we expect that, relatively speaking, the economic and societal dimension will, at some point, increase in regional significance. An important point, however, is that all three dimensions contain severe security risks. Increased militarization contains its own risks, the economic competition could undermine the future development of the Arctic, and climate change is already changing Arctic societies and living conditions in fundamental ways.

The Kingdom of Denmark as an Arctic actor – responsibility for regional development and the need for a foreign policy balancing act

The Kingdom of Denmark can influence the direction and development of the Arctic region. The concept of foreign policy 'equilibrium' (or the art of balancing) expresses a need for both diplomatic creativity and craftsmanship. As an Arctic actor, the **Kingdom should continue to contribute political capital and be willing to take risks in the effort to strengthen regional institutions**. With the right ideas at the right time, smaller Arctic states can indeed **agenda-set de-escalation and risk-reducing initiatives**. Towards this end, the Kingdom should:

- Work to strengthen the Arctic Council by conceptualizing ways in which this can happen. The Kingdom of Denmark will take over the chairmanship of the Arctic Council in 2025, which presents a great opportunity for agenda-setting the Kingdom's initiatives. For the same reason, the chairmanship should be prepared well in advance.
- Continue or expand the focus on risk-reducing initiatives and confidence-building measures (CBMs). Preferably through cooperation and dialogue with the other Nordic states and Canada.

To a large extent, the US sets the strategic agenda in the Arctic and North Atlantic and defines the security challenges and how the Kingdom can contribute to the management of these. For the same reason, the Kingdom should:

- Anchor security relations between the Kingdom of Denmark and the US e.g. by initiating a security conference in Nuuk with a broad security focus and with participation from the A7 states (the Arctic 8 minus Russia). American high-level participation is particularly important. The objective of the conference could be to debate questions of Arctic security, including military, economic, and societal security questions. The list of participants should be broad in terms of subject areas included, and subject-area partners from the A7 states should be invited, preferably at minister and chief-of-defence level.
- Denmark should – as soon as possible – deliberate a more visible NATO presence in the (North American) Arctic in order to form a stance on the issue. In this way, Denmark will be ready when US and NATO allies wish to discuss this either bilaterally or in a NATO context.

The increasing focus by NATO on the Arctic and North Atlantic area also brings with it a need for the Kingdom to increase military efforts and investments in new technologies, so that the Kingdom can be ‘part of the club’. Increasingly, this club includes **a new European diplomatic line of effort focusing on the security dynamics in the Arctic and North Atlantic and, increasingly, the framework within which the Kingdom should act relative to its Arctic security policy will also include this European front**. For the same reason, the Kingdom should:

- Strategically integrate European institutions – both the EU and NATO – as well as European partner states as actors in, and objects of, the formation of the Kingdom’s Arctic policy. This follows naturally from the increased European attention to the Arctic and the Kingdom’s central placement in the region and it enables the Kingdom to shape the EU’s and European states’ view on the Arctic region.
- Include the institutions of the EU more substantially in questions regarding climate change and the environment, in particular con-

cerning financing, research, and knowledge sharing. The EU should be seen as a strategic and political resource capable of contributing to both climate and ecosystem research, but also to concrete climate adaptation efforts in Greenland and the Faroe Islands.

An obvious conclusion from the report's analysis is that the Arctic region will require a diplomatic and military effort from the Kingdom of Denmark, and it will therefore become **increasingly important to coordinate the military and diplomatic efforts**, so that the two complement each other as much as possible. With this in mind, the Danish state should:

- Ensure clear coordination among those actors within the Danish state that handle and work with the Arctic region. Explore whether the Prime Minister's Office as part of its responsibility for Greenlandic and Faroese issues, and with its unique position in foreign and security policymaking, should make an effort to strengthen internal relations across the state.
- Increase the involvement of relevant authorities within the Danish state to supplement the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defence. Climate change as well as hybrid threats emphasize the need for a broad and broadly-shared expertise on the Arctic. Only by early involvement of e.g. the Ministry of Climate, Energy, and Utilities; the Ministry of Industry, Business, and Financial Affairs; and the Ministry of Justice can such multifaceted challenges – and more generally, diplomatic and military developments in the Arctic – be met and handled proactively.

The position as an Arctic actor necessitates flexible, and often expedient, foreign policy decision-making and action in a region undergoing dramatic climate, political, economic, and military changes. But the Kingdom is simultaneously challenged in this regard by its complex internal relations. It is important for the Kingdom to **make spaces and fora in which it becomes possible to identify, debate, and pursue its own interests** while also balancing a number of factors involving other actors. Keeping this need in mind, two ideas would be to:

- Establish a council or forum across the Danish, Greenlandic, and Faroese administrations which meets regularly at civil-servant level bringing together the Arctic expertise across the three parts of the Kingdom.
- Increase the cooperation across the three parliaments and take initiatives to increase the public debate, as previously suggested by others.⁵

The Arctic and North Atlantic as a priority in defence policy

The analysis indicates that the Arctic and North Atlantic will remain a priority in the Kingdom's defence policy. Military, economic, and societal security – on their own and collectively – point to continued demand for the capacities of the Danish Defence. The three security dimensions identified by the report contain partly overlapping consequences and priorities for defence policy. As such, investment options relevant to all three dimensions exist:

- Prioritizing flexible surveillance and communication capabilities in future investment decisions. 'Flexibility' concerns both function and speed of deployment.
- Activities, dynamics, and developments in and around Greenland are – both in a defence and in a climate perspective – central to a number of regional and global questions and actors. The data collected in and around Greenland – from climate research data to mineral deposits, fisheries inspections, and airspace surveillance – is of value to actors in and outside Greenland. This data should, to the largest extent possible, be shared with the Greenlandic society and the international community, and the fact that Greenland constitutes a source of knowledge for a number of political questions should be acknowledged.⁶

5. See Sara Olsvig and Ulrik Pram Gad, *Foreldede kommunikationslinjer undergraver legitimitet. Når Danmark fører udenrigspolitik for Grønland og omvendt* (Copenhagen: Dansk Institut for Internationale Studier, 2020); Kristensen and Mortensgaard, *Rigsfællesskabets*, op. cit., in particular the recommendations under 'Mellemrigspolitiske initiativer'.

6. The newly-established International Arctic Hub in Greenland is a substantial step in that direction: Uddannelses- og Forskningsministeriet, "Den Internationale Arktiske

Military assignments, diplomacy, and security policy are connected. **Military units and activities have important diplomatic functions** – in relation to both friends and adversaries. The precondition for realizing the political effects of military efforts is an adequate diplomatic corps:

- Prioritize Arctic nations and staff during the planning and allocation of Danish Defence attachés and liaison officers.
- Ensure and prioritize adequate staff capacity for the Danish military staffs and authorities to leverage military cooperation and, through this cooperation, utilize the interests from allies towards the area.

Based on the above analysis, **more military forces from a number of states will, in the future, be present in the Arctic and North Atlantic** – often in the vicinity of or on the Kingdom's territory. Not least as part of a NATO framework, it is to be expected – as JFC Norfolk is consolidated – that military activity in the North Atlantic will increase. Therefore:

- The Danish Defence should prepare for further allied exercise activity and Danish host-nation support for such exercises. This preparation should also include deliberations and decisions regarding where, how, and to whom the Danish Defence will provide host nation support. Recognizing both Russian and American sensitivities in the Arctic, it matters which state's military forces, what type of exercises, and where on the Kingdom's territories such activities are to take place.
- The Danish Defence should seek to actively participate in the planning of exercises and other activities and maybe even assume a leading role in the discussions of NATO's approach to the Arctic and North Atlantic.

Furthermore, the economic security dimension indicates that **the Arctic and North Atlantic – as a consequence of the complex division of responsibilities and competencies within the Kingdom – contain**

Hub,” ufm.dk, 11.01.22. Accessed 25.01.22: <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/internationalt-samarbejde/polarsamarbejder/den-internationale-arktiske-hub>.

particular vulnerabilities with regard to hybrid threats and challenges. In cooperation with a long list of authorities within the Kingdom, the responsibility for handling these threats will also fall on the Danish Defence:

- Cybersecurity should be a special focus area in Greenland and the Faroe Islands, as it is in Denmark. Cybersecurity challenges in these two parts of the Kingdom could very well be both greater and substantially different from those in Denmark.
- Similarly, resilient supply chains, information security, internal security, mechanisms to counter disinformation, and counter-espionage efforts should be prioritized, or at the very least be mapped in terms of vulnerabilities.

Finally, **in order to support long-term Arctic defence planning, the demand for new special analyses should be assessed.** The analysis resulting in the so-called AGFOA report⁷ in 2016 first mapped essential gaps in the Danish Defence's technical knowledge while also laying an important foundation for the two largest investments contained in the Arctic capacity package agreed in February 2021, namely drones and satellites.⁸ The commissioning of more comprehensive and systematic analyses, which do not follow naturally from the preparations ahead of the next Danish Defence agreement, nor from the day-to-day research and development efforts in the Danish Defence, should therefore be considered. Two suggestions are:

- The consequences of climate change for the planning and operations of the Danish Defence in the Arctic.
- Mapping the current and potential hybrid threats and the role of the Danish Defence in handling these.

7. Danish Ministry of Defence, *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis* (Copenhagen: Danish Ministry of Defence, 2016). Accessed 28.04.2022: <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/FOU/bilag/151/1650324.pdf>.

8. Ibid.

Kort 1: Den arktiske region



TAK

Stor tak til den anonyme bedømmer for skarpe og konstruktive kommentarer og forslag til rapporten. Også mange tak til vores CMS-kolleger, der på et internt reviewmøde ligeledes bidrog med hjælpsomme forslag og spørgsmål.

1

Indledning

Den arktiske regions betydning har været 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.⁹ Med regionens øgede betydning følger en række udfordringer for Kongeriget Danmark. De knytter sig bl.a. til de seneste års øgede stormagtsinteresse i regionen samt ikke mindst øget russisk militær opbygning.

Denne rapport er udarbejdet på baggrund af CMS' bidrag til den sikkerhedspolitiske analysegruppe under ledelse af ambassadør Michael Zilmer-Johns, som blev nedsat af regeringen i 2021. Opdraget er en analyse af udviklingen i Arktis og Nordatlanten frem mod 2035. Derfor tager denne rapport udgangspunkt i regionens udvikling og kortlægger 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. På baggrund af den kortlægning udfolder rapporten tre sikkerhedsdimensioner for arktisk forsvars- og sikkerhedspolitik og skitserer derigennem et bud på den regionale sikkerhedspolitiske udvikling henimod 2035. Endelig udtrækker rapporten en række udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske implikationer – og anbefalinger – for Kongeriget Danmark. Analysen er gennemført inden Ruslands invasion af

9. Udvalgte eksempler er en række aftaler om miljø-, forsknings- og beredskabssamarbejde i regi af Arktisk Råd, Ilulissat-erklæringen og kravfremsættelser fra de arktiske kyststaters side på den arktiske havbund, konsolideringen af Arktisk Råds rolle i regionen, suveranitetserklæringen fra Inuit Circumpolar Council i 2009 og øget militær fokus og oprustning i regionen.

Ukraine, hvor bl.a. suspenderingen af Arktisk Råd er en vigtig regional konsekvens af krigen i Ukraine med stor betydning også for dansk Arktispolitik. Rapportens overordnede analyse af de arktiske udviklingstendenser og deres konsekvenser for dansk forsvar er imidlertid stadig gældende efter 24. februar 2022. Dog er nogle indsigter og anbefalinger mindre relevante nu, til eksempel de Arktisk Råd-rettede anbefalinger, som i lyset af Rådets suspendering ikke pt. kan iværksættes.

I det følgende ses Arktis og Nordatlanten i sammenhæng. Om end der er geografiske og politiske forskelle, og Arktis ofte fremstilles som en særlig region, geografisk såvel som politisk, så er de to i et udenrigs- og sikkerhedspolitisk perspektiv sammenflettede – særligt for Kongeriget Danmark. Det skyldes Grønlands og Færøernes geografiske placering på grænsen mellem de to områder, hvilket f.eks. betyder, at Arktisk Kommandos operationsområde strækker sig fra Grønlands nordligste kyststrækning i det Arktiske Ocean til den del af Nordatlanten, der omgiver Færøerne. Med den øgede militærstrategiske betydning af Arktis og den fortsatte klimadrevne åbning af regionen vil sammenfletningen af de to regioner – trods deres forskellighed – stige henimod 2035. Den øgede opmærksomhed, som bl.a. NATO tillægger Nordatlanten, f.eks. ved oprettelsen af den nye kommando med ansvar for Nordatlanten, JFC Norfolk, er også netop drevet af militærstrategiske udviklinger, der har udgangspunkt i (russisk) Arktis.¹⁰ Særligt bekymrer den russiske baseopbygning og oprustning langs den russiske arktiske kyst NATO, bl.a. fordi de kapaciteter giver Rusland rækkevidde ind over Nordamerika og ind i Nordatlanten og dermed udgør en trussel mod arktiske og ikke-arktiske NATO-medlemmer. Så på trods af forskelligheder og egendynamikker kan Arktis og Nordatlanten således især i et sikkerheds- og forsvarspolitisk¹¹ perspektiv ikke adskilles.

10. Duncan Depledge, "Train Where You Expect to Fight: Why Military Exercises Have Increased in the High North," *Scandinavian Journal of Military Studies* 3, nr. 1 (2020): 288-301; Rosie Birchard, "NATO Chief: Melting Arctic ice could heat up geopolitics," *Du.com*, 22.03.21. Tilgået 10.08.21.

11. Den første del af rapporten (de fem dagsordener) anlægger en bredspektret udenrigs- og sikkerhedspolitisk tilgang, mens den anden del udfolder tre dynamikker ud fra et mere snævert sikkerheds- og forsvarspolitisk perspektiv. Rapporten anlægger altså ikke en skarp opdeling mellem udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, men konkretiserer ved hjælp af rapportens struktur de forsvarspolitiske implikationer for Kongeriget Danmark frem mod konklusionen.

Netop implikationerne af en mere åben arktisk region står centralt i den øgede interesse. Gennem de sidste 10-15 år har accelererende klimaforandringer drevet en øget økonomisk, politisk og i nogen grad militær interesse i regionen fra en lang række aktører. Det gælder for regionale såvel som globale aktører, hvor øget kinesisk interesse og tilstedeværelse og russisk oprustning i Arktis har været genstand for både debat og bekymring i Vesten.¹² Et afgørende spørgsmål er derfor, om og i givet fald hvordan den arktiske regions øgede globale betydning kan risikere at lede til øget ustabilitet og konflikt. For nuværende tegner der sig et billede af et Arktis, der i stigende grad fremstår som en arena for en globalt funderet stormagtskonkurrence. Men samtidig med tydelige konturer af et militariseret stormagtsspil tegner der sig også en ganske exceptionel¹³ (eller "særlig") og regionalt betinget samarbejdende international arktisk orden med et konfliktdæmpende og stabiliserende potentiale. I Arktisforskningen nævnes Arktis' særlige demografi og geografi som årsager til samarbejde mellem en række aktører og på en række politikområder, hvilket andre steder i verden ikke i samme grad er tilfældet.¹⁴ Imidlertid betyder den globale stormagtskonkurrence mellem USA, Rusland og Kina, at denne exceptionalisme får stadig sværere betingelser. At der for de arktiske stater ikke findes "åbenlyse strategiske mål, som kan opfyldes med militære midler i Arktis"¹⁵, synes f.eks. at være en optimistisk konklusion i lyset af både Ruslands og USA's oprustning, øvelsesmønstre og sprogbrug om Arktis' rolle i bredere strategiske overvejelser, som

12. Se f.eks. Heather A. Conley, Matthew Melino, Nikos Tsafos og Ian Williams, *America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2020). For en komparativ analyse af USA's og Kinas Arktispolitik og risikoen for konflikt mellem de to, se f.eks. Ingrid Lundestad og Øystein Tunsjø, "The United States and China in the Arctic," *Polar Record* 51, nr. 259 (2015): 392-403.

13. For en gennemgang og analyse af den akademiske debat om arktisk exceptionalisme og dens fremtidsscenarier, og hvad det betyder for Kongeriget Danmark, se Mikkel R. Olesen, "The end of Arctic Exceptionalism? A review of the academic debates and what the Arctic prospects mean for the Kingdom of Denmark," i *Danish Foreign Policy Review*, red. Kristian Fischer og Hans Mouritzen, (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2020), 103-128.

14. Se f.eks. Exnor-Pirot og Murrar, "Regional order in the Arctic. Negotiated Exceptionalism," *Politik* 20, nr. 3 (2017): 47-64.

15. Exner-Pirot & Murray, op.cit., 62. Vores oversættelse.

det uddybes nedenfor.¹⁶ Samtidig er det i forskningen blevet påpeget, at synet på Arktis som en samlet sikkerhedsregion risikerer at overse de subregionale udviklinger (f.eks. det nordiske Arktis i forhold til det nordamerikanske Arktis), som ikke er direkte sammenlignelige på tværs af regionen.¹⁷

Under alle omstændigheder understreger udviklingen den arktiske regions stigende – endda afgørende – sikkerheds- og forsvarspolitiske betydning for Kongeriget Danmark. Den betydning har flere dimensioner. Mest afgørende øger udviklingen i Arktis og Nordatlanten den gensidige afhængighed i Kongerigets alliancerelation med USA. Netop i Arktis, i kraft af Grønlands placering, fremstår en gensidig afhængighed mellem Kongeriget Danmark og USA tydeligt, når spændingsniveauet i Arktis stiger.¹⁸ Tilsvarende betyder udviklingen, at Kongeriget Danmark tvinges til at navigere i en global stormagtskonkurrence mellem USA, Rusland og Kina, hvor Kongeriget eller de enkelte rigsdele risikerer at blive udsat for modsatrettede stormagtsinteresser. Samtidig bliver Arktis og Nordatlanten et fikspunkt i en bredere og skærpet konfliktsituation mellem Vesten og Rusland, der omgærdet hele Europa, og derfor stiller europæiske NATO-allierede i stigende grad skarpt på Arktis gennem øget sikkerhedspolitisk fokus og militær tilstedeværelse. Tilsammen skaber disse sikkerhedspolitiske udviklinger prioriteringsudfordringer i forbindelse med dansk forsvarsplanlægning.

I et bredere perspektiv vil den fremtidige institutionalisering af Arktispolitikken¹⁹ være central for den regionale udvikling og dermed også sætte rammerne for Kongerigets udenrigs-, sikkerheds-, og forsvarspo-

16. Se også Kristian Søby Kristensen og Lin A. Mortensgaard, *Amerikansk Arktis-politik i forandring. Aktører og konfliktforståelser* (København: Djøf Forlag, februar 2021).

17. Andreas Østhagen, "The Arctic security region: misconceptions and contradictions." *Polar Geography* 44, nr. 1 (2021): 55-74.

18. Jon Rahbek-Clemmensen og 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).

19. Arktispolitik, som vi forstår det og bruger begrebet her, kan ikke skarpt afgrænses fra specifikke politikområder eller en bestemt type aktør. Arktispolitik forstår vi som noget, der handler om en række vidt forskellige politikområder, og som noget, der formers både i og uden for regionen af en række aktører, som ikke kun er statslige. F.eks. kan både en grønlandsk kommune og Xi Jinping have betydning for den måde, regionen som helhed udvikler sig på. Analysens omfang er derfor i sig selv en indikation på, hvilke aktører vi identificerer som relevante for regionens udvikling – især den udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske

litik. I Arktispolitikken lever ideen om, at der findes noget særligt arktisk, der netop her gør internationalt samarbejde både mere påkrævet og realiserbart. Ideen finder et tidligt og betydningsfuldt udtryk i Mikhail Gorbatsjovs berømte tale i Murmansk i 1987.²⁰ Her fungerer den arktiske regions særlige betingelser som et argument for, at regionen kan være forløber og fødselshjælper for den fredelige verdensorden, som den begyndende afslutning på den kolde krig lover. Med Murmansktalen følger opdyrkningen af forskellige governance-strukturer, som den dag i dag er under udvikling.²¹ Centralt står Arktisk Råd, men den institution suppleres af en række subregionale eller temaspecifikke institutioner som f.eks. Barentssamarbejdet og Arctic Economic Council. For disse institutioner, og ikke mindst Arktisk Råd, gælder det, at de ud over deres konkrete fokus – miljø, klima, bæredygtig udvikling, økonomisk udvikling etc. – alle er tænkt ud fra en logik, der tilsiger, at internationalt samarbejde virker konfliktdæmpende. Arktisk Råds succes tilskrives ofte, i kraft af Ottawa-erklæringens ordlyd, at Rådet netop ikke beskæftiger sig med hård sikkerhedspolitik. Samtidig understreges betydningen af international lov – især havretten – ofte af regionens aktører som et tilstrækkeligt grundlag for en fredelig arktisk orden. Ilulissat-erklæringen fra 2008 er det klareste eksempel på dette.

Den institutionelle udvikling i Arktis har også medvirket til at definere de legitime aktører i regional governance. De fem kysstater (A5)²², de otte stater repræsenteret i Arktisk Råd (A8)²³ og de arktiske oprindelige folk, der er permanente deltagere i Rådet, har haft og har stadig en klar fælles interesse i at opretholde og udvikle et effektivt regionalt samarbejde, der kan medvirke til at løse uenigheder og samtidig fastholde netop de arktiske staters fælles position som regionale beslutningstagere.

Omvendt risikerer opfattelsen af Arktis som en særlig region at blive undermineret af bredere internationale udviklinger. Den tiltagende

– og hvad Arktispolitikens substans omfatter. Naturligvis er nogle aktører mere afgørende end andre, hvilket også er reflekteret i analysens vægtning og fokus.

20. Mikhail Gorbachev, The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, 1. oktober 1987.
21. Kristian Åtland, "Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic," *Cooperation and Conflict* 43, nr. 3 (2008): 289-311.
22. Canada, Kongeriget Danmark, Norge, Rusland og USA.
23. Ud over de lande, der er nævnt i noten overfor, drejer det sig om Finland, Island og Sverige.

stormagtskonkurrence mellem USA, Rusland og Kina risikerer at underminere øget – eller endda bare fortsat – regionalt samarbejde i Arktis. Trump-administrationens skeptiske syn på regionalt samarbejde i Arktis er et eksempel på, hvordan globale udviklinger kan spille ind på den regionale situation. På trods af et mere positivt syn på internationalt samarbejde og på klimadagsordenens vigtighed hos Biden-administrationen fører den tilspidsede strategiske situation mellem først og fremmest USA og Rusland næsten uundgåeligt til, at den arktiske region bliver en arena for militær konkurrence. På denne vis er der tendenser, der peger i retning af, at den arktiske region indplaceres i bredere globale sikkerhedspolitiske dynamikker og en militærstrategisk konkurrence med potentielt negative regionale konsekvenser.²⁴

I det følgende etablerer og udfolder rapporten derfor fem centrale udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsordener i en arktisk region karakteriseret af forandring. Denne forandring kommer både fra "interne" udviklinger i regionen, og "eksterne", globale, dynamikker. Således anerkender analysen, at Arktis med hensyn til nogle aspekter er særegen, f.eks. hvad angår regionens klimatiske betydning og dens geopolitiske betingelser, men analysen forudsætter ikke, at Arktis er exceptionel eller særligt modstandsdygtig overfor globale sikkerhedspolitiske udfordringer. De fem dagsordener er et resultat af en bred læsning og analyse af primær og sekundær litteratur om den regionale udvikling i Arktis. De udgør således tilsammen en analytisk funderet beskrivelse af arktisk politik, som den fremstår i øjeblikket. Centralt i beskrivelsen står et paradoks skabt af både samarbejdende og konfliktskabende faktorer. Det gør på den ene side arktisk politik vanskelig at navigere i for Kongeriget Danmark, og på den anden side gør det det vanskeligt at forudsige den sikkerhedspolitiske udvikling i regionen. Ikke desto mindre identificerer rapportens anden del tre sikkerhedsdimensioner for arktisk forsvars- og sikkerhedspolitik. De tre dimensioner – militær sikkerhed, økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed – har samtidig hver især betydning for udviklingen af det danske forsvars opgaver og prioriteter i Arktis.

Rapporten er udarbejdet som en del af et større analysearbejde, der skal danne grundlag og virke forberedende for det næste danske forsvars-

24. Østhagen, op.cit.

forlig.²⁵ Af samme grund er rapporten udarbejdet som et redegørende og analyserende bidrag, der skal skabe overblik over de dynamikker og udviklinger i Arktis og Nordatlanten, som er særligt aktuelle for Kongerigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik i Arktis og Nordatlanten, herunder forswarets opgaveløsning. Dette opdrag er analysens motivation, men dens substans, konklusioner og anbefalinger er forfatterens. Vi benytter i denne rapport begrebet "Kongeriget Danmark" som betegnelse for det statslige subjekt, der betegner Danmark, Grønland og Færøerne. Terminologibrugen er genstand for debat, og vi har foreslået, at den type politisk forhandling og debat, der foregår mellem de tre rigsdele, kan betegnes "mellemrigs politik", da den ikke helt er udenrigspolitik, men heller ikke rigtig indenrigspolitik.²⁶ I denne rapport holder vi os til betegnelsen "Kongeriget Danmark", da rapportens formål er at analysere de udefrakommende udviklinger, som påvirker eller kan få betydning for Kongeriget Danmark som helhed.

Det er rapportens overordnede konklusion, at Arktis som minimum vil fastholde sin nuværende centrale betydning for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. De samtidigt samarbejdende og konfliktskabende faktorer i Arktis og den mere spændte situation mellem globale stormagter placerer uafværgeligt Kongeriget i en risikabel situation. Mange centrale interesser skal håndteres, og den udfordring skærpes af den komplekse relation mellem Kongerigets parter, når det gælder udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er desuden rapportens konklusion, at selv hvis den militære stormagtskonkurrence stabiliserer sig i Arktis og Nordatlanten, er der andre – primært økonomiske og klimatiske – faktorer, der vil tale for, at regionen fortsat prioriteres forsvarspolitisk af Kongeriget i perioden frem mod 2035.

25. Se Forsvarsudvalget, "Opdateret kommissorium for analysegruppe som led i forberedelse af næste forsvarsforlig," FOU *Bilag 61*, 23.11.20. Tilgæet 16.01.22: <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/FOU/bilag/61/2354861/index.htm>.

26. Se Kristian Søby Kristensen og Lin A. Mortensgaard, *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks* (København: Djøf Forlag, 2022). Se især tekstboks 1 om begrebsafklaring.

2

Fem udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsordener i Arktis og Nordatlanten

I helikopterperspektiv synes sikkerhedspolitik i Arktis groft sagt at handle om klimaforandringer og geopolitiske spændinger, og i hvilken grad de to makrotendenser spiller ind på hinanden. Dette helikopterperspektiv tager vi i brug i rapportens anden del, som giver et bud på de sikkerheds- og forsvarspolitiske udviklinger frem mod 2035. Her zoomer vi ind på Arktispolitikens aktuelle dagsordener i et bredt udenrigs- og sikkerhedspolitisk perspektiv. Vi identificerer fem specifikke dagsordener, som på nuværende tidspunkt er centrale for arktisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, og som befinder sig i spændet mellem konflikt og samarbejde. De fem dagsordener indkredser altså tilsammen, hvad der er på spil i Arktis, og er således et øjebliksbillede af den regionale politiske situation. De fem dagsordener – 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 samarbejdsincitamenten – er alle 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 de politiske samarbejdsincitamenten 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 andre fire

dagsordener, og hvordan de tre sikkerhedsdimensioner, som anden del af rapporten udfolder, vil udspille sig i forhold til hinanden.

2.1. Dagsorden 1: Spørgsmålet om, hvem der er legitime aktører i arktisk sikkerhedspolitik – aktører og institutioner

I takt med at den (sikkerheds)politiske bevågenhed på Arktis er øget, er spørgsmålet om, hvem der er legitime aktører i arktisk sikkerhedspolitik, også blevet mere præsent. I et institutionelt landskab, hvor der ikke findes et sikkerhedspolitisk forum, er det heller ikke klart defineret, hvilke aktører der sætter den sikkerhedspolitiske dagsorden for regionen. Dette spørgsmål drejer sig dels om, hvilken type aktører som må være til stede med hvilke kapaciteter og hvor. Men også fra Vestens side om, i hvilken grad man vil importere en transatlantisk sikkerhedspolitisk arkitektur til Arktis med de dynamikker og konsekvenser, der medfølger. Det nuværende landskab består hovedsageligt af de arktiske staters egne militære kapaciteter, inklusive en række bilaterale forsvarsaftaler mellem USA og dets allierede, herunder Kongeriget Danmark, om forsvaret af Grønland. Men denne konstellation er under pres fra en række ikke-arktiske aktører, som i stigende grad har strategisk fokus på arktiske sikkerhedspolitiske udviklinger.

På overfladen synes der at være en form for enighed blandt de otte arktiske stater (se tabel 1) om, at den regionale orden er deres prerogativ, og at der ikke skal sættes spørgsmålstejn ved dette fra ikke-arktiske aktører. Ilulissat-erklæringen er f.eks. ikke kun et løfte om en fredelig og aftalebaseret løsning af interessekonflikter i Arktis, men også et fælles svar fra de arktiske kyststater til en række ikke-arktiske aktører, der i 2007-2008 kaldte på en Arktistraktat med inspiration i Antarktistraktaten.²⁷ Men de arktiske staters forskellige institutionelle tilhørsforhold og forskellige udenrigspolitiske strømninger medfører, at der er gradsforskel i holdningerne til ikke-arktiske staters og institutioners engagement i Arktis. For Rusland er der meget mere end en gradsforskel i holdningen til en større

27. F.eks. NGO'er, eksperter, medier og Europa-Parlamentet. Se Rahbek-Clemmensen og Tomassen, op.cit., 5.

og mere synlig rolle for særligt NATO og EU i Arktis, som det uddybes senere i denne sektion. De resterende arktiske stater har haft forskellige holdninger til ikke-arktiske staters tilstedeværelse i Arktis, indtaget forskellige ståsteder i henhold til EU's (potentielt også sikkerhedspolitiske) rolle i Arktis og været uenige om, hvilket fremtidigt engagement man ønsker fra NATO. Hertil kommer en bredere aktørskare, inklusive private virksomheder og subnationale/internationale civilsamfundsorganisationer, som i varierende grad anskues af de arktiske stater som legitime aktører i en arktisk kontekst.

Table 1: De arktiske staters institutionelle tilhørsforhold

	Canada	Finland	Island	Norge	Rusland	Sverige	USA	Kongeriget Danmark
Arktisk Råd (A8)								I kraft af Grønland og Færøerne ²⁸
Arktisk kyststat (A5)								I kraft af Grønland
NATO		*				*		Alle rigsdele dækket af NATO's artikel 5
EU								Kun Danmark, ikke Færøerne/Grønland
Bilateral forsvarsaftale med USA	NORAD							Kun Grønlands territorium

* optagelsesprocedure igang

Den stærkeste markering af de arktiske staters rettigheder kom i 2019 med daværende amerikanske udenrigsminister Mike Pompeos tale på Arktisk Råd-ministtermødet i Rovaniemi. Her afviste han, at Kina skulle være en "nær-arktisk" stat og dermed være berettiget til indflydelse på udviklingen af Arktis.²⁹ Kina er imidlertid ikke den eneste ikke-arktiske stat med interesser i Arktis. De tre store europæiske lande viser også Arktis større opmærksomhed. Storbritannien har i de seneste år haft større opmærksomhed på Arktis. Storbritannien kalder sig Arktis' nærmeste nabo³⁰ og har siden 2013 formuleret en række klima- og forsvars-

28. Færøerne defineres som en del af Arktisk Råds område i bl.a. arbejdsgrupperne om f.eks. flora og fauna (the Conservation of Arctic Flora and Fauna), CAFF og AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme).

29. Mike R. Pompeo, "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus," *U.S. Embassy in Estonia*, 06.05.19. Tilgæet 10.08.21: <https://ee.usembassy.gov/americas-arctic-focus/>.

30. HM Government, *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (London: HM Government, 2021), 64.

strategier med arktisk fortegn.³¹ Frankrigs og Tysklands stillingtagen til regionen er endvidere en indikation på, hvordan og hvor meget EU vil kigge mod nord i de kommende år.³² Tysklands Arktisstrategi fra 2019 har i sikkerhedspolitisk kontekst fokus på arktisk lavspænding, defensiva kapaciteter og CBM'er (confidence-building measures).³³ Frankrigs tilgang er mere tvetydig. Frankrigs udenrigspolitiske Arktisstrategi fra 2016 understreger vigtigheden af samarbejde og miljøhensyn og har kun lidt fokus på hård sikkerhedspolitik. Det franske forsvarsministeriums Arktisstrategi fra 2019 står i kontrast hertil med advarsler om Arktis' konfliktpotentiale og et statement om, at Arktis ikke tilhører specifikke stater.³⁴ Samtidig har en række asiatiske stater også fokus på Arktis, og hvilke muligheder og udfordringer regionen indeholder. Stater som Japan og Sydkorea har i en årrække udvist voksende interesse, særligt for Arktis' fiske- og skaldyrsressourcer. Hertil kommer en spirende interesse fra Indien og Singapore, som har interesser i Arktis med udspring i arktiske klimaforandrings konsekvenser i Sydøstasien, i forhold til nye transportruter og shipping og f.eks. for Indiens vedkommende 15 mia. dollars investeret i russiske olie- og gasprojekter.³⁵ Disse tilnærmelser har ikke mødt samme direkte afvisning som Kinas. Men Arktisk Råds hierarki af medlemmer, permanente deltagere og observatører er en institutionel sorteringsmekanisme, som indikerer, hhv. hvem der sætter dagsordenen, hvem der tages med på råd, hvem der må se på – og hvem der holdes helt eller delvist udenfor.³⁶ Dette hierarki kan ikke oversættes direkte til den sikkerhedspolitiske kontekst, men indikerer alligevel, hvilke stater der udadtil tegner regionen.

-
31. Duncan Depledge, Caroline Kennedy-Pipe og James Rogers, "The UK and the Arctic: Forward defence," I *Arctic Yearbook* 2019 (2019): 1-9.
 32. For en gennemgang af de nordiske stater og Tysklands syn på EU's rolle i Arktis, herunder en mulig fremtidig sikkerhedspolitisk rolle, se Andreas Østhagen og Andreas Raspotnik, *Looking North. The European Union and Arctic Security from a Nordic and German Perspective* (Stockholm: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021).
 33. The Federal Government, *Germany's Arctic Policy Guidelines. Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future* (Berlin: Federal Foreign Office, 2019), 23-25.
 34. Njord Wegge, "Arctic Security Strategies and the North Atlantic States," *Arctic Review on Law and Politics* vol. 11 (2020): 360-382.
 35. K. M. Seethi, "The Contours of India's Arctic Policy," *The Arctic Institute*, 03.08.21. Tilgået 10.08.21: <https://www.thearcticinstitute.org/contours-indias-arctic-policy/>.
 36. Medlemmerne er de otte arktiske stater. De permanente deltagere består af seks forskellige organisationer for arktiske oprindelige folk. Observatørlisten vokser stadig og tæller per 28.06.21 13 stater og en række IGO'er og NGO'er.

I maj 2021 ratificerede Kina som den sidste stat aftalen mod ureguleret fiskeri i det Centrale Arktiske Ocean.³⁷ Denne aftale løber 16 år frem, og med den forpligter parterne sig til ikke at fiske i den arktiske højsø (se kort 5, højre, s. 70), før det arktiske økosystem og fiskeriets potentielle konsekvenser er kortlagt. Aftalen er indgået mellem de fem arktiske kyststater samt Island, EU, Kina, Japan og Sydkorea. Aftalen inddrager således ti aktører, som enten har kyst til aftaleområdet eller interesse i at fiske kommercielt i området. Aftalen inddrager altså ikke-arktiske aktører i et centralt ressourcespørgsmål. Men samtidig lukker aftalen foreløbigt ned for muligheden for udvinding af selvsamme ressource. Tilgangen er fra de arktiske kyststaters side relativt inkluderende, men substansen af aftalen er en eksklusion af muligheden for at bedrive kommercielt fiskeri i området i en periode.³⁸

En anden inklusions/eksklusions-dynamik med geopolitiske implikationer er Arktisk Råds håndtering af EU's ansøgning om formel observatørstatus. EU-Kommissionen søgte om observatørstatus i 2008, men ansøgningen er stadig ikke færdigbehandlet. EU deltager i forskellige dele af det tekniske arbejde i Rådets arbejdsgrupper, men er formelt set en "ad hoc-observatør".³⁹ Modstanden mod EU's officielle observatørstatus har været fremført af både Canada og Rusland. I dag er Rusland den eneste modstander i Rådet. Dette er en konsekvens af EU's håndtering af 2014-Ukraine krisen. Men selvom de resterende arktiske stater altså ikke direkte er imod EU's observatørstatus, er ikke alle lige entusiastiske ved udsigten til mere EU i Arktis og mere Arktis i EU. Finland og Sverige befinder sig i den EU-positive ende af skalaen, mens Danmark, Norge og Island har forholdt sig mere forbeholdent.⁴⁰ Færøerne og Grønland

37. Se *Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the Central Arctic Ocean*, Ilulissat, 03.10.18. Tilgængeligt 10.08.21: <https://www.mofa.go.jp/files/000449233.pdf>.

38. NB: Aftalen er indgået, inden kommercielt fiskeri er muligt i området, og aftalen drejer sig om et område, som ikke hører under de arktiske staters jurisdiktion. Se David Balton, "The Arctic Fisheries Agreement Enters into Force," *Polar Institute*, 25.06.21. Tilgængeligt 10.08.21: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/no-9-arctic-fisheries-agreement-enters-force>.

39. For en analyse af EU's rolle i Kongerigets Arktispolitik, se Henrik Larsen, "The Arctic Exception: the Role of the EU in the Kingdom of Denmark's Arctic Policy," *European Foreign Affairs Review* 26, nr. 2 (2021): 1-32.

40. Fra Kongerigets synsvinkel bevirker en række faktorer, herunder at Grønland og Færøerne ikke er medlemmer af EU, at det er svært at forestille sig en fysisk og/eller institutionaliseret sikkerhedspolitisk rolle for EU gennem Kongeriget. Se Lin A. Mortensgaard, "It's Complicated: Denmark, Greenland and the EU in an Arctic Security Perspective," i *Looking North*.

er ikke medlemmer af EU, men har egne repræsentationskontorer i Bruxelles og egne aftaler med EU om fiskeri og handel. EU har øget sit fokus på Arktis, senest begrundet i den tiltagende stormagtskonkurrence i Arktis.⁴¹ Kommissionen og EU's udenrigstjeneste udgav i oktober 2021 en ny Joint Communication om Arktis, som bl.a. indeholder oprettelsen af et Kommissionskontor i Nuuk, forankret i Kommissionens kontor i København, og en opfordring til, at arktiske kul-, olie- og gasforekomster forbliver i undergrunden.⁴² Selvom der i det nuværende arktiske (sikkerheds)politiske landskab ikke er en åbenlys vej for EU til større indflydelse, er det sandsynligt, at EU vil søge at øge sin rolle i regionen, ikke mindst i lyset af kommissionsformand Ursula von der Leyens fokus på klimaforandringer og grøn omstilling, og Kommissionens betegnelse af sig selv som en "geopolitisk kommission".⁴³

NATO's rolle i Arktis er i stigende grad også en del af denne dagsorden, og NATO øger i disse år ligeledes sin opmærksomhed og på sigt muligvis også sin tilstedeværelse i Arktis. NATO's traktatområde er ikke afgrænset mod nord, og i takt med at Rusland opruster i Arktis, er NATO begyndt at kigge mod det "høje nord".⁴⁴ I Kongerigetets perspektiv er det værd at understrege, at både Grønland og Færøerne hører til det nordatlantiske traktatområde. Men det betyder ikke, at et større NATO-fokus er uden overvejelser og afvejninger. Først og fremmest risikerer mere NATO i Arktis at provokere Rusland og stimulere Ruslands sårbarhedsfornemmelse.⁴⁵ Dernæst kræver en større NATO-tilstedeværelse enighed blandt alliancens medlemmer. Det er sandsynligt, at der allerede foregår drøftelser om dette mellem de allierede arktiske kyststater i NATO-regi og ved andre lejligheder. Endelig kan en øget NATO-tilstedeværelse

The European Union and Arctic Security from a Nordic and German Perspective, red. Andreas Østhaugen and Andreas Raspotnik (Stockholm: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021).

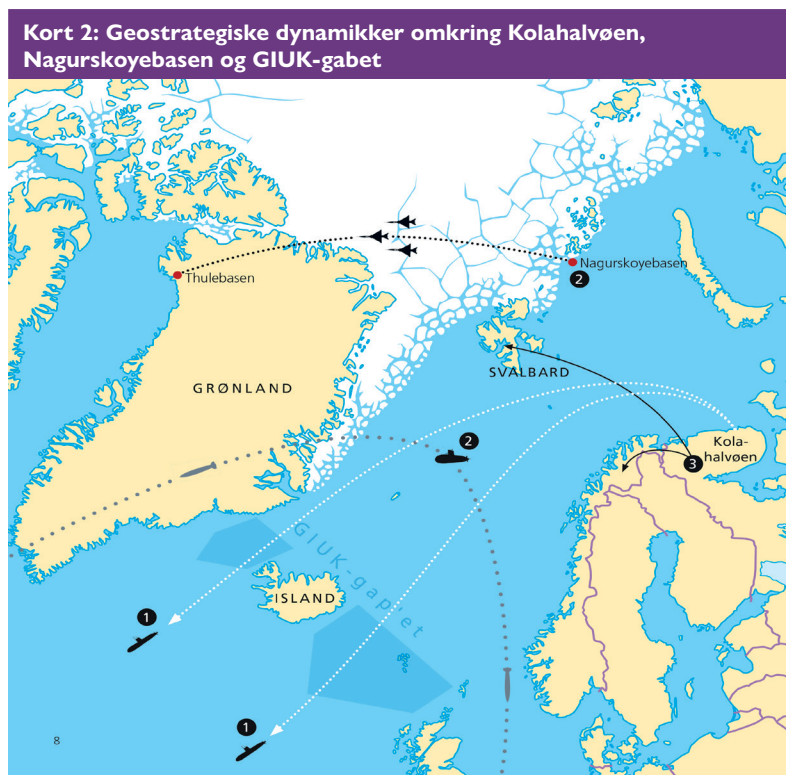
41. European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic* (Brussels: High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2021). Se f.eks. s. 1-2.
42. European Commission, Op.cit.
43. Alexandra Brzozowski, "Arctic countries puzzled about EU's engagement in the region," *Euractiv*, 30.01.20. Tilgået 10.08.21: <https://www.euractiv.com/section/arctic-agenda/news/arctic-stakeholders-puzzled-about-eus-engagement-in-the-region/>.
44. Duncan Depledge, "NATO and the Arctic. The Need for a New Approach," *The RUSI Journal* 165, nr. 5-6 (2020): 80-90.
45. Se Jørgen Staun, "Rusland i Arktis. Fra Arktis som ressourcebase til sikring af suveræniteten," i *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T.N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).

antage forskellige former og have forskellig udbredelse. Her vil særligt amerikanske og russiske følsomheder være afgørende. Rusland er særligt opmærksom på at beskytte sin Nordflåde, inklusive dens strategiske ubåde, som har hjemme omkring Kolahalvøen. Derfor er NATO-øvelser og NATO-tilstedeværelse særligt provokerende for Rusland i hele det område, som omfatter Norskehavet, Barentshavet og Kolahalvøen.⁴⁶

USA er særligt opmærksom på luft- og søbårne trusler, som måtte komme fra Arktis mod det amerikanske fastland, især russiske missiler, og det er ikke usandsynligt, at USA – i bilateralt samarbejde med Canada og Kongeriget Danmark – foretrækker selv at holde styr på denne forsvarslinje.⁴⁷ Dette var tilfældet under den kolde krig, hvor det netop ikke var NATO, men USA selv (i samarbejde med Canada og Kongeriget Danmark), der stod for Distant Early Warning-linjen. NATO er i tænkeboks, hvad angår Arktis og håndteringen af særligt den russiske trussel i og fra Arktis. Lidt mere ligetil er NATO's tilgang til og tilstedeværelse på norsk territorium og i Grønland-Island-UK-gabet (GIUK-gabet). Her drejer det sig om kollektivt forsvar af europæiske NATO-medlemmers territorium og om at kunne sikre hele alliansens forbindelses- og forsyningslinjer (sea lines of communication, SLOCs) på tværs af Atlanten i tilfælde af en krisesituation. Her er det Rusland, der risikerer at provokere USA, Storbritannien og resten af NATO ved en for aggressiv fremfærd (se kort 2).

46. Se Boulègue, op.cit., 25; Staun, op.cit., 51-53.

47. Se f.eks. trusselsvurderingen i Heather A. Conley, Matthew Melino, Nikos Tsafos og Ian Williams. *America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2020).



Endelig involverer spørgsmålet om, hvem der er legitime arktiske aktører, også med mellemrum private virksomheder. Indtil videre har dette primært drejet sig om en bekymring for at lade private virksomheder med bånd til Kina, f.eks. Huawei og Shenghe Resources (som har medejerskab i Greenland Minerals), operere hhv. på Færøerne og i Grønland. Bekymringen går særligt på, at Kina forsøger at købe sig vej til mere indflydelse i Arktis ved at sætte sig på kritisk infrastruktur i tilfældet Huawei og på strategiske forsyningskæder i tilfældet Shenghe Resources.⁴⁸ Så længe Kina og USA er i geøkonomisk og geopolitisk konkurrence med hinanden, vil USA være kritisk overfor kinesiske investeringer og

48. Se André K. Jakobsson, "Kina har banket en kile i Rigsfællesskabet. Nu skal vi lære at håndtere sikkerhedspolitikens gråzone," *Ræson*, 19.12.19; Per Kalvig og Hans Lucht, *No green future without China. Greenland's minerals to consolidate China's rare earth dominance?* (Copenhagen: DIIS, February 2021).

sandsynligvis opfatte kinesiske virksomheders investeringer i Arktis som strategiske og illegitime.

Denne kamp om, hvem der er legitime aktører i arktisk sikkerhedspolitik, har både en logik i inklusion/eksklusion af ikke-arktiske stater, EU og NATO, som særligt knytter sig til hård sikkerhedspolitik. Men også en mere kritisk dimension i forskellige ikke-statslige aktørers spørgsmålstegn ved de arktiske staters ret til at regulere, fremsætte krav på den arktiske havbund og udvinde regionens ressourcer.⁴⁹ Denne legitimitetskamp er en central dagsorden i Arktis, og de otte arktiske stater vil fremover fortsat skulle legitimere sig selv som de afgørende stemmer i arktisk (sikkerheds)politik.

2.2. Dagsorden 2: Stormagtskonkurrence

Den stormagtskonkurrence, som foregår mellem den nuværende supermagt, USA, den aspirerende supermagt, Kina, og den genopståede stormagtsambition i Vladimir Putins Rusland er i sagens natur global og omsiggribende. Den er global, fordi den geografisk ikke begrænser sig til de tre stater og deres allierede, og den er omsiggribende, fordi den ikke begrænser sig til sikkerheds- og forsvarspolitik, men i stigende grad også viser sig økonomisk og handelspolitisk, teknologisk, udviklingspolitisk og kulturpolitisk.⁵⁰ Dog udgør Kina og Rusland set fra et amerikansk synspunkt ikke samme type konkurrent. USA er særligt opmærksom på Ruslands militære kapaciteter og intentioner i både Arktis

49. Se f.eks. Inuuteq H. Olsen og Jessica Shadians analyse af Arktisk Råds historik fra udpræget inklusion af sub-statsaktører, især oprindelige folk, til at fungere som et mere konventionelt interstatsligt forum: "Greenland and the Arctic Council. Subnational regions in a time of Arctic Westphalianisation," i *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic. Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Kristian Soby Kristensen (London: Routledge, 2017). Se også Inuit Circumpolar Council, *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic* (Tromsø: Inuit Circumpolar Council, 2009).

50. Kort fortalt kan den nuværende stormagtskonkurrence karakteriseres som "multidimensional, langvarig konkurrence af global rækkevidde" (Henrik Breitenbauch og Tobias Libetrau, *Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark* (København: Djøf Forlag, 2021), 22). Mere konkret påvirkes den globale magtbalance særligt af forandrings hastigheden i den relative magtfordeling og af graden af ideologisk homogenitet mellem stormagterne (se ibid., 21).

og Europa. Men det er Kina, som udgør den mest komplekse konkurrent på en række parametre, der rækker ud over Kinas militære kapaciteter og ambitioner og bl.a. inkluderer en afgørende geøkonomisk dimension.

At stormagtskonkurrencen udspiller sig militærstrategisk i Arktis, ses særligt i forholdet USA-Rusland. De to arktiske stormagter tolker i stigende grad den andens diplomatiske handlemonstre, militære installationer og militære aktiviteter efter sikkerhedsdilemmaets logik, hvor den enes forsøg på at øge sin egen sikkerhed gennem oprustning, øger den andens usikkerhed, som derfor også opruster for at øge sin sikkerhed, etc. Sikkerhedsdilemmaets oprustningsspiral fører ikke nødvendigvis til væbnet konflikt, men risikoen øges pga. manglende tillid mellem parterne.⁵¹

At Ruslands arktiske oprustning og øvelsesaktiviteter er en væsentlig sikkerhedspolitisk bekymring for USA, er blevet klart over de seneste tre-fire år. Ruslands baseopbygning langs Nordøstpassagen og fremskudte baser langt ude i det centrale Arktis fylder mere og mere i USA's forskellige Arktisstrategier. Det øgede fokus fra amerikansk side har allerede ført til en række konkrete diplomatiske og militære initiativer.⁵² Omvendt bekymrer USA's øgede retoriske og militære fokus på Arktis Rusland, der beskriver sin egen oprustning som defensiv og USA's som aggressiv.⁵³ Dette begrundes i det russiske Arktis' afgørende rolle i Ruslands økonomiske fremtidsplaner, hvor indtægter fra arktiske olie- og gasfelter samt øget gennemsejling af Nordøstpassagen er vigtige indtægtskilder for et økonomisk presset Rusland.⁵⁴ Hertil kommer, at

-
51. John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics* 2, nr. 2 (1950): 171–201; Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics* 30, nr. 2 (1978): 167-214.
 52. Se Kristensen og Mortensgaard, *Amerikansk Arktis-politik*, op.cit.; Kristian Søby Kristensen og Lin A. Mortensgaard, "USA i Arktis. Kampen om isbryderne og USA's arktiske stormagtsidentitet," i *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T. N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).
 53. Se f.eks. Ruslands ambassadør til Danmark, Vladimir Barbin, i Reuters, "Russian Envoy to Denmark says U.S. provokes Arctic peace," *Reuters*, 27.04.20. Tilgået 09.09.21: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-arctic-idUSKCN229218>.
 54. Det er uklart, i hvilken grad de arktiske indtægtskilder vil kunne polstre russisk økonomi. Til de normale usikkerheder vedr. olie- og gasforekomster (f.eks. felternes volumen og internationale prissvingninger) skal lægges en grundlæggende transition til grøn energi på verdensplan samt en stor risiko for, at optøende permafrost i det russiske Arktis vil blive dyrt at håndtere, ikke mindst i forhold til infrastruktur til udvinding, forarbejdning og transport af netop olie- og gasressourcer.

store dele af Ruslands second-strike-kapacitet befinder sig i Arktis og beskyttes af det russiske bastionsforsvar i Barentshavet og Norskehavet (se kort 3, s. 63).⁵⁵ Fra Ruslands perspektiv er det altså USA, som ikke forstår Arktis' betydning for Ruslands økonomiske planer og for Ruslands atomgaranti og de militære aktiviteter, som følger af denne virkelighed.⁵⁶

Selvom dette sikkerhedsdilemma viser sig i den militære udvikling i Arktis, er det samtidig udtryk for en større stormagtskonkurrence, hvor USA og Rusland konkurrerer om hhv. at bevare og at genvinde sin supermagtstatus. Og denne konkurrence beror ikke på misforståelser og mistillid, men på ambitioner, som grundlæggende er modstridende. Ruslands opretholdelse af en second-strike-kapacitet og afsøgning af nye indtægtsmuligheder i form af arktiske ressourcer skal af samme grund ses i lyset af en stormagtsambition, som rækker ud over at sikre den russiske økonomis overlevelse, og som er forbundet med geopolitiske dynamikker i Ruslands opland, herunder Europa og Asien.⁵⁷ Denne konkurrence er strukturel og kan som sådan ikke "løses". Derfor er USA-Rusland-konkurrencen en afgørende dagsorden globalt, men særligt i Arktis pga. de beskrevne russiske kerneinteresser knyttet til geopolitiske dynamikker i Arktis.

USA's konkurrence med Kina er ikke på samme måde tæt koblet til Arktis, men den udspiller sig i stigende grad også i regionen. Kina opfattes af USA og NATO som en strukturel konkurrent – eller en "systemisk udfordring"⁵⁸ – på længere sigt og inden for en bredere palet af områder end Rusland. Behovet for at tage stilling til Kina som aspirerende supermagt viser sig både hos NATO og i det europæiske samarbejde. I relation til Arktis og Nordatlanten har Kinas engagement indtil videre været hovedsageligt af forskningsmæssig, økonomisk og diplomatisk karakter.⁵⁹

55. Jon Rahbek-Clemmensen, *Baggrundspapir: Nye militære udgifter i Nordatlanten og Arktis* (København: Center for Militære Studier, marts 2020), 7.

56. For en analyse af den russiske militære tænkning om Arktis, se Flemming Splidsboel Hansen, *Nuclear Submarines and Central Heating, What Russia wants in the Arctic* (København: DIIS Policy Brief, januar 2021); Flemming Splidsboel Hansen, "Mellem udvikling og oprustning: Ruslands planer for Arktis," *Økonomi & Politik* nr. 2 (2021): 115-132.

57. Eugene Rumer, Richard Sokolsky og Paul Stronski, *Russia in the Arctic – A critical examination* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2021).

58. NATO Heads of state and government, "Brussels Summit Communiqué," *NATO.int*, 14.06.21. Tilgået 09.08.21: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

59. Camilla Sørensen, *China as (Near-)Arctic Great Power – Drivers and Perspectives* (Copenhagen: ThinkChina.dk Policy Brief, 2019).

Kinas interesse i Arktis er på nuværende tidspunkt primært geoøkonomisk med fokus på ressourcer og nye, kortere søruter (se kort 4).⁶⁰

Men som følge af stormagtskonkurrencens globale og omsiggribende karakter tolkes kinesiske arktiske aktiviteter i rammen af Kinas globale ambitioner. F.eks. har Kinas første arktiske strategi fra 2018 affødt stærke reaktioner fra USA. Dette på trods af en indtil videre begrænset kinesisk militær interesse i Arktis. Samtidig betegnes de lejlighedsvis kinesiske sejladser med isbrydere samt Kinas efterhånden betydelige forskningsmæssige tilstedeværelse på Svalbard og i Island som potentielt dual-use – altså civile aktiviteter med potentiel militær værdi eller anvendelse.⁶¹ Kinas økonomiske engagement i Arktis ses bl.a. i investeringer i infrastruktur til olie- og gasudvinding langs Nordøstpassagen og investeringer i minedrift, og Kina udviser også interesse for levende arktiske ressourcer som fisk og skaldyr. Den diplomatiske interesse i Arktis fra Kinas side er tydelig i Kinas status som permanent observatør i Arktisk Råd, samtidig med at Kina har anvendt økonomisk pression overfor mindre arktiske stater og aktører.⁶² Denne forskningsmæssige, økonomiske og diplomatiske aktivitet i arktiske stater og arktiske fora bekymrer USA og tolkes som en aktuel geoøkonomisk indikation på, at Kinas arktiske engagement vil vokse og bevæge sig i mere dominerende og udpræget militær retning. For nuværende er det ikke tydeligt, hvad Kinas langsigtede plan og civil-militære vægtning er for statens arktiske initiativer.

Den trilaterale stormagtskonkurrence udspiller sig i Arktis også i nogen grad som et russisk-kinesisk geopolitisk og geoøkonomisk samarbejde. Dette samarbejde har sine egne magtdynamikker og indebærer potentielt modstridende interesser, men udtrykker på nuværende tidspunkt et interessesammenfald i form af udnyttelse af (fossile) ressourcer i det russiske Arktis og forberedelse af Nordøstpassagen som ny søbåren

60. Rebecca Pincus, "Three-Way Power Dynamics in the Arctic," *Strategic Studies Quarterly* Spring 2020: 40-63: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-14_Issue-1/Pincus.pdf.

61. Se f.eks. Mikkel R. Olesen, Flemming Splidsboel Hansen, Luke Patey, Steen Kjærgaard, Camilla Tenna Nørup Sørensen, Rasmus Leander Nielsen, Marc Jacobsen og Cecilie Felicia Stokholm Banke, *Nye Sikkerhedspolitiske Dynamikker i Arktis: Muligheder og Udfordringer for Kongeriget Danmark* (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2020), 10-12; Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2020* (København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2020).

62. Luke Patey, *Managing US-China Rivalry in the Arctic. Small states can be players in great power competition* (Copenhagen: DIIS Policy Briefs, October 2020), 2.

genvej mellem Asien og Europa. Rusland er opmærksom på risiciene forbundet med en for stor afhængighed af Kina, men byder på nuværende tidspunkt kinesiske investeringer velkommen, ikke mindst efter det vestlige sanktionsregime indført efter 2014. Kina søger at udvide og diversificere sin adgang til energi, samtidig med at muligheden for at sejle kinesiske varer (og importeret energi) gennem Nordøstpassagen vil være et velkomment alternativ for Kina til de risikofyldte ruter gennem Malaccastrædet, Hormuzstrædet og/eller Suezkanalen. Energiforsyning og SLOCs nævnes specifikt i Kinas militære strategi fra 2015 som særligt sårbare oversøiske interesser.⁶³ Det russisk-kinesiske samarbejde i Arktis rummer altså vigtige geøkonomiske elementer for begge parter, men Arktis' betydning for Ruslands fremtid er af helt andre proportioner, end den er for Kinas. For et Kina med supermagtsambitioner er Arktis kun en blandt flere vigtige regioner og samtidig en region, som Kina sikkerhedspolitisk ikke behøver at yde samme opmærksomhed, som USA og Rusland gør.

2.3. Dagsorden 3: Den regionale institutionelle udvikling

Siden afslutningen på den kolde krig har Arktis oplevet en stadig større grad af institutionsopbygning, både i form af samarbejdsfora, som mødes regelmæssigt, og i form af en aftalebaseret regional orden. Denne institutionelle udvikling har i høj grad været anført af de arktiske stater (A8) og de arktiske kyststater (A5). Den institutionelle udvikling har samtidig medført en egentlig regionalisering af Arktis – altså cementeret Arktis som en (geografisk) region, hvor international politik sker og formes.⁶⁴ Det på trods af, at selve den geografiske afgrænsning af Arktis, og hvorvidt Arktis i sin essens er noget særligt, fortsat er til debat, både akademisk og politisk.⁶⁵

Det mest prominente forum har netop navn efter regionen: Arktisk Råd. Det er svært at adskille opbygningen af Arktisk Råd som et inter-

63. Pincus, op.cit., 44.

64. Se f.eks. Carina Keskitalo, "International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region," *Cooperation and Conflict* 42, nr. 2 (2007): 187-205.

65. Mathias Albert og Andreas Vasilache, "Governmentality of the Arctic as an international region," *Cooperation and Conflict* 53, nr. 1 (2017): 3-22.

statsligt, konsensusbaseret forum for de otte arktiske stater fra cementeringen af Arktis som region. Det er netop Arktisk Råds definition af, hvad der gør en stat arktisk, som er blevet til den bredt accepterede definition af, hvilke stater der er arktiske. Rådet har siden sin etablering via Ottawa-erklæringen i 1996 opnået stadig større anerkendelse som det primære interstatslige organ i og for regionen. Dette er et resultat af Rådets højniveaumøder hvert andet år og det fortløbende arbejde i Rådets seks arbejdsgrupper, som har resulteret i enighed på tværs af de arktiske stater om en række aftaler, der udtrykker en fælles holdning til regionens regulering og udvikling. På trods af den manglende sluterklæring efter Arktisk Råd-mødet i Rovaniemi i 2019 og den bekymring, det skabte for Rådets fortsatte virke, fremstår Arktisk Råd overordnet set som et relativt velfungerende og resultatskabende forum, som er med til at forme den politiske udvikling i Arktis for alt andet en sikkerhedspolitik. Men samtidig fokuserer Rådet substantielt relativt snævert på aftaler om klima, miljø og maritim eftersøgning og redning (SAR).⁶⁶ Arktisk Råds succes tilskrives ofte, i kraft af Ottawa-erklæringens ordlyd, at Rådet netop ikke beskæftiger sig med hård sikkerhedspolitik. Samtidig er Arktisk Råd det eneste forum, hvor Kongeriget Danmark regelmæssigt mødes med Rusland.

Som institution er Arktisk Råd stadig under udvikling og af stigende betydning, hvilket ses i den fortsatte tilstrømning af nye observatørstater og -substatsaktører. Sidstnævnte indbefatter f.eks. universiteter og forskningssammenslutninger og aktører som Røde Kors og den Internationale Maritime Organisation. Arktisk Råds status – og i forlængelse heraf de arktiske staters særlige beføjelser til at sætte retningen for, hvordan regionen skal udvikles – sættes der fra tid til anden spørgsmålstegn ved fra en række stater, interstatslige organer og indflydelsesrige NGO'er. Typisk går kritikken på, at Arktis er eller bør være en "global commons" på linje med højsøen, atmosfæren, Antarktis og det ydre rum – altså en størrelse, som ikke hører under enkelte staters jurisdiktion, men tilhører hele

66. For et overblik over Rådets tre bindende aftaler og arbejdsgruppernes fokus, se David Balton og Evan T. Bloom, "A Portrait of the Arctic Council at 25," *Polar Institute*, 26.05.2021. Tilgængeligt 09.08.21: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/no-6-portrait-arctic-council-25>; Oran R. Young, "The Way Forward for the Arctic Council," *UArctic.org*, 2016. Tilgængeligt 09.08.21: <https://www.uarctic.org/shared-voices/shared-voices-magazine-2016-special-issue/the-way-forward-for-the-arctic-council/>.

menneskehed. ⁶⁷ Med økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser i Arktis fra stormagter som USA og Rusland synes det ikke sandsynligt, at denne tilgang til Arktis vil vinde indpas foreløbig. ⁶⁸

I tillæg til Arktisk Råd findes en række subregionale og temaspecifikke institutioner (se også dagsorden 5). Disse er også en del af det institutionelle samarbejde i og om Arktis, men er ikke i direkte konkurrence med Arktisk Råd som den bredest favnende institution, både geografisk og politisk. Derimod har dannelsen af subgrupperingen A5, altså de arktiske stater, som har kyst til det Arktiske Ocean, skabt protester. Særligt Island har protesteret mod ikke at blive inkluderet som en arktisk kyststat. ⁶⁹ A5-betegnelsen opstod i samspil med udarbejdelsen af Ilulissat-erklæringen (2008), som bl.a. omhandler de områder af det Arktiske Ocean, der endnu ikke blandt A5-staterne er færdigafgrænsede som udvidede kontinentalsokler, jf. FN's Havretskonvention (se tekstboks 1, s. 69-70). ⁷⁰ I takt med at flere ikke-arktiske stater retorisk betegner sig selv som nær-arktiske eller polare, synes denne interne A8-uenighed at være stilnet af til fordel for en fælles hævde af de otte arktiske staters rettigheder og pligter i reguleringen og udviklingen af regionen. ⁷¹

En vigtig del af dette regionale, institutionelle landskab er netop det, der påpeges som en væsentlig mangel: et forum til diskussion og håndtering af sikkerhedspolitiske dynamikker, herunder særligt den militære udvikling i regionen. På den ene side skal Arktisk Råds fortsatte funktion som regionalt, aftaleproducerende forum netop ses i lyset af, at det ikke beskæftiger sig med sikkerhedspolitik. ⁷² I en geopolitisk situation,

67. Et paradoksalt eksempel er Frankrigs forsvarsstrategi for Arktis fra 2019, hvori Arktis beskrives som "ikke tilhørende nogen", men samtidig som "det nye Mellemøsten". Siri G. Tømmerbakke og Amund Trellevik, "France Compares the Arctic to the Middle East, Claims the Region Belongs to No-One," *High North News*, 01.10.19. Tilgæet 09.08.21: <https://www.highnorthnews.com/en/france-compares-arctic-middle-east-claims-region-belongs-no-one>.

68. Holdningen til Arktis som en "global commons" eller "common good" er også et gennemgående tema i Kinas interne regeringsdokumenter og blandt kinesiske Arktiseksperter. Se Sørensen, op.cit., 4.

69. Klaus Dodds og Valur Ingimundarson, "Territorial nationalism and Arctic geopolitics: Iceland as an Arctic coastal state," *The Polar Journal* 2, nr. 1 (2012): 21-37.

70. Jon Rahbek-Clemmensen og Gry Tomasen, *Learning from the Ilulissat Initiative. State Power, Institutional Legitimacy, and Governance in the Arctic Ocean 2007-18* (Copenhagen: Centre for Military Studies, 2018).

71. I sikkerhedspolitisk kontekst bruges nogle gange betegnelsen de "arktiske allierede kyststater" som fællesnævner for A5 uden Rusland, men inklusive Island.

72. Jf. Ottawa-erklæringens fodnote 1. Arctic Council, *Ottawa Declaration* (Ottawa, 1996).

hvor alle sikkerhedspolitiske dialogfora, der involverer Rusland, har været afbrudt siden Ukraine krisens start i 2014, er det usandsynligt, at Arktisk Råd havde kunne fortsætte sit arbejde, hvis sikkerhedspolitik havde været en del af dagsordenen.⁷³ På den anden side bliver manglen på et sikkerhedspolitisk forum, og herunder suspenderingen af Arctic Security Forces Roundtable og Arctic Chiefs of Defence Conference, et problem i et stadig mere spændt Arktis. De resterende arktiske stater og Vesten bredere set kan ikke uden videre oprette eller genoptage sådan et forum med Rusland, da det vil stå i kontrast til Vestens håndtering af Rusland siden Ukraine krisens start. Men samtidig bliver et sikkerhedspolitisk forum mere nødvendigt, i takt med at Rusland og USA sammen med NATO opruster og afholder flere og større militære øvelser. Et sikkerhedspolitisk forum kan således være en central brik i det at skabe tillid og undgå misforståelser og ikke-intenderet eskalering, som sikkerhedsdilemmaet netop antyder en øget risiko for.⁷⁴ Den regionale institutionelle udvikling, herunder manglen på et sikkerhedspolitisk forum, er således en aktuell dagsorden med potentiale til at trække Arktis mod samarbejde mere end konflikt.

2.4. Dagsorden 4: Krisestyring, risikominimering og tillidsskabelse

Risikoen for ikke-intenderet eskalering som resultat af dårlig eller manglende kommunikation, mistillid og misforståelser er i sig selv en vigtig dagsorden i et mere højspændt Arktis. Den fastlåste situation mellem Vesten og Rusland, hvor Vestens behov for at sende klare signaler til Rusland gennem militær afskrækkelse og økonomiske sanktioner vejer tungt, er ikke befordrende for øget dialog med Rusland med henblik på at øge tilliden og minimere risikoen for misforståelser.

Situationen er i øjeblikket låst fast, samtidig med at den bliver mere ustabil, i takt med at Rusland og USA sammen med NATO-allierede

73. Mathieu Boulégué og Duncan Depledge, "Afterword: Time for a New Arctic Security Architecture," i *On Thin Ice? Perspectives on Arctic Security*, red. Duncan Depledge og P. Whitney Lackenbauer (Peterborough, Ontario: North American and Arctic Defence and Security Network, 2021), 184-186.

74. Som det også er blevet anbefalet tidligere, f.eks. i Runge Olesen et.al., op.cit. 43.

opruster i Arktis og Nordatlanten. Våbenkontrolaftaler med indflydelse på udviklingen i Arktis afbrydes eller undsiges, og retorikken skærpes. Selv ”små” militære bidrag som et dansk Challenger-fly deltagelse i en flådeøvelse i Barentshavet afføder prompte stærke reaktioner fra Ruslands ambassadør til Danmark.⁷⁵ Ligesom en russisk flådeøvelse i Beringshavet i sommeren 2020 førte til en højspændt situation mellem flåden og lokale alaskanske fiskere, fordi fiskerne ikke var blevet varslet om øvelsen af de amerikanske myndigheder.⁷⁶ Episoden viser nødvendigheden af konsistent og utvetydig kommunikation mellem parterne, såvel som mellem forskellige indenrigspolitiske aktører i et Arktis, hvor russiske og vestlige militære aktiviteter bliver hyppigere, mere omfangsrige og potentielt mere aggressive. Begge parter har interesse i en mere stabil geopolitisk situation, og netop derfor vil initiativer til krisestyring, risikominimering og tillidsskabelse være endnu en central dagsorden i Arktis og Nordatlanten i de kommende år. Dertil kommer, at sikkerhedsdilemmaets oprustningsspiral ikke kun skaber usikkerhed, men også udgifter, for begge parter.

Det er i høj grad Rusland og USA, mere end de resterende arktiske stater, NATO eller europæiske stormagter, som har mulighed for at tage skridt henimod øget dialog og større tillid i Arktis, såvel som mellem Rusland og Vesten mere generelt. I relationen mellem Vesten og Rusland har der været tegn på tilnærmelser, bl.a. i form af USA’s og Ruslands fem-års forlængelse af New START-aftalen fra februar 2021. Også i arktisk kontekst har især Rusland fremsat ønske om øget samarbejde og dialog, bl.a. på Arktisk Råd-ministermødet i Reykjavik i maj 2021 og på efterfølgende møder mellem de arktiske staters senior arctic officials.⁷⁷

I Reykjavik fremsatte Ruslands udenrigsminister Sergei Lavrov endda et ønske om at genoptage den militære dialog mellem de arktiske sta-

75. Krigeren.dk, “Rusland ser skævt til dansk Challenger-fly på øvelse i Arktis,” krigeren.dk, 20.09.20. Tilgået 10.08.21: <https://krigeren.dk/rusland-ser-skaevt-til-dansk-challenger-fly-paa-ovelse-i-arktis/>.

76. The Associated Press, “Coast Guard did not warn US fishermen about Russia military exercises,” *Navytimes.com*, 13.12.20. Tilgået 10.08.21: <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2020/12/13/coast-guard-did-not-warn-us-fishermen-about-russia-military-exercises/>.

77. Se f.eks. udtalelser fra Ruslands arktisambassadør efter Arktisk Råd-mødet 29. december 2021: Quinn Eilis, <https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2021/12/02/arctic-council-wraps-up-two-day-meeting-in-salekhard-russia/>.

ter og udtalte håbefuldt, at selvom ingen af de resterende arktiske stater tilsluttede sig dette, afviste de det heller ikke.⁷⁸ Et fokusområde for det russiske formandskab for Arktisk Råd (2021-2023) er således samarbejdsområder som klima, oprindelige folk og sundhed, men også mere overordnet at opbygge større tillid.⁷⁹ Behovet for en generel militær dialog med Rusland anerkendes i det amerikanske forsvar, f.eks. af forsvarschef Mark Milley,⁸⁰ men at USA og de resterende arktiske stater ikke har afvist Lavrovs forslag, er ikke nødvendigvis udtryk for tilslutning til Ruslands forestillinger om, hvornår og hvordan dette kan foregå. Mens Island og Finland er positive overfor inddragelse af sikkerhedspolitiske emner i Arktisk Råds diskussioner, forholder Norge og Canada sig afvisende, mens Sverige virker uafklaret.⁸¹ Mens man fra dansk side ikke definitivt har afvist et sikkerhedspolitisk forum i Arktis, er det tydeligt, at det ikke bliver noget, Danmark tager selvstændigt initiativ til: ”Vi har en øget militær oprustning i det arktiske område. I den forbindelse skal vi sammen med vores allierede tage bestik af, hvordan vi håndterer de her nye dynamikker. Så jeg tror ikke bare, det er et forslag, der kan realiseres på kort bane.”⁸² Det er heller ikke tydeligt endnu, hvordan Biden-administrationen forholder sig til dette spørgsmål, men Biden-administrationen har indtil videre igangsat en opdatering af USA’s National Strategy for the Arctic Region.⁸³ Det er bemærkelsesværdigt, at det er de NATO-bidragende⁸⁴ arktiske stater, som indtil videre har været stille eller direkte imod oprettelsen af et sikkerhedspolitisk forum. Man

-
78. Trine Jonassen, ”Russia on Arctic Council Chairmanship: Wants to Revive the Military Dialogue Between Arctic States,” *High North News*, 20.05.21. Tilgæet 07.12.21.
79. Se *Russia’s Chairmanship Program for the Arctic Council*, Russian Chairmanship, 2021. Se også Lavrovs udtalelser i Jonassen, op.cit.
80. Lolita C. Baldor, ”Milley: US Should Explore More Military Talks With Russia,” *U.S. News*, 23.09.21. Tilgæet 17.12.21: <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2021-09-23/milley-us-should-explore-more-military-talks-with-russia>.
81. Se Siri G. Tømmerbakke, ”Why Finland and Iceland want security politics in the Arctic Council,” *Arctic Today*, 25.10.19. Tilgæet 20.01.22: <https://www.arctictoday.com/why-finland-and-iceland-want-security-politics-in-the-arctic-council/>; Runge Olesen et.al., op.cit., fodnote 161.
82. Jeppe Kofod i Andreas Krog, ”Forskere efterlyser forum for arktisk sikkerhedspolitik,” *Altinget.dk*, 10.06.20. Tilgæet: 27.01.22: <https://www.altinget.dk/arktis/artikel/forskere-efterlyser-forum-for-arktisk-sikkerhedspolitik>.
83. Evan T. Bloom, Lawson W. Brigham og Marisol Maddox, ”On the Horizon 2022. Polar,” *Polar Institute, Wilson Center*, 11.01.22. Tilgæet 20.01.22: <https://www.wilsoncenter.org/article/horizon-2022-polar>.
84. Island er medlem af NATO, men har ikke egne stående militære styrker.

kan spekulere over, om disse stater afventer en afklaring i NATO-regi og særligt USA's stillingtagen til, hvordan USA's eget sikkerhedspolitiske, hhv. NATO's, fremtidige engagement i Arktis skal se ud. Som beskrevet i det følgende er tilnærmelser til dialog, især sikkerhedspolitisk dialog, et kompliceret spørgsmål for Vesten bredt set, og de konkrete muligheder for øget dialog afhænger af USA's, NATO's og EU's generelle Ruslandspolitik.

Ønsket om og behovet for en mere stabil relation drejer sig dels om at kunne håndtere en pludseligt opstået krise, *før* den bliver til en egentlig konfliktsituation, dels om at etablere foranstaltninger, som kan minimere risiciene for eskalering og skabe større tillid mellem parterne. Risikoen for misforståelser og uheld er centreret i de sø- og luftmilitære domæner og Ruslands og USA's/NATO's tilstedeværelse og store flådeøvelser i fællesområder som Barentshavet, Beringshavet og Nordatlanten udgør her særlige opmærksomhedspunkter, også under vandet. En række konkrete tillidsskabende foranstaltninger, CBM'er, er allerede blevet foreslået af Arktisekspertes. Ud over generelle forslag om mere transparens, forbedrede militære kommunikationslinjer, tydeligere varsling og øget brug af observatører i forbindelse med militære aktiviteter, er formuleringen af en *military code of conduct*⁸⁵ eller en *military rules-of-the-road agreement*⁸⁶ blevet foreslået som konkrete tiltag. Et sådant regelsæt kunne indeholde fællesregler for, hvad der er acceptabel og uacceptabel praksis i fredstid. Niveaue, institutionaliseringsgraden, hvilke aktører der med fordel kan involveres (herunder muligvis ikke-arktiske stater som Storbritannien og Frankrig), og hvad det optimale tidspunkt er for etableringen af en sådan mekanisme, vil i den forbindelse være vigtige spørgsmål at tage stilling til.

Ruslands formandskab i Arktisk Råd og kystvagtsamarbejdet (2021-2023) kunne være en mulighed for at etablere en code of conduct i et parallelt diplomatisk spor til Rådsarbejdet.⁸⁷ Om dette er realistisk,

85. Mathieu Boulègue, *Russia's Military Posture in the Arctic. Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment* (London: Chatham House, 2019); Boulègue & Depledge, op.cit., 185-186.

86. Andrea Kendall-Taylor, Jim Townsend, Lawson W. Brigham og Nick Lokker, *Navigating Relations with Russia in the Arctic. A Roadmap for Stability* (Washington D.C.: Center for New American Security, 2021), 4.

87. Som foreslået af Boulègue og Depledge, op.cit., 185-186.

kommer imidlertid an på, om Vesten bredt set – og ikke kun de arktiske stater – kan slutte op om en sådan engagering af Rusland, eller om det vil blive set som værende i strid med Vestens, herunder NATO's og EU's, Ruslandspolitik. Behovet for krisestyring, risikominimering og tillidsskabelse bliver stadig mere præsent, i takt med at spændingsniveauet i Arktis stiger. Den fastlåste situation gør de mange gode ideer og initiativer svære at gennemføre, og løsningen på den knude står lige nu som endnu en central dagsorden i Arktis og Nordatlanten, der i bedste fald kan mindske risikoen for konflikt i og gennem regionen.

2.5. Dagsorden 5: Politiske samarbejdsincitamenter – klima, miljø og socioøkonomisk udvikling

På den økonomiske og klimapolitiske front er der ikke i samme grad begrænsninger, hvad angår fora og muligheder for regionalt samarbejde. Samtidig bevirker en række klimatiske, geografiske og demografiske faktorer, at samarbejde på tværs af stater og subregioner er en fællesinteresse. Disse politiske samarbejdsincitamenter opstår, ikke mindst fordi de arktiske stater alle ønsker at udvikle regionen økonomisk til gavn for nationale økonomier og arktiske befolkninger og samfund. En anden fællesnævner er en efterhånden udpræget anerkendelse af klimaforandringerne allerede store konsekvenser i en region, der er kendetegnet af havis, indlandsis, permafrost og en række geofysiske mekanismer af afgørende betydning for hele jordens klima og økosystem. Her er det imidlertid værd at bemærke, at bæredygtig økonomisk udvikling kan fortolkes på mange måder, og at en række arktiske stater, herunder Canada, Norge, Rusland og USA, fortsat udvinder olie og gas i Arktis og endda udvider deres arktiske olie- og gasproduktion.⁸⁸

Under det seneste canadiske formandskab for Arktisk Råd (2013-2015) blev Arctic Economic Council (AEC) etableret som et medlems-

88. Den nuværende grønlandske regering har meddelt, at den ikke ønsker at udvinde fossile ressourcer i og omkring Grønland. Se Naalakkersuisut, "Stop for olieeftersforskning i Grønland," *naalakkersuisut.gl*, 2021. Tilgængeligt 27.08.21: https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2021/07/1507_oliestop.

baseret⁸⁹ forum med det formål at skabe samarbejde mellem industrier og virksomheder på tværs af regionen. AEC arbejder både for at skabe bedre vilkår for økonomisk udvikling i Arktis og for at skabe større samspil med aktører og industrier i resten af verden, samtidig med at AEC rådgiver Arktisk Råd om samme.⁹⁰ Et andet samarbejde af ældre dato (1993) er Barentssamarbejdet, bestående af Barents Euro-Arctic Council (BEAC) og Barents Regional Council (BRC). Med reference til den kolde krigs høje spændingsniveau i Barentsregionen udspringer Barentssamarbejdet direkte af et ønske om at reducere spændinger ved at sikre interdependens gennem samarbejde på tværs af Barentsregionen.⁹¹ BEAC består således af de nordiske stater, Rusland og Europa-Kommissionen.

Både AEC og Barentssamarbejdet er udtryk for en fællesinteresse blandt de arktiske stater og civilsamfund i at øge den økonomiske aktivitet og højne levestandarden for arktiske befolkninger. Samarbejdsinitiativet består altså i ideen om, at økonomisk, politisk og kulturel interdependens i sig selv kan være konfliktløsende, og at samarbejde på tværs kan skabe fordele for alle involverede – ikke mindst i en region, hvor infrastruktur og kommunikation er en stor udfordring og udgift. I et miljø- og bæredygtighedsperspektiv understreger aftalen om håndtering af oliespild i Arktis, indgået i regi af Arktisk Råd, at der er særlige miljørisici forbundet med ressourceudvinding og sejlads i Arktis – og at der på tværs af staterne er en anerkendelse af disse risici og deres potentielt ødelæggende konsekvenser på tværs af grænser. Det samme udtrykkes i den Internationale Maritime Organisations polarkode, som trådte i kraft i 2017. Polarkoden er et omfattende regelsæt for shipping og sejlads i polare områder og inkluderer forskrifter om skibsdesign og -konstruktion, udstyr og bemanning samt operationelle krav. Det arktiske klimas på samme tid barske og skrøbelige karakter er altså endnu et stærkt incitament til at samarbejde på tværs af regionen.

89. Medlemsbasen består af multinationale virksomheder, små og mellemstore virksomheder og interesseorganisationer. Sidstnævnte spænder vidt fra Inuit Circumpolar Council over Danske Rederier og Union of Greek Shipowners til Nunavut Fisheries Association.

90. Arctic Economic Council, *Strategic Planning Document 2019-2021* (Tromsø: Arctic Economic Council, 2018): https://arcticeconomiccouncil.com/wp-content/uploads/2019/05/AEC-StrategicPlanBrochure-2018_Screen.pdf.

91. Barents Euro-Arctic Cooperation, "About us," *Barentscooperation.org*, n.d. Tilgået 10.08.21: <https://www.barentscooperation.org/en/About>.

Samarbejdsincitamentet til håndtering af klimaforandringer har også de arktiske befolkninger, samfund og økonomier for øje, men udspringer af en global dagsorden, som tilsiger, at klimaforandringer kun kan håndteres, hvis statslige og ikke-statslige aktører samarbejder på tværs og i dybden. At klimaforandringerne kommer særligt tydeligt til udtryk i Arktis og allerede nu har store konsekvenser for de arktiske befolkninger øger kun incitamentet til samarbejde mellem de arktiske stater. Arktis er blevet et udstillingsvindue for klimaforandringernes konkrete konsekvenser, hvor resten af verden kan se med, mens havisen og indlandsisen smelter, og permafrosten tør.⁹² I Ruslands nyeste sikkerhedsstrategi nævnes klimaforandringerne eksplicit, og præsident Putin har understreget de enorme økonomiske og sociale konsekvenser, optøningen af permafrost på tværs af store områder i Rusland kan få.⁹³ Selvom klimaforandringerne hovedsageligt skyldes menneskelig aktivitet i ikke-arktiske egne, øger udstillingsvinduet behovet for at adressere og håndtere klimaforandringernes konsekvenser i Arktis. I modsætning til frygten for sikkerhedspolitiske spill-in-effekter er der her tale om en frygt for en meget bogstavelig spill-out-effekt fra Arktis i form af globale vandstandsstigninger.

At samarbejde om at håndtere klimaforandringernes konsekvenser i Arktis giver mening af flere årsager. For det første er dataindsamling og vidensproduktion om afsmeltning, optøning, nedbør, havstrømme og havbalancer m.m. i sin natur transnational. For det andet bliver mitigeringen kun effektiv, hvis alle eller de fleste deltager. Grøn omstilling kræver – også i Arktis – en bred og fælles indsats. For det tredje er der også i et klimatilpasningsperspektiv behov for at dele løsninger på de konkrete udfordringer, som f.eks. optøningen af permafrost skaber for den arktiske infrastruktur. En løsning på permafrostudfordringen i Rusland vil

-
92. Se f.eks. konklusionerne i FN's sjette klimarapport, hvor klimaforandringernes nuværende og fremtidige konsekvenser i Arktis er præsenteret med meget lille eller stort set ingen usikkerhed: IPCC, 2021, "Summary for Policymakers," i *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu og B. Zhou (Cambridge University Press).
93. Atle Staalesen, "Climate change finds a place in Russia's new National Security Strategy," *The Barents Observer*, 06.07.21. Tilgået 10.08.21: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2021/07/climate-change-finds-place-russias-new-national-security-strategy>.

sandsynligvis også være brugbar i løsningen på permafrostudfordringer i Alaska.

Arktis rummer således en række stærke samarbejdsincitamer af økonomisk og klimapolitisk karakter. Samtidig er samarbejde på tværs af grænser ikke kun godt for den økonomiske udvikling eller for håndteringen af klimaforandringerne – den kan også virke konflikt-dæmpende pga. de øgede omkostninger ved at bryde med denne indbyrdes fordelagtige situation. Hvorvidt Arktis overordnet set er tilstrækkeligt gensidigt afhængigt til at forebygge eller substantielt dæmpe konflikt, er et åbent spørgsmål og endnu en aktuell dagsorden.

Samlet set udfolder de fem konkrete dagsordener de aktuelle temaer i arktisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. De etablerer samtidig et spænd mellem konflikt og samarbejde og involverer fundamentale spørgsmål om, hvordan den systemiske stormagtskonkurrence påvirker regional udvikling, hvem der ses som legitime aktører i Arktis, og hvilke specifikke institutioner, incitamer og værktøjer som kan trække Arktis mod samarbejde snarere end konflikt. De fem dagsordener etablerer dermed også et dækkende udgangspunkt for en diskussion af den arktiske regions bredere fremtidige udvikling såvel som sikkerheds- og forsvarspolitiske tendenser. Rapportens næste del udleder derfor tre sikkerhedsdimensioner for arktisk sikkerheds- og forsvarspolitik, som vil være aktuelle frem mod 2035, og som har konkrete forsvarspolitiske implikationer for alle Kongerigets rigsdeler. De tre dimensioner – militær sikkerhed, økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed – er udledt af de fem aktuelle dagsordener, men er beskrevet mindre konkret end det forudgående, netop fordi de er dimensioner mere end forudsigelser om konkrete militære, økonomiske eller klimatiske udviklinger.

De tre sikkerhedsdimensioner er indrammet af de to nuværende hoveddrivere (og udfordringer) i international og arktisk politik: stormagtskonkurrence og klimaforandringer. De to hoveddrivere påvirker de tre sikkerhedsdimensioner i forskellig grad og på forskellige måder. Efter en gennemgang af de tre dimensioner giver rapporten et bud på, hvordan dimensionerne kan udvikle sig relativt set frem mod 2035. Derigennem etablerer rapporten sit endelige udgangspunkt for at diskutere implikationer og anbefalinger for Kongeriget Danmark.

3

Tre dimensioner af arktisk sikkerhed med forsvarspolitiske konsekvenser for Kongeriget Danmark

Den ovenstående gennemgang viser, at der i spændet mellem konflikt og samarbejde eksisterer en række udenrigspolitiske dagsordener, der sætter rammen for den arktiske regions politiske udvikling.⁹⁴ De fem dagsordener og de temaer, som de cirkulerer om, lægger endvidere grunden for den sikkerhedspolitiske retning, der definerer mening og formål med også Kongerigets forsvarspolitik i Arktis. I det følgende skelnes mellem *militær sikkerhed*, *økonomisk sikkerhed* og *samfundssikkerhed*.⁹⁵ 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.

-
94. Som Østhagen, op.cit., argumenterer for, er det forsimplet at se udviklingen i Arktis som drevet af enten konflikt eller samarbejde. I Elana Wilson Rowe, "Analyzing frenemies. An Arctic repertoire of cooperation and rivalry," *Political Geography* 76 (2020), 102072, viser forfatteren, at konflikt- og samarbejdsdynamikker praktiseres sideløbende af de arktiske stater.
95. For mere om en bred tilgang til sikkerhedspolitik i Arktis, se Marc Jacobsen og Victoria Herrmann, "Introduction: Arctic International Relations in a Widened Security Perspective," *Politik* 20, nr. 3 (2017): 6-14.

3.1. Militær sikkerhed

Denne sikkerhedspolitiske dimension af arktisk sikkerhedspolitik knytter sig i høj grad til en klassisk militærstrategisk logik forankret i den skærpede stormagtskonkurrence, der kendetegner international politik på systemisk niveau og i stigende grad også Arktispolitik. Den understreger betydningen af den militære dimension af en magtpolitisk konkurrence mellem regionens stater om, hvordan de kan forsvare og forfægte deres nationale kerneinteresser, ofte på bekostning af eller i modstrid med andre stater. I denne konkurrence, ofte domineret af en nulsumslogik, spiller militære signaler, symboler og redskaber en central rolle.

Forsvarspolitisk aktualiseres de regionale aktørers militære styrkers traditionelle opgaver. Militær afskrækkelse, suverænitetsbevarelse i alle domæner og – i sidste ende – evnen til væbnet kamp står centralt i svaret på den udfordring eller trussel, som modparten anses at udgøre. Den militære sikkerhedsdimension er domineret af den mere konfliktfyldte relation mellem USA og USA's allierede på den ene side og Rusland og i nogen grad Kina, herunder militært samarbejde mellem de to stater, på den anden side.⁹⁶ For Kongeriget Danmark – og de andre arktiske stater – understreges betydningen af alliancerelationerne til USA på både godt og ondt.⁹⁷ USA's øgede militære interesse og tilstedeværelse i regionen udgør en synlig indikation på USA's bidrag til det kollektive forsvar i regionen og forsikrer dermed USA's allierede om den amerikanske sikkerhedsgaranti. Det er ikke mindst tilfældet for Norge, hvis position som udsat frontlinjestat reaktualiseres i den nuværende situation.⁹⁸ Omvendt medfører den øgede amerikanske militære interesse også forventning om øgede bidrag fra USA's regionale allierede. Det gælder militære investeringer og militære aktiviteter såvel som en forventning om politisk opbakning til forskellige amerikanske initiativer iværksat med henblik på at styrke USA's og USA's allieredes militære position i regionen.

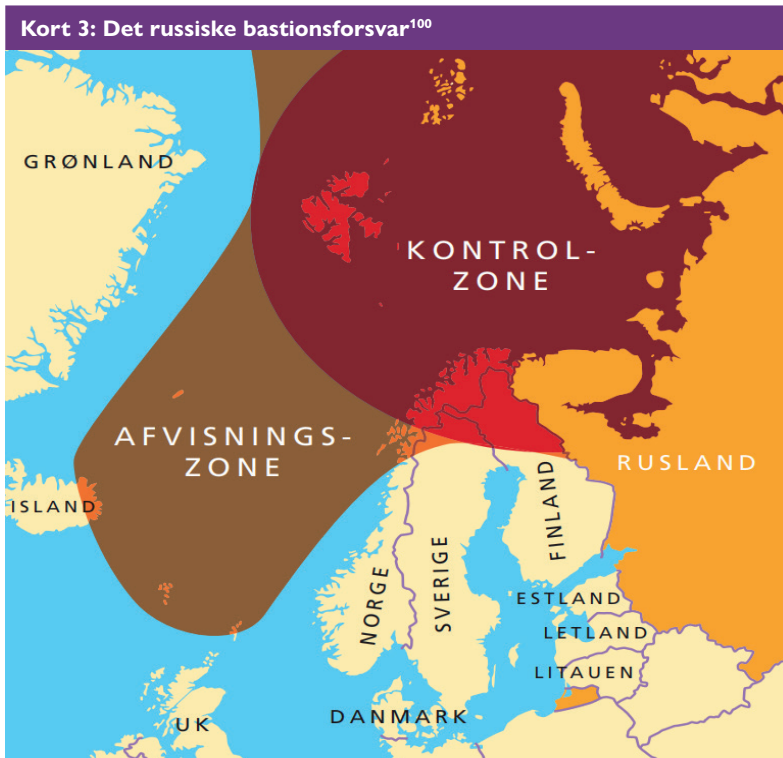
For de militære styrker i regionen betyder betoningen af militær sikkerhed samtidig en øget betydning af højteknologiske og konventionelt

96. Se Pincus, op.cit., 53-57.

97. Interview med Arktisekspert, 01.07.20.

98. Karsten Friis, "Norway. NATO in the North?" i *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*, red. Nora Vanaga og Toms Rostoks (London: Routledge, 2018), 128-145 (132-134).

kapable enheder, der er i stand til at bidrage til højintensiv kamp mod en tilsvarende kapabel og højteknologisk modstander. Det gælder ikke mindst de sø- og luftenheder, som i samspil har til opgave at forsvare de transatlantiske forsyningslinjer og modstå den forventede deployering af russiske ubåde fra deres arktiske baser, så NATO fastholder kontrollen med de nordatlantiske farvande (se kort 2, s. 44 og kort 3, nedenfor).⁹⁹



I Arktis og Nordatlanten, hvor fronterne mellem NATO og Rusland står tegnet skarpt op, har den militære konfrontation en tydeligt aftegnede nuklear dimension. Væsentlige dele af Ruslands strategiske atomvåben er baseret ved Kolahalvøen, tæt på den norske grænse, og ikke mindst Ruslands missilubåde er afgørende kapaciteter i Ruslands nukleare af-

99. Rahbek-Clemmensen, *Baggrundspapir*, op.cit.

100. Fra Rahbek-Clemmensen, *Baggrundspapir*, op.cit., 7

skrækkelsesstrategi overfor USA og udgør i russisk militær tænkning en væsentlig sårbarhed.¹⁰¹ Tilsvarende befinder væsentlige dele af USA's nukleare missilvarslingssystem sig i Arktis, hvori bl.a. Thulebasen udgør en vigtig brik.¹⁰²

Eksistensen af denne militære infrastruktur i Arktis knyttet til både USA's og Ruslands nukleare kapaciteter har derfor den konsekvens, at øget konventionel militær aktivitet i Arktis næsten uundgåeligt også har betydning for de to landes nukleare strategi. Resultatet er, at begge parter nukleare afskrækkelse hurtigt trues i Arktis. Militærstrategisk betyder den særlige nukleare dimension i Arktis, at afskrækkelse samt aktiviteter og investeringer der knytter sig dertil, står centralt. Overvågning af eget og modstanderens territorium, etablering og udbygning af kommunikations-, kontrol- og varslingssystemer, øget trænings- og øvelsesaktivitet, gentænkning og nyetablering af basefaciliteter såvel som øget militær aktivitet og tilstedeværelse – disse er alle aktiviteter og investeringer, der for begge parter følger af modpartens handlinger og anses som centrale i at fastholde en troværdig afskrækkelsesprofil.

Sikkerhedspolitisk indikerer vægtningen af militær sikkerhed beskrevet her et fokus på militære balancelogikker, hastigheden, risiciene og omkostningerne ved våbenkapløb og på graden af ustabilitet som en konsekvens af de militære og teknologiske beslutninger og udviklinger, som følger af våbenkapløbets konkurrence. Omvendt understreger selv samme fokus også betydningen af sikkerhedspolitiske indsatser rettet mod at stabilisere den militære konkurrence og mod at etablere risikoreducerende rammer og aftaler samt indsatser rettet mod forskellige former for våbenkontrol og måske endda nedrustningsinitiativer.¹⁰³

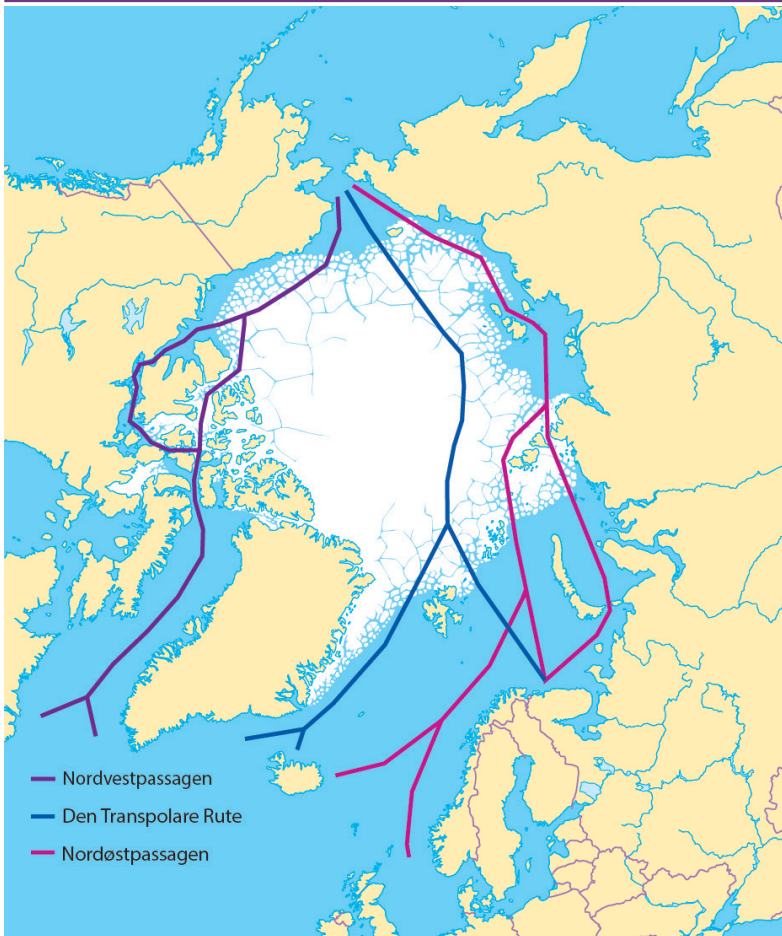
For Kongeriget Danmark kan der allerede peges på initiativer og investeringer, der knytter an til den militære sikkerhedsdimension beskrevet her. Allerede i 2016 blev det som noget nyt besluttet at deployere

101. Michael B. Petersen og Rebecca Pincus, "Arctic Militarization and Russian Military Theory," *Orbis* 65, nr. 3 (2021): 490-512.

102. For en analyse af basens betydning for USA og de historisk-politiske implikationer af USA's geostrategiske nytte af basen, se Kristian Soby Kristensen, "Negotiating Base Rights for Missile Defence: The Case of Thule Air Base in Greenland," i *Missile Defense: International, Regional and National Implications*, red. Bertel Heurlin og Sten Rynning (London: Routledge, 2005), 183-208. For en koncis gennemgang af Thulebasens luftforsvarskapaciteter, se Rahbek-Clemmensen, *Baggrundspapir*, op.cit., 16-17.

103. Duncan Depledge, Mathieu Boulègue, Andrew Foxall og Dmitriy Tulupov, "Why we need to talk about military activity in the Arctic: Towards and Arctic Military Code of Conduct," *Arctic Yearbook* 2019 (2019): Briefing note (1-4).

Kort 4: Nye arktiske søruter



luftforsvarsfregatter til området omkring Færøerne, ligesom der i det nuværende forsvarsforlig er afsat midler til at indkøbe og indfase udstyr til antiubådskrigsførelse på flådens enheder. Tilsvarende i den såkaldte Arktis-kapacitetspakke fra 2021, hvor finansiering til bl.a. droner til søterritorieovervågning, til lufradardækning på Færøerne og til nye kommunikationssystemer tilvejebringes. Arktispakken løser imidlertid ikke alle de militære udfordringer for Kongeriget. Ikke mindst lufrumsover-

vågning af Grønland er en af flere fortsat eksisterende udfordringer.¹⁰⁴ Dertil kommer, at både den grønlandske og den færøske regering har kritiseret, at de ikke har været tilstrækkeligt involveret i beslutningsprocessen op til pakkens tilblivelse. Af samme grund har det taget lang tid bare at blive enige om godkendelse og implementering af pakkens konkrete kapaciteter med Nuuk og Tórshavn.¹⁰⁵

Dette fokus på relativt konventionelle militære arktiske kapaciteter komplementeres af en diplomatisk understregning af vigtigheden af lavspænding samt en aktiv bestræbelse på at udvikle initiativer, der styrker våbenkontrol og risikoreduktion. På den vis illustrerer Kongerigets Arktispolitik begge sider af den militære dimension: bidrag til den militære balancering i Arktis såvel som bidrag til at reducere den militære spænding i regionen.¹⁰⁶ Endelig er det bemærkelsesværdigt, at klimaforandringerne ikke driver den militære sikkerhedsdimension. Selvom klimaforandringerne forandrer regionen som operationsområde (f.eks. langs den nu mere isfri russiske kystlinje), er der tale om udefrakommende påvirkninger, der uafhængigt af interne (klimatiske) forandringer i Arktis, medvirker til at strukturere den arktiske militære sikkerhed¹⁰⁷ og dermed også Kongerigets forsvarspolitik. Diskussionen af og fokuset på den militære sikkerhed er opstået på baggrund af en række hændelser i international politik, herunder Ukraine krisen i 2014, Ruslands militære opbygning i Arktis, USA's respons på dette og USA's generelle reorientering mod stormagtskonkurrencelogikken. Fokus på klimaforandringerne effekter i Arktis og de nye økonomiske muligheder, inkl. risikoen for ressourcekonkurrence, som de måtte afstedkomme, er en debat, der både akademisk og politisk var i gang før 2014, som det også udtrykkes i den opsummerende tabel 2, s. 78.

104. Kristian Søby Kristensen og Lin A. Mortensgaard, "Stormagternes kamp om Arktis udfordrer Danmark," *Jyllands-Posten*, 07.02.21. Tilgæet 03.09.21: <https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE12717736/stormagternes-kamp-om-arktis-udfordrer-danmark/>.

105. Sara Olsvig og Ulrik Pram Gad, "Selvfølgelig har Grønland en forsvarspolitik," *DIIS Policy Brief*, 09.11.21. Tilgæet 21.01.22: <https://www.diis.dk/publikationer/selvfoelgelig-groenland-forsvarspolitik>.

106. For en analyse af Danmarks muligheder for at mindske stormagtskonkurrencen i Arktis, se Peter Viggo Jakobsen, "Danmark har gode muligheder for at mindske stormagtskonkurrencen i Arktis," i *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T. N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).

107. Østhagen, op.cit., 61-62.

3.2. Økonomisk sikkerhed

Den økonomiske sikkerhedsdimension accentuerer et fokus på den arktiske regions økonomiske muligheder. Ud over de transit- og transportmuligheder, som et mere isfrit Arktis – der allerede kan være en realitet i sommeren 2035¹⁰⁸ – muliggør (se kort 4, s. 65), knytter de muligheder sig i høj grad til naturressourcer og deres udnyttelse. Det gælder undergrundens ressourcer, der allerede nu i stor stil udforskes og i mindre grad udvindes – f.eks. olie og gas især i Canada, Norge, Rusland og Alaska (USA), såvel som mineaktivitet i især Canada og Rusland.¹⁰⁹ Udnyttelse af det arktiske oceans levende fødevarerressourcer udgør på samme måde en væsentlig del af regionens nuværende økonomiske aktivitet, illustreret tydeligt med den centrale position, som fiskeri og havdambrug har i den grønlandske og den færøske økonomi. I tilknytning til de eksisterende økonomiske muligheder er en væsentlig pointe de mange forudsigelser og forhåbninger om et endnu større fremtidigt arktisk økonomisk potentiale i form af indtil nu uudnyttede ressourcer. Det gælder ikke mindst for Grønland, hvor USA's interesse i at kontrollere Grønlands uudnyttede ressourcer var en del af Donald Trumps argument for sit tilbud om at købe øen.

Netop de økonomiske interesser i at sikre sig adgang til og kontrol med og potentielt forsvare økonomiske ressourcer illustrerer den sikkerhedspolitiske dimension af den økonomiske konkurrence. Også den økonomiske sikkerhedsdimension er accelereret i kraft af den stigende stormagtskonkurrence. Stormagtskonkurrencen er i vidt omfang en økonomisk såvel som en militær konkurrence. Men i modsætning til den militære sikkerhed beskrevet ovenfor, der helt overvejende er drevet af udefrakommende påvirkninger, er den økonomiske sikkerhed også drevet af interne arktiske forhold og forandringer. Det gælder ikke mindst det øgede økonomiske potentiale, der knyttes til klimaforandringernes

108. Alejandra Borunda, "Arctic summer ice could disappear as early as 2035," *National Geographic*, 13.08.20. Tilgået 03.09.21: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/arctic-summer-sea-ice-could-be-gone-by-2035>.

109. Se f.eks. Nordregios kort over olie-, gas- og mineaktiviteter i Arktis: Nordregio, "Resources in the Arctic 2019," *nordregio.org*, n.d. Tilgået 11.08.21: <https://nordregio.org/maps/resources-in-the-arctic-2019/>.

effekter i Arktis.¹¹⁰ En yderligere modsætning til den militære dimension er, at ikke-arktiske stater deltager mere tydeligt i den økonomiske konkurrence. Et eksempel på det er indiske investeringer i russisk olieudvinding i Vankor-området og franske Totals investeringer i det store russiske LNG-projekt på Jamalhalvøen.¹¹¹ Særligt er Kina en mere afgørende aktør end tilfældet er med hensyn til den militære sikkerhed pga. Kinas store investeringer i særligt russisk olie- og gasudvinding.¹¹² Men selvom Arktis er i økonomisk udvikling, indeholder regionen stadig en række konkrete udfordringer, som i praksis gør f.eks. ressourceudvinding og infrastrukturdvidelser besværlige og dyre. Det lægger, sammen med svingende råvarepriser, en potentiel dæmper på hastigheden af udviklingen.¹¹³

Netop det, at der er tale om regionens økonomiske potentiale, er centralt for den økonomiske sikkerhedsdimension. Forestillingen om en form for internationalt kapløb om at tilegne sig regionens ressourcer har længe været en del af den internationale debat om den arktiske region. Bekymringen for et ressourcekapløb er imidlertid ikke lige relevant for alle ressource typer. F.eks. befinder langt størstedelen af de fossile ressourcer sig inden for allerede afgrænsede hav- og landterritorier. Dertil kommer, at de arktiske kyststater i form af Ilulissat-erklæringen lover hinanden at følge Havretskonventionens forskrifter og anbefalinger i opdelingen af den resterende arktiske havbund (se tekstboks 1, s. 69-70). Det er ikke usandsynligt, at FN's Sokkelkommission (se tekstboks 1) godkender overlappende krav på havbunden, f.eks. mellem Kongeriget og Rusland. Sker dette, er der tre overordnede grunde til, at risikoen for en konflikt om det overlappende areal er lille. For det første har både Kongeriget og

110. Det kan diskuteres, om interessen og konkurrencen om særligt Grønlands sjældne jordarter muliggøres af klimaforandringerne eller først og fremmest opstår som en direkte konsekvens af Kinas og USA's konkurrence og nationale interesse i at kontrollere strategiske forsyningskæder.

111. Atle Staalesen, "New Delhi confirms India stake in Rosneft's new Arctic oil project," *The Barents Observer*, 16.01.20. Tilgået 12.08.21: <https://thebarentsobserver.com/en/ecology/2020/01/new-delhi-confirms-indian-stake-rosnefts-new-arctic-oil-project>; Kevin McGwin, "EU reps call on state-backed lenders to halt investment in gas project in Russian Arctic," *Arctic Today*, 25.05.21. Tilgået 12.08.21: <https://www.arctictoday.com/eu-reps-call-on-state-backed-lenders-to-halt-investment-in-gas-project-in-russian-arctic/>.

112. Malte Humpert, "Facing Shortage of Natural Gas China Receives Emergency Shipment of LNG from Russian Arctic," *High North News*, 03.11.21. Tilgået 09.12.21: <https://www.highnorthnews.com/en/facing-shortage-natural-gas-china-receives-emergency-shipment-lng-russian-arctic>.

113. Juha Käpylä og Harri Mikkola, "The promise of the geoeconomic Arctic: a critical analysis," *Asia Europe Journal* 14 (2016): 203-220 (206-212).

Rusland tilsluttet sig og følger Havretskonventionen, som netop regulerer sådanne uenigheder og anviser mekanismer til afgørelse af tvister. Dertil kommer Ilulissat-erklæringens garanti om at følge netop Havretskonventionens forskrifter.¹¹⁴ For det andet, og i sammenhæng med den første årsag, er det i Ruslands interesse at følge Havretskonventionen. Rusland bruger f.eks. aktivt konventionens artikel 234 til at argumentere for sine rettigheder i Nordøstpassagen, og et brud på konventionen eller afvisning af konventionens gyldighed vil derfor være kontraproduktivt for Rusland.¹¹⁵ For det tredje er det uklart, hvordan de involverede stater i praksis skulle kunne håndhæve deres modstridende syn på, hvor stor en del af havbunden de har suveræne rettigheder til. Der er altså for både Kongeriget og Rusland store incitamenter til at forhandle den endelige afgrænsning gennem diplomatiet. I et olie- og gasperspektiv er der altså ikke udpræget risiko for interstatslig konflikt.¹¹⁶

Tekstboks 1: Kongeriget Danmarks kravfremsettelse på en udvidet kontinentalsokkel nord for Grønland

I 2014 fremsatte Kongeriget den femte og sidste del af sin kravfremsettelse på en udvidet kontinentalsokkel omkring Færøerne og Grønland. Denne kravfremsettelse drejer sig om 895.541 km² af Det Arktiske Oceans *havbund* nord for Grønland. Ifølge FN's Havretskonvention, artikel 76, giver en udvidet kontinentalsokkel suveræne *rettigheder* til at udnytte havbunden, og hvad der ligger herunder. Vandsøjlen, vandoverfladen og luftrummet kan der ikke fremsættes krav på via artikel 76 (som udtrykt på kort 5, højre). Kongerigets kravfremsettelse i Det Arktiske Ocean overlapper med det russiske krav og det canadiske krav og en smule med Norges (se

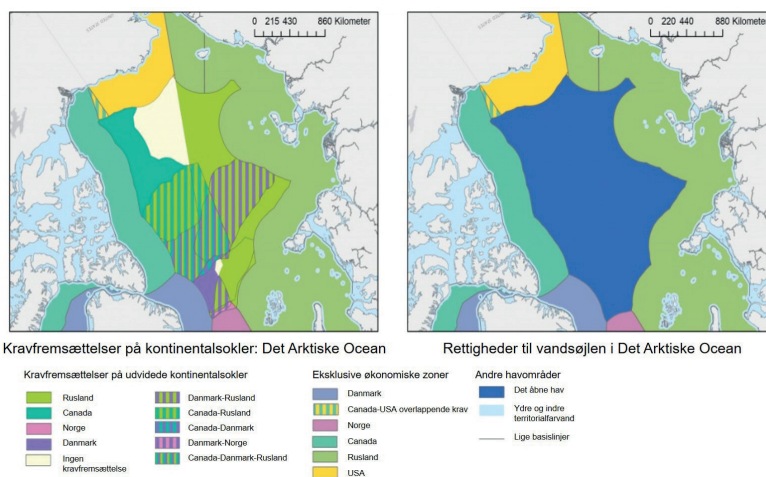
114. Som reflekteret i flere udtalelser i denne artikel ser hverken Danmark eller Rusland overlappende krav som værende en stor risiko for eller potentiel kilde til konflikt: Martin Breum, "Russia extends its claim to the Arctic Ocean seabed," *Arctic Today*, 04.04.21. Tilgæet 25.01.22: <https://www.arctictoday.com/russia-extends-its-claim-to-the-arctic-ocean-seabed/>.

115. Melody Schreiber, "Russia and Canada may lose their legal claim to Arctic seaways as ice melts, experts say," *Arctic Today*, 04.04.19. Tilgæet 25.01.22: <https://www.arctictoday.com/russia-and-canada-may-lose-their-legal-claim-to-arctic-seaways-as-ice-melts-experts-say/>.

116. Som tidligere analyser også har konkluderet: Dag H. Claes og Arild Moe, "Arctic petroleum resources in a regional and global perspective," i *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional Dynamics in a Global World*, red. Rolf Tamnes og Kristine Offerdal (Oxon: Routledge, 2014), 97-120; Kathrin Keil, "The Arctic: A new region of conflict? The case of oil and gas," *Cooperation and Conflict* 49, nr. 2 (2014): 162-190.

kort 5, venstre, nedenfor). Kravfremsættelserne står i kø til behandling i FN's Sokkelkommission, som vurderer staternes geofysiske data, og hvorvidt de lever op til de juridiske forskrifter i artikel 76. Hver stat får således en anbefaling fra kommissionen efter tur. Når Sokkelkommissionen har afleveret sin anbefaling, er det op til stater med overlappende krav at forhandle om den endelige afgrænsning af de involverede staters udvidede kontinentalsokler. Kravet nord for Grønland er nummer 76 i køen, og Sokkelkommissionen har indtil videre udstedt 35 anbefalinger, med to-tre anbefalinger om året (Se https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm). Ifølge 2020-risikovurderingen fra Forsvarets Efterretningstjeneste forventede Rusland at få færdigbehandlet sit krav i løbet af 2021. Det skete ikke, men Rusland står først i køen til behandling af sit krav. Forhandlinger mellem de involverede stater kan godt begynde, før alle anbefalinger fra Sokkelkommissionen er afleveret (Forsvarets Efterretningstjeneste 2020, op.cit., 18).

Kort 5: Venstre: Kravfremsættelser i Det Arktiske Ocean på udvidede kontinentalsokler. Højre: Eksklusive økonomiske zoner (EEZ'er) og højsøen i Det Arktiske Ocean¹¹⁷



117. Fra: Cornell Overfield, "An Off-the-Shelf Guide to Extended Continental Shelves and the Arctic," *Lawfare*, 21.04.21. Tilgået 04.10.21: <https://www.lawfareblog.com/shelf-guide-extended-continental-shelves-and-arctic>. Gengivet med tilladelse fra forfatteren.

Større risici knytter sig til potentialet i nye transitmuligheder og til levende ressourcer som fisk og skaldyr. F.eks. er Nordøstpassagens juridiske status allerede nu en kilde til uenighed mellem Rusland og USA. Og fiskeriaftalen er en foregribelse af potentielle uenigheder om rettighederne til at bedrive kommercielt fiskeri i den arktiske højsø.¹¹⁸ I stormagtskonkurrencens logik, hvor økonomi bliver til sikkerhedspolitik, kan gennemsejlingsrettigheder og rovfiskeri hurtigt blive til sikkerhedspolitiske spørgsmål.¹¹⁹ Dermed bliver også den arktiske regions økonomi til en konkurrence om, hvem der i fremtiden kontrollerer regionens ressourcer og økonomiske aktivitet. Om end denne konkurrence ikke i første omgang er militært fokuseret, er det stadig en konkurrence, hvor det handler om at positionere sig – ofte på bekostning af andre aktører. På den måde deler den økonomiske og den militære sikkerhedsdimension i nogen grad den samme nulsumslogik. Men den militære dimensions fremkomst risikerer samtidig at underminere den økonomiske. Et militært mere højspændt Arktis udgør også en mere risikabel business case.¹²⁰ Samtidig understreger Vestens sanktioner mod Rusland og russiske gensanktioner (mod bl.a. norsk lakseeksport), at politiske spændinger kan have betragtelige konsekvenser for, hvordan også den arktiske regions ressourcer kan afsættes.

Betoningen af den økonomiske sikkerhed understreger desuden eksistensen af en primært statsbaseret magtkamp om indflydelse på, hvordan regler, rammer og reguleringer for økonomisk aktivitet udformes. Med andre ord leder den økonomiske konkurrence ikke til en kamp om ressourcer, men til en kamp om rammerne for ressourceudnyttelse. Denne drejer sig ikke så meget om mangel på regelsæt, men er mere en kamp om fortolkning, udmøntning og forvaltning af eksisterende regulering. Interessen for at blive permanent observatør i Arktisk Råd skal også ses i

118. Se f.eks. Alexander Sergunin og Gunhild Hoogensen Gjør, "The Politics of Russian Arctic Shipping: evolving security and geopolitical factors," *The Polar Journal* 10, nr. 2 (2020): 251-272; Jen Evans og Andreas Østhagen, "Fisheries Disputes: The Real Potential for Arctic Conflict," *The Arctic Institute*, 03.06.21. Tilgået 11.08.21: <https://www.thearcticinstitute.org/fisheries-disputes-real-potential-arctic-conflict/>.

119. Et eksempel på en kritisk situation, som var tæt på at eskalere, stammer fra 2005, hvor en russisk fisketrawler modsatte sig anholdelse af den norske kystvagt for fiskeri i fiskeribeskyttelseszonen rundt om Svalbard. Se Kristian Åtland og Kristin Ven Bruusgaard, "When Security Speech Acts Misfire: Russia and the *Elektron* Incident," *Security Dialogue* 40, nr. 3 (2009): 333-354.

120. Kämpylä og Mikkola, op.cit., 213-216.

lyset heraf og illustrerer den økonomiske kamp om adgang og indflydelse i Arktis.

Fra et forsvarspolitisk perspektiv understreger den økonomiske sikkerhedsdimension en række opgaver, der handler om at medvirke til at forsvare og forvalte politiske processer og rettigheder – nationalt såvel som internationalt. De opgaver er ikke i første omgang konventionelt militære, men kan karakteriseres som hybride, placeret i spændingsfeltet mellem forskellige former for international magtanvendelse.¹²¹

I kraft af den forstærkede geøkonomiske konkurrence risikerer politiske enheder og politiske processer i Arktis – herunder inden for Kongeriget Danmark – at blive yderligere mål for mere eller mindre illegitime politiske påvirkningsforsøg, spionage såvel som forskellige former for cybertrusler – f.eks. i kraft af angreb på kritisk infrastruktur.¹²² Sådant intern sikkerhed – efterretningsvirksomhed, kontraspionage og informations- og cybersikkerhed – er i stigende grad relevant, også i Arktis.¹²³ Kongerigets særegne konstruktion og den sommetider komplekse kompetencefordeling mellem rigsdelen betynder, at Kongeriget i særlig grad er sårbart overfor trusler, der rammer internt og i spændingsfeltet mellem forskellige myndigheders ansvarsområde.¹²⁴ Et i medierne meget omtalt eksempel på det er kinesiske investeringer i mineprojekter i Grønland.¹²⁵

Ifølge en nyligt udgivet rapport om hybride trusler i Arktis er det især i grænselandet mellem international og national lovgivning, at hybride

121. Se også Paul Dickson og Anna-Kaisa Hiltunen, *Security and hybrid threats in the Arctic. Challenges and vulnerabilities of securing the Transatlantic Arctic* (Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2021).

122. Se f.eks. Politiets Efterretningstjeneste, *Vurdering af spionagetruslen mod Danmark. Truslen fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark* (Søborg: Politiets Efterretningstjeneste, 2022), 19.

123. Rebecca Pincus, "China's Polar Strategy: An Emerging Gray Zone?," *The Diplomat*, 06.07.18. Tilgæet 11.08.21: <https://thediplomat.com/2018/07/chinas-polar-strategy-an-emerging-gray-zone/>.

124. Se f.eks. Forsvarets Efterretningstjeneste, *Udsyn 2021* (København: Forsvarets Efterretningstjeneste 2021), 26.

125. André K. Jakobsson, "Ph.d. André Ken Jakobsson: Kina har store ambitioner om strategiske investeringer i Grønland. Ser vi en vasalstat i vente?," *Ræson*, 15.09.18. Tilgæet 02.09.21: <https://www.raeson.dk/2018/ph-d-andre-ken-jakobsson-kina-har-store-ambitioner-om-strategiske-investeringer-i-groenland-ser-vi-en-vasalstat-i-vente/>.

trusler og angreb kan udføres.¹²⁶ Fra Kongerigets perspektiv er dette endnu mere risikabelt, da uklarheder og diskussioner om kompetencefordeling kan udnyttes af f.eks. Rusland eller Kina til at så splid eller udføre indflydelsesoperationer. Sidstnævnte bør være et opmærksomhedspunkt generelt og på tværs af Kongeriget, men i særlig grad i forbindelse med valg. Dette kræver fra danske, grønlandske og færøske myndigheders side en bredspektret opmærksomhed og indsats med hensyn til medier, sociale medier og transparens i valgprocesser, inklusive regler for partistøtte. Dette kunne f.eks. være et dagsordenpunkt for det nyoprettede kommissorium for udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik mellem regeringen, Færøernes Landsstyre og Grønlands Naalakkersuisut.

I tilknytning til disse hybride opgaver vil militære styrker i Arktis også fortsat spille en rolle med hensyn til at hævde suverænitet, vise tilstedeværelse, håndhæve rettigheder og markere regeltolkninger, alt sammen som en del af kampen om rammerne for udnyttelsen af regionens økonomiske potentiale. Disse opgaver kan strække sig fra traditionelle nationale kystvagt opgaver til risikofyldte militære operationer drevet af Kongerigets kerneallierede. Kort sagt fra fiskerikontrol til FONOPs.¹²⁷ Begge eksempler – at beskytte fiskeribestande i Kongerigets farvande og markere retten til fri sejlads – handler også om forsvaret af økonomiske interesser.

Også på dette område har Kongeriget foretaget investeringer og taget initiativer. På den ene side er der på forsvarsbudgettet investeret i øget overvågning af det arktiske og nordatlantiske område i kraft af bedre satellitdækning, flere flyvetimer, nye radarer og overvågningsdroner. På den anden side er der også investeret i at sikre kommunikationslinjer, der er øget efterretningsmæssig opmærksomhed på fremmede aktørers aktiviteter i Arktis, og der er debat om bredere sikkerhedspolitiske udfordringer – såsom økonomisk pression og investeringscreening.

126. Heather A. Conley og Colin Wall, *Hybrid threats in the Arctic: Scenarios and policy options in a vulnerable region* (Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2021), 4.

127. For en gennemgang af flådens bredspektrede rolle i farvandet omkring Grønland, se Anders Puck Nielsen, "Kampen om flåden – Kystvagt eller krig i farvandet omkring Grønland," i *Nye Sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis og Nordatlanten: Strategiske og Operative Udfordringer for Rigsfællesskabet og Forsvaret*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T. N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).

3.3. Samfundssikkerhed

Samfundssikkerhed betegner forskellige – ofte bredere og primært ikke-militære – sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis, der desuden ikke nødvendigvis forbinder en trussel med konkrete aktører.¹²⁸ Tværtimod vil disse sikkerhedspolitiske udfordringer være noget, som flere, endda alle, regionens aktører i varierende grad udsættes for og derfor også potentielt fælles står overfor eller bedst i fællesskab imødegår. Forskellige termer anvendes til at beskrive denne type sikkerhedspolitiske udfordringer – human security, funktionel sikkerhed, klimasikkerhed etc.¹²⁹ Denne rapport samler udfordringerne under begrebet "samfundssikkerhed", der netop derved understreger, at det bredt set er samfundets fremfor snævert set statens eller økonomiens sikkerhed, der er på spil.

Tsunamien, der ramte Nuugaatsiaq i Grønland i 2017¹³⁰ såvel som de naturbrande, der hærgede i området omkring Sisimiut i 2019, viser betydningen af beredskab i Arktis. Forsvaret spillede en vigtig rolle i forbindelse med begge hændelser og var en vigtig faktor i at inddæmme konsekvenserne mest muligt. De to hændelser understreger forsvarets meget brede opgaveportefølje ikke mindst i Grønland, der rækker fra afskrækkelse og suverænitetspåstand til beredskab og fiskeriinspektion. De to eksempler indikerer desuden en større dagsorden med hensyn til at håndtere flere forskellige "bløde" eller brede samfundssikkerhedspolitiske opgaver og udfordringer i Arktis.¹³¹ Samfundssikkerheden har for Kongeriget tre hovedbrudflader. For det første, at de arktiske sam-

128. Henrik Breitenbauch og Alexander Høgsberg Tetzlaff, *Samfundssikkerhed i Danmark - Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed* (København: Djøf Forlag, 2022); Mark Rhinard og Sebastian Larsson, *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence* (Abingdon: Routledge, 2021).

129. For en empirisk analyse af udvidelsen af sikkerhedsbegrebet i det nordamerikanske Arktis – i forhold til både aktører, hvem og hvad der ydes beskyttelse, og truslernes foranderlighed – se Heather N. Nicol, "The Evolving North American Arctic Security Context: Can Security Be Traditional?" i *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, red. Ken S. Coates og Carin Holroyd (Cham: Palgrave Macmillan Cham, 2020), 455-472.

130. Ifølge en 2021-risikovurdering fra GEUS er der stadig risiko for flere jordskred med tsunamier til følge i samme område. Se Marianne Fajstrup, "Tsunamimodel afslører overhængende risiko for flere bygder i Grønland," *Ing.dk*, 17.05.21. Tilgæet 09.12.21: <https://ing.dk/artikel/tsunamimodel-afslorer-overhaengende-risiko-flere-bygder-groenland-246819>.

131. Se også Jens Wenzel Kristoffersen, *Baggrundspapir: Forsvar og klimaforandringer. Udfordringer og muligheder for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik* (København: Center for Militære Studier, 2021).

funds opretholdelse og overlevelse sikres gennem de nødvendige midler og kapaciteter og den nødvendige viden. I det ovenstående tilfælde handler det om et velfungerende beredskab, der i forhold til natur- og miljøkatastrofer kan sikre det grønlandske samfund. For det andet, at det skrøbelige arktiske miljø og den skrøbelige arktiske natur også skal opretholdes og ”overleve” menneskelig aktivitet. Det er især aktuelt i en situation, hvor øget økonomisk aktivitet kan forventes at påvirke det arktiske miljø yderligere og på nye måder.¹³² Endelig – for det tredje – at én type menneskelig tilstedeværelse og aktivitet ikke undergraver eksistensgrundlaget for andre samfundsgrupper. Det vil f.eks. i stigende grad blive et aktuelt (internt grønlandsk) spørgsmål, i hvor høj grad potentiel masseturisme eller ressourceudvinding truer lokale samfund og inuittraditioner. Spørgsmålet om udvinding af sjældne jordarter (og udsigten til uranholdige biprodukter) fra Kvanefjeld i Sydgrønland blev f.eks. et afgørende spørgsmål i det grønlandske landstings- og kommunalvalg i april 2021. Særligt risikoen for uranforurening til gene for lokalsamfundets sundhed og indtægtskilder, var årsag til bekymring og udgjorde hovedargumentet imod ressourceudvinding på Kvanefjeld. Et flertal af de grønlandske vælgere stemte for de partier, som ikke ønsker minedrift på Kvanefjeld.

For alle de arktiske stater betyder ønsket om øget økonomisk aktivitet til gavn for regionens såvel som staternes egen udvikling et fortsat og forstærket fokus på beredskabsopgaver, kystvagtsopgaver, andre former for myndighedsudøvelse samt statslig støtte til civilsamfundet – også fra militære myndigheder. Det gælder for Kongeriget i tilfælde af tiltagende krydstogsturisme i Grønland, ligesom det gælder for Rusland, der i udviklingen af Nordøstpassagen investerer betydelige summer i at etablere den nødvendige infrastruktur og det nødvendige beredskab for en sikker sejlads af passagen.

Samfundssikkerhedens alvor i Arktis frem mod 2035 understreges af klimaforandringerne. Bredere samfundsmæssige og beredskabsmæssige udfordringer kan forventes at accelerere som en konsekvens af klimaforandringernes effekter, der i særlig grad vil ramme den arktiske region.

132. Se f.eks. arbejdsgruppen PAME og tilhørende ekspertgrupper under Arktisk Råd, som arbejder med beskyttelse og bæredygtige løsninger for det arktiske havmiljø inden for temaer som shipping, ressourceudvinding og forurening. Protection of the Arctic Environment (PAME). N.d. Tilgået 12.08.21: <https://www.pame.is/>.

De allerede på nuværende tidspunkt markante, og forventeligt forøgede, temperaturstigninger i regionen vil have en række negative konsekvenser for regionens livsbetingelser. Afsmeltning af Grønlands indlandsis, reduktion af den arktiske havis såvel som optøning af permafrost vil markant udfordre de arktiske økosystemer og de arktiske samfunds livsbetingelser.¹³³ Det gælder for alle dele af den arktiske region.

Fra et forsvarspolitisk perspektiv er der flere punkter at være opmærksom på i relation til samfundssikkerhed. Først og fremmest understreges de arktiske staters fortsatte og forventeligt øgede behov for, at også forsvaret påtager sig en del af ansvaret for samfundssikkerhed. Det gælder ikke mindst i forhold til de oftere forekommende naturkatastrofer og hændelser, som klimaforandringerne vil frembringe. Ekstremhændelser er netop kendetegnet ved deres størrelse, pludselighed og ødelæggende potentiale. Denne type hændelser har en anden risikoprofil og kræver en anden respons fra forsvaret end traditionelle militære trusler.¹³⁴

Samtidig betyder klimaforandringerne konkrete udfordringer eller trusler for de arktiske staters militære styrker. I særdeleshed risikerer reduceret permafrost bogstaveligt talt at underminere megen militær infrastruktur. Det er f.eks. tilfældet i Kangerlussuaq, hvor permafrostskader på landingsbanen kan medføre renoveringsudgifter for forsvaret.¹³⁵ Andre arktiske stater – ikke mindst Rusland – står givetvis overfor parallelle udfordringer, der kan dræne driftsbudgetterne og reducere den operative evne.

I Kongeriget har forsvaret en lang tradition for at støtte det civile samfund, at medvirke til at varetage myndighedsopgaver og at påtage sig ansvaret som en væsentlig brik i det samlede beredskab. De behov vil fortsat være til stede og vil endda blive forstærket af klimaforandrin-

133. Warwick F. Vincent, "Arctic Climate Change: Local Impacts, Global Consequences, and Policy Implications," i *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, red. Ken S. Coates og Carin Holroyd (Cham: Palgrave Macmillan Cham, 2020), 507-526.

134. Den stigende skibstrafik i Arktis medfører ligeledes et øget behov for beredskab, som kan håndtere uheld og utilsigtede hændelser. For en analyse af de forskellige risikoprofiler for turist-, cargo- og fiskeritrafik og implikationerne for det arktiske beredskab, se N. A. Marchneko, N. Andreassen, O. J. Borch, S. Yu. Kuznetsova, V. Ingimundarson og U. Jakobsen, "Arctic Shipping and Risks: Emergency Categories and Response Capacities," *TransNav* 12, nr. 1 (2018): 107-114.

135. Andreas Lindqvist, "Mulig Milliardregning: Danmark skal betale for at redde klimaramt amerikansk eks-base," *Ingeniøren*, 20.09.19. Tilgået 12.08.21: <https://ing.dk/artikel/mulig-milliardregning-danmark-skal-betale-at-redde-klimaramt-amerikansk-eks-base-228913>.

gerne. At disse opgaver holdes for øje, afspejler sig også i f.eks. den arktiske kapacitetspakke fra 2021, hvor store dele af midlerne investeres i dual-use-kapaciteter, der også kan nyttiggøres i en civil sammenhæng og styrke samfundets modstandsdygtighed bredt set.¹³⁶ Det gælder ikke mindst forsvarets overvågnings- og logistikkapaciteter. Det er altså ikke kun et øget spændingsniveau i Arktis, der skaber efterspørgsel efter forsvarets kapaciteter i Grønland og på Færøerne, men også de samfundssikkerhedsopgaver, som følger af ikke mindst klimaforandringerne.

Tabel 2, s. 78 opsummerer de tre dimensioner af arktisk sikkerhed, mens det følgende afsnit giver et bud på, hvordan de tre dimensioner relativt til hinanden kan udvikle sig frem mod 2035. Tabellen er en grov opsummering af rapportens anden del og er således en forenklet gengivelse af de tre sikkerhedsdimensioner. Pointen er ikke at reducere f.eks. klimaforandringernes betydning i Arktis. Tværtimod er det et forsøg på at udrede to makrodynamikker (klimaforandringer og stormagtskonkurrence), som indimellem nævnes i flæng, men uden diskussion af, hvad de påvirker og hvordan, og i hvilken grad de er hhv. parallelle eller forbundne udviklinger. "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 – altså ikke en bruttoliste over relevante aktører, men blot en opregning af dem, der i størst grad kan påvirke den pågældende sikkerhedsdimension. "Mindre relevant" beskriver ikke væsentlighed, men handler om påvirkning. Således er f.eks. stormagtskonkurrence mindre relevant for samfundssikkerhedsdynamikken, da de fleste udfordringer herunder vil være de samme i en situation med mindre eller ingen stormagtskonkurrence. "Sikkerhedspolitisk objekt" angiver, hvad/hvis sikkerhed der er på spil.

136. I Canada arbejder man med en "whole of government"-tilgang, som bl.a. tilsiger, at militære øvelser indeholder både traditionelle militære aspekter og elementer til at sikre de canadiske arktiske samfund i et samfundssikkerhedsperspektiv. Se P. Whitney Lackenbauer og Heather Nicol (red.), *Whole of Government through an Arctic Lens* (Nova Scotia: Mulroney Institute of Government, 2017); Nicol, op.cit., 466-468.

Tabel 2: Opsummering af de tre dimensioner af arktisk sikkerhed

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 katalyserer	Stormagtskonkurrence
Sikkerhedspolitisk objekt	Stat	Økonomi	Samfund

3.4. Udviklingen i de tre arktiske sikkerhedsdimensioner frem mod 2035

I øjeblikket kendetegnes arktisk sikkerhedspolitik af tiltagende stormagtskonkurrence og deraf følgende øget spænding og militær oprustning. Den militære sikkerhed dominerer. Det er en tendens, der har tegnet sig stadig tydeligere siden 2017-2018, hvor USA's syn på Arktis og på den russiske oprustning i regionen skiftede afgørende. Det betyder – som ovenstående viser – ikke, at økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed ingen rolle spiller. De tre dimensioner er til stede samtidig. Det følgende giver derfor – også som udgangspunkt for fortsat debat om den arktiske regions udvikling – et bud på, hvordan de tre sikkerhedsdimensioners betydning vil udvikle sig frem mod 2035.

I Arktis står Rusland militært stærkere end USA, som ser sig selv værende bagud i den militære konkurrence. Meget af den militærstrategiske udvikling i Arktis de seneste år har netop været en konsekvens af USA's forsøg på at ”indhente” og tilføje yderligere militære ressourcer for bedre at kunne balancere Ruslands militære opbygning.¹³⁷ Denne 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 begge parter en interesse i pga. knappe ressourcer, som for både USA og Rusland skal prioriteres i forhold til f.eks. Kinas udvik-

137. Kristensen og Mortensgaard, *Amerikansk Arktis-politik*, op.cit.

ling og i forhold til udviklinger i andre regioner, herunder Østeuropa og Stillehavsregionen.

Samtidig er de drivkræfter, der også før den militære stormagtskonkurrencens dominans eksisterede i arktisk sikkerhedspolitik, stadig gældende. Regionens globale økonomiske betydning såvel som klimaforandringerne understregning af samfundssikkerhedens betydning vil også frem mod 2035 gøre sig gældende.

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. pga. 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.

Endelig er det væsentligt at holde sig for øje, 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.

4

Udenrigs- og sikkerhedspolitiske implikationer for Kongeriget Danmark

Rapportens analyse understreger, at stormagtskonkurrence og klimaforandringer har øget den udenrigs- og sikkerhedspolitiske betydning af Arktis og Nordatlanten. Arktis og Nordatlanten spiller derfor også en mere central rolle i forsvarspolitikken. Det er rapportens forventning, at Arktis og Nordatlanten *som minimum* vil fastholde sin nuværende centrale betydning i Kongerigets samlede udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik frem mod 2035.

Arktis og Nordatlanten er i stigende grad præget af den mere spændte situation mellem globale stormagter. Det placerer uafværgeligt Kongeriget i en spændt og risikabel situation. Mange centrale udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske dagsordener og interesser er på spil i Arktis og Nordatlanten og skal håndteres politisk, diplomatisk og militært. Kongeriget er en arktisk aktør – på godt og ondt. Udfordringen øges i kraft af den komplekse relation mellem Kongerigets parter, når det gælder udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er især tilfældet, når det gælder hybride trusler og andre udfordringer, der risikerer at falde mellem forskellige myndigheders og rigsdeles ansvarsområder. Her bevirker Kongerigets helt særlige konstruktion, at dialog, vidensdeling og fælles opmærksomhed på denne type trusler er særdeles afgørende, netop i kraft af rigsdeles ekstra sårbarhed overfor hybride trusler mod Kongerigets demokratiske institutioner, herunder lovgivende og udøvende forsamlinger samt medier og civilsamfundsorganisationer.

Som analysen viser, er Arktis og Nordatlanten nu og sandsynligvis også i den nære fremtid præget af et tydeligt konflikt-samarbejde-paradoks. Arktis er et af de steder, hvor den militære konkurrence mellem Rusland og USA og USA's allierede træder skarpest frem. Men samtidig er Arktis et område med både traditioner for og incitamenter til samarbejde mellem præcis samme aktører. Givet de centrale interesser, der er på spil i Arktis for Kongeriget, kræver det paradoks en udpræget grad af udenrigspolitisk ekvilibrisme for at balancere Kongerigets interesser med relationerne til eksterne aktører. Det gælder i forhold til de tre stormagter – USA, Rusland og Kina. Og det gælder i forhold til andre regionale magter såvel som europæiske stormagter. Ikke mindst Norge og Canada bliver væsentlige fikspunkter i den udenrigspolitiske ekvilibrisme. Dels fordi samarbejde med Canada og Norge udgør et stærkt udgangspunkt for at påvirke stormagterne, og dels fordi Canada og Norge (og Kongeriget Danmark) hver for sig kan øve indflydelse på, hvordan ikke mindst USA (og dermed NATO) ser, forstår og handler i Arktis og i Nordatlanten.

Som følge af regionens udvikling er det samtidig forventningen, at Arktis og Nordatlanten fortsat vil udgøre en – måske endda fortsat stigende – forsvarspolitisk prioritet. De tre sikkerhedspolitiske dynamikker udfoldet i den ovenstående analyse peger alle på fortsat efterspørgsel efter forskellige militære kapaciteter. Militær konkurrence, økonomisk udvikling såvel som radikal klimapåvirkning indeholder alle stærke argumenter for fortsat eller øget forsvarspolitisk engagement i Arktis og Nordatlanten.

For at uddybe implikationerne af udviklingen i Arktis og Nordatlanten udfolder rapporten afslutningsvis en række problemstillinger og anbefalinger, der kan styrke Kongerigets position i Arktis. For det første, hvad betyder den nuværende udvikling i Arktis og Nordatlanten for Kongeriget som arktisk aktør, og hvilke balanceakter vil det være afgørende at håndtere i fremtidens arktiske sikkerhedspolitik? Og for det andet, hvad indebærer det forsvarspolitisk at prioritere Arktis og Nordatlanten?

4.1. Kongeriget Danmark som arktisk aktør – ansvar for regional udvikling og udenrigspolitisk ekvilibrisme

Hovedpointen med at se Kongeriget Danmark som en arktisk aktør er, at det understreger et ansvar for at udvikle den regionale orden i Arktis, samtidig med at egne interesser forfølges. Der er med andre ord rum for, at Kongeriget kan påvirke den arktiske udvikling. Ideen om udenrigspolitisk ekvilibrisme udtrykker netop behovet for *balancekunst*. Altså et behov for både diplomatisk kreativitet og håndværk. Som arktisk aktør bør **Kongeriget Danmark fortsat bidrage med politisk kapital og risikovillighed med hensyn til at styrke regionale institutioner**. Samtidig kan mindre arktiske stater som Kongeriget Danmark med de rette ideer på rette tid **dagsordensætte konfliktløsende og risikoreducerende initiativer**. Det understreger Ilulissat-erklæringen Derfor bør Kongeriget:

- Arbejde for en styrkelse af Arktisk Råd og især ideudvikle måder, hvorpå det kan ske. Kongeriget Danmark overtager formandskabet for Arktisk Råd i 2025. Det er en oplagt lejlighed til at dagsordensætte danske initiativer, og formandskabet bør forberedes i god tid.
- Fortsætte – eller udvide – sit fokus på risikominimerende eller tilidsskabende foranstaltninger. Gerne i dialog med de nordiske stater samt Canada.

Øget kystvagtsamarbejde samt bredere maritime sikkerhedsindsatser kan fungere som redskaber, der både styrker Arktisk Råd og kan virke konfliktløsende. Med forventet øget fokus på samfundssikkerhed vil regionens aktørers samarbejdsincitament her blive forstærket i fremtiden. Samtidig er det i Arktis, at Kongeriget Danmarks alliancerelation til USA fremstår tydeligst. At der i Arktis er amerikanske kerneinteresser på spil, gør håndteringen af Kongeriget Danmarks – formelle og uformelle – alliancerelation til USA endnu mere delikat. **USA sætter i vidt omfang den strategiske retning i Arktis og Nordatlanten og definerer den sikkerhedspolitiske dagsordens udfordringer**, og hvordan Kongeriget kan medvirke til at håndtere dem. Det fornyede amerikanske fokus på det såkaldte GIUK-gab er et tydeligt eksempel på denne dynamik, som både styrer materielinvesteringer på forsvarrets flådefartøjer og trækker NATO's strategiske fokus længere mod nord.

- For at forankre de sikkerhedspolitiske relationer mellem Kongeriget Danmark og USA kan Kongeriget Danmark tage initiativ til en bredspektret sikkerhedspolitisk konference i Nuuk med deltagelse fra A7 (A8 minus Rusland). Særligt vigtigt er amerikansk deltagelse på højt niveau. Konferencen kan med fordel debattere arktiske sikkerhedsspørgsmål i bredest mulig forstand. Deltagerkredsen bør således også være bredspektret. Tilsvarende parter fra A7 bør inviteres, gerne på minister- og forsvarschefniveau.
- Danmark bør 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.

Netop NATO's stigende fokus på det arktiske og nordatlantiske område giver Kongeriget Danmark en mulighed for at italesætte sine arktiske interesser over for vigtige europæiske allierede. Men den øgede sikkerhedspolitiske interesse fra NATO såvel som fra større allierede europæiske stater (og EU) bibringer også en ny dynamik til de regionale relationer og risikerer at forværre forholdet til Rusland. Konsekvensen er, at Kongeriget Danmark nu f.eks. skal forholde sig til og håndtere øget militær interesse, tilstedeværelse og aktivitet fra en række europæiske NATO-allierede tæt på eller på Kongeriget Danmarks territorium. Hertil kan forventeligt komme udvikling af egentlige NATO-positioner og politikker for væsentlige dele af Kongerigets arktiske og nordatlantiske dele. Det skaber et behov for både øget militær indsats og investering i nye, højteknologiske kapaciteter fra Kongerigets side for at "være med i klubben" og **håndtering af en ny europæisk diplomatisk flanke i forhold til, hvor rammerne for Kongeriget Danmarks arktiske sikkerhedspolitik forhandles og fastlægges.** 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. Det følger af den øgede europæiske opmærksomhed på Arktis og Kongerigets centrale placering. Herved kan man også forme EU's og europæiske landes syn på den arktiske region.

- Inddrage EU's institutioner yderligere, f.eks. i klima- og miljøspørgsmål, især hvad angår finansiering, forskning og vidensdeling. EU bør i denne kontekst i højere grad ses som en strategisk og politisk ressource, som kan bidrage til både klima- og miljøforskning og med konkrete klimatilpasningstiltag i Grønland og på Færøerne.

En klar konklusion er, at den arktiske region vil kræve en diplomatisk og forsvarspolitisk indsats fra Kongerigets side – det følger af den arktiske aktørstatus. Bredere regional udvikling, arbejde for at reducere militær spænding såvel som håndtering af komplekse bi- og multilaterale alliancerelationer er en stor buket af opgaver. Den afspejler imidlertid samtidig størrelsen af de nationale interesser, der er på spil i Arktis. En væsentlig pointe i denne forbindelse er, at det bliver **afgørende at koordinere den militære og diplomatiske indsats**, så de to understøtter hinanden i størst mulig grad. Derfor bør den danske stat:

- Sikre tydelig 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 ud over Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Klimaudfordringer såvel som hybride udfordringer understreger behovet for bredt funderet ekspertise for aktivt at kunne forholde sig til den arktiske udvikling, også når det gælder forsvar og diplomati. Det vil sige tidligere inddragelse af f.eks. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.

Positionen som arktisk aktør nødvendiggør fleksibel, ofte hastig, udenrigspolitisk stillingtagen og handling i en region i forandring, hvor mange hensyn og interesser skal balanceres. Det kræver med andre ord ekvilibrisme. Det kompliceres af Kongerigets komplekse interne relationer. For Kongeriget handler det om at **finde rum for at identificere, debattere og forfølge egne interesser**, mens hensyn til en række andre aktører balanceres. Derfor kan man:

- Oprette et råd eller forum på tværs af den danske, den grønlandske og den færøske centraladministration, som mødes regelmæssigt på embedsmandsniveau, og som samler Arktisekspertisen på tværs af de tre rigsdele.
- Øge det tværparlamentariske samarbejde og tage initiativer til at styrke den offentlige debat, som det tidligere er blevet foreslået.¹³⁸

Tilsammen er det i en balancegang i spændingsfeltet mellem disse aktører og Kongerigets egne politiske processer, at det udenrigspolitiske mulighedsrum befinder sig. I sammenhæng med tilstrækkeligt politisk lederskab og tilstrækkelige politiske ressourcer vil mere pragmatiske og tillidsfulde relationer internt i Kongeriget muliggøre bedre koordinering og en mere strategisk dialog, der igen kan identificere muligheder for at forfølge Kongerigets interesser i relation til de andre aktører.

4.2. Arktis og Nordatlanten som forsvarspolitisk prioritet

Rapportens analyse indikerer, at Arktis og Nordatlanten fortsat vil være en forsvarspolitisk prioritet i Kongeriget. Militær sikkerhed, økonomisk sikkerhed og samfundssikkerhed peger alle i retning af fortsat efterspørgsel efter forsvarets kapaciteter. Som afslutning fremsætter rapporten en række observationer og anbefalinger i forhold til, hvordan den efterspørgsel kan imødekommes.

De tre sikkerhedspolitiske dimensioner, som rapporten identificerer, har delvist overlappende forsvarspolitiske konsekvenser. Derfor findes der investeringer, der er relevante i relation til alle tre dimensioner. Det gælder f.eks. en lang række overvågnings- og kommunikationskapaciteter. Samtidig er der yderligere **fleksibilitet** med hensyn til prioriteringen af investeringer, der kan anvendes til forskellige opgaver forskellige steder. Arktispakkens droneanskaffelse er et eksempel på en kapacitet, der

138. Se Sara Olsvig og Ulrik Pram Gad, *Foreldede kommunikationslinjer undergraver legitimitet. Når Danmark fører udenrigspolitik for Grønland og omvendt* (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2020); Kristensen og Mortensgaard, *Rigsfællesskabets*, op.cit., særligt anbefalingerne under "Mellemrigspolitiske initiativer".

kan løse forskellige opgaver forskellige steder i relation til alle tre sikkerhedspolitiske dynamikker.

- Prioriter fleksible overvågnings- og kommunikationskapaciteter i fremtidige investeringer. Flexibiliteten 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, og den kilde til viden, som Grønland udgør for en lang række politiske spørgsmål, bør understreges.¹³⁹

Militære opgaver, bredere sikkerhedspolitik og diplomatisk indsats hænger sammen. **Militære enheder og aktiviteter spiller en væsentlig diplomatisk funktion** – i forhold til både venner og fjender. Et havnebesøg, omfanget af en øvelsesdeltagelse, en fælles deployering, et våbenkøb etc. er militære aktiviteter, men samtidig politiske handlinger, der kan understøtte Kongerigets udenrigspolitik eller undergrave den, hvis der ikke koordineres tilstrækkeligt. Forudsætningen for at realisere de politiske effekter af den militære indsats er et tilstrækkeligt diplomati. Med andre ord er det afgørende at sikre rådgivere, attachéer, forbindelsesofficerer og stabe, der modsvarer regionens sikkerhedspolitiske betydning og forsvarspolitiske prioritering.

- Prioriter derfor arktiske nationer og stabe ved fordelingen af forsvarrets forsvarsattachéer og forbindelsesofficerer.

139. Den relativt nyoprettede Internationale Arktiske Hub er et væsentligt skridt i den retning: Uddannelses- og Forskningsministeriet, "Den Internationale Arktiske Hub," *ufm.dk* 11.01.22. Tilgængeligt 25.01.22: Den Internationale Arktiske Hub — Uddannelses- og Forskningsministeriet (ufm.dk).

- Prioriter tilstrækkelig stabskapacitet til, at danske militære stabe og myndigheder kan løfte militært samarbejde og derigennem udnytte allieredes interesse i området.

Ud fra ovenstående analyse vil **flere landes militære styrker i fremtiden være til stede i Arktis og Nordatlanten** – ofte tæt på eller på Kongerigets territorium. Ikke mindst i rammen af NATO kan man, efterhånden som JFC Norfolk finder sine ben, forvente mere militær aktivitet i Nordatlanten. Det betyder også (i hvert fald muligheden for at påtage sig) nye opgaver som vært for disse styrker. Såkaldt *host nation support* 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 værtsnationssupport og til hvem. Med tanke på både USA's og Ruslands opmærksomhedspunkter i Arktis er det 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 måske endda påtage sig en ledende rolle i afklaringen af NATO's tilgang til Arktis og Nordatlanten.

Samtidig indikerer især 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**. I samarbejde med en lang række af Kongerigets andre myndigheder vil ansvaret for at håndtere dette også tilfalde forsvaret.

- 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 forsyningsikkerhed, informationssikkerhed, intern sikkerhed, værn mod desinformation samt kontraspionage prioriteres eller i det mindste afdækkes.

Endelig **bør det for at støtte den mere langsigtede arktiske forsvarsplanlægning overvejes, om der er behov for nye særlige analysearbejder.** Analysearbejdet, der ledte op til den såkaldte AGFOA-rapport¹⁴⁰ i 2016, kortlagde på den ene side væsentlige mangler i forswarets teknologiske viden, men lagde samtidig en vigtig del af grundlaget for Arktispakkens to store teknologiske investeringer – droner og satellitter.¹⁴¹ Derfor bør større systematiske analysearbejder, der hverken følger af det forligsforberejdede arbejde eller af den almindelige studie- og udviklingsvirksomhed i forsaret, overvejes. To bud er:

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

140. Forsvarsministeriet, *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis* (København: Forsvarsministeriet, 2016). Tilgæet 28.04.2022: <https://www.ft.dk/samling/20151/almudel/FOU/bilag/151/1650324.pdf>.

141. Ibid.

Litteraturliste

- Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the Central Arctic Ocean*, Ilulissat, 03.10.18. Tilgået 10.08.21: <https://www.mofa.go.jp/files/000449233.pdf>.
- Albert, Mathias og Andreas Vasilache, "Governmentality of the Arctic as an international region," *Cooperation and Conflict* 53, nr. 1 (2017): 3-22.
- Arctic Council, *Ottawa Declaration* (Ottawa, 1996).
- Arctic Economic Council, *Strategic Planning Document 2019-2021* (Tromsø: Arctic Economic Council, 2018): https://arcticeconomiccouncil.com/wp-content/uploads/2019/05/AEC-StrategicPlanBrochure-2018_Screen.pdf.
- The Associated Press, "Coast Guard did not warn US fishermen about Russia military exercises," *Navytimes.com*, 13.12.20. Tilgået 10.08.21: <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2020/12/13/coast-guard-did-not-warn-us-fishermen-about-russia-military-exercises/>.
- Baldor, Lolita C., "Milley: US Should Explore More Military Talks With Russia," *U.S. News*, 23.09.21. Tilgået 17.12.21: <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2021-09-23/milley-us-should-explore-more-military-talks-with-russia>.
- Balton, David, "The Arctic Fisheries Agreement Enters into Force," *Polar Institute*, 25.06.21. Tilgået 10.08.21: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/no-9-arctic-fisheries-agreement-enters-force>.
- Balton, David og Evan T. Bloom, "A Portrait of the Arctic Council at 25," *Polar Institute*, 26.05.2021. Tilgået 09.08.21: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/no-6-portrait-arctic-council-25>.
- Barents Euro-Arctic Cooperation, "About us," *Barentscooperation.org*, n.d. Tilgået 10.08.21: <https://www.barentscooperation.org/en/About>.
- Birchard, Rosie, "NATO Chief: Melting Arctic ice could heat up geopolitics," *Dw.com*, 22.03.21. Tilgået 10.08.21.
- Bloom, Evan T., Lawson W. Brigham og Marisol Maddox, "On the Horizon 2022. Polar," *Polar Institute, Wilson Center*, 11.01.22. Tilgået 20.01.22: <https://www.wilsoncenter.org/article/horizon-2022-polar>.
- Borunda, Alejandra, "Arctic summer ice could disappear as early as 2035," *National Geographic*, 13.08.20. Tilgået 03.09.21: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/arctic-summer-sea-ice-could-be-gone-by-2035>.
- Boulègue, Mathieu, *Russia's Military Posture in the Arctic. Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment* (London: Chatham House, 2019).

- Boulègue, Mathieu og Duncan Depledge, "Afterword: Time for a New Arctic Security Architecture," i *On Thin Ice? Perspectives on Arctic Security*, red. Duncan Depledge og P. Whitney Lackenbauer (Peterborough, Ontario: North American and Arctic Defence and Security Network, 2021), 184-186.
- Breitenbauch, Henrik og Tobias Libetrau, *Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark* (København: Djøf Forlag, 2021).
- Breitenbauch, Henrik og Alexander Høgsberg Tetzlaff, *Samfundssikkerhed i Danmark: Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed* (København, Djøf, 2022).
- Breum, Martin, "Russia extends its claim to the Arctic Ocean seabed," *Arctic Today*, 04.04.21. Tilgået 25.01.22: <https://www.arctictoday.com/russia-extends-its-claim-to-the-arctic-ocean-seabed/>.
- Brzozowski, Alexandra, "Arctic countries puzzled about EU's engagement in the region," *Euractiv*, 30.01.20. Tilgået 10.08.21: <https://www.euractiv.com/section/arctic-agenda/news/arctic-stakeholders-puzzled-about-eus-engagement-in-the-region/>.
- Claes, Dag H. og Arild Moe, "Arctic petroleum resources in a regional and global perspective," i *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional Dynamics in a Global World*, red. Rolf Tamnes og Kristine Offerdal (Oxon: Routledge, 2014), 97-120.
- Conley, Heather A., Matthew Melino, Nikos Tsafos og Ian Williams, *America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2020).
- Conley, Heather A. og Colin Wall, *Hybrid threats in the Arctic: Scenarios and policy options in a vulnerable region* (Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2021).
- Depledge, Duncan, "NATO and the Arctic. The Need for a New Approach," *The RUSI Journal* 165, nr. 5-6 (2020): 80-90.
- Depledge, Duncan, "Train Where You Expect to Fight: Why Military Exercises Have Increased in the High North," *Scandinavian Journal of Military Studies* 3, nr. 1 (2020): 288-301.
- Depledge, Duncan, Caroline Kennedy-Pipe og James Rogers, "The UK and the Arctic: Forward defence," I *Arctic Yearbook 2019* (2019): 1-9.
- Depledge, Duncan, Mathieu Boulègue, Andrew Foxall og Dmitriy Tulupov, "Why we need to talk about military activity in the Arctic: Towards an Arctic Military Code of Conduct," *Arctic Yearbook 2019* (2019): Briefing note (1-4).
- Dickson, Paul og Anna-Kaisa Hiltunen, *Security and hybrid threats in the Arctic. Challenges and vulnerabilities of securing the Transatlantic Arctic* (Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2021).
- Dodds, Klaus og Valur Ingimundarson, "Territorial nationalism and Arctic geopolitics: Iceland as an Arctic coastal state," *The Polar Journal* 2, nr. 1 (2012): 21-37.
- Eilís, Quinn, "Arctic Council wraps up to-day meeting in Salekhard, Russia," *Eye on the Arctic*, 02.12.21. Tilgået 07.12.21: <https://www.rcinet.ca/eye-on-the->

- arctic/2021/12/02/arctic-council-wraps-up-two-day-meeting-in-salekhard-russia/.
- European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic* (Brussels: High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2021).
- Evans, Jen og Andreas Østhagen, "Fisheries Disputes: The Real Potential for Arctic Conflict," *The Arctic Institute*, 03.06.21. Tilgået 11.08.21: <https://www.thearcticinstitute.org/fisheries-disputes-real-potential-arctic-conflict/>.
- Exnor-Pirot og Murrar, "Regional order in the Arctic. Negotiated Exceptionalism," *Politik* 20, nr. 3 (2017): 47-64.
- Fajstrup, Marianne, "Tsunamimodel afslører overhængende risiko for flere bygder i Grønland," *Ing.dk*, 17.05.21. Tilgået 09.12.21: <https://ing.dk/artikel/tsunami-model-afslorer-overhaengende-risiko-flere-bygder-groenland-246819>.
- The Federal Government, *Germany's Arctic Policy Guidelines. Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future* (Berlin: Federal Foreign Office, 2019), 23-25.
- Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2020* (København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2020).
- Forsvarets Efterretningstjeneste, *Udsyn 2021* (København: Forsvarets Efterretningstjeneste 2021).
- Forsvarsministeriet, *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis* (København: Forsvarsministeriet, 2016). Tilgået 28.04.2022: <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/FOU/bilag/151/1650324.pdf>.
- Forsvarsudvalget, "Opdateret kommissorium for analysegruppe som led i forberedelse af næste forsvarsforlig," *FOU Bilag 61*, 23.11.20. Tilgået 16.01.22: <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/FOU/bilag/61/2354861/index.htm>.
- Friis, Karsten, "Norway. NATO in the North?" i *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*, red. Nora Vanaga og Toms Rostoks (London: Routledge, 2018), 128-145 (132-134).
- Gorbachev, Mikhail, The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, 1. oktober 1987.
- Herz, John H., "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics* 2, nr. 2 (1950): 171-201.
- HM Government, *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (London: HM Government, 2021), 64.
- Humpert, Malte, "Facing Shortage of Natural Gas China Receives Emergency Shipment of LNG from Russian Arctic," *High North News*, 03.11.21. Tilgået 09.12.21: <https://www.highnorthnews.com/en/facing-shortage-natural-gas-china-receives-emergency-shipment-lng-russian-arctic>.

- Interview med Arktisekspert, 01.07.20.
- Inuit Circumpolar Council, *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic* (Tromsø: Inuit Circumpolar Council, 2009).
- IPCC, 2021, "Summary for Policymakers," i *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu og B. Zhou (Cambridge University Press).
- Jacobsen, Marc og Victoria Herrmann, "Introduction: Arctic International Relations in a Widened Security Perspective," *Politik 20*, nr. 3 (2017): 6-14.
- Jakobsen, Peter Viggo, "Danmark har gode muligheder for at mindske stormagtskonkurrencen i Arktis," i *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T. N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).
- Jakobsson, André Ken, "Kina har banket en kile i Rigsfællesskabet. Nu skal vi lære at håndtere sikkerhedspolitikens gråzone," *Ræson*, 19.12.19. Tilgået 29.04.22: <https://www.raeson.dk/2019/andre-ken-jakobsson-kina-har-banket-en-kile-i-rigsfaellesskabet-nu-skal-vi-laere-at-haandtere-sikkerhedspolitikens-graazone/>.
- Jakobsson, André K., "Ph.d. André Ken Jakobsson: Kina har store ambitioner om strategiske investeringer i Grønland. Ser vi en vasalstat i vente?," *Ræson*, 15.09.18. Tilgået 02.09.21: <https://www.raeson.dk/2018/ph-d-andre-ken-jakobsson-kina-har-store-ambitioner-om-strategiske-investeringer-i-groenland-ser-vi-en-vasalstat-i-vente/>.
- Jervis, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics 30*, nr. 2 (1978): 167-214.
- Jonassen, Trine, "Russia on Arctic Council Chairmanship: Wants to Revive the Military Dialogue Between Arctic States," *High North News*, 20.05.21. Tilgået 07.12.21.
- Kalvig, Per og Hans Lucht, *No green future without China. Greenland's minerals to consolidate China's rare earth dominance?* (Copenhagen: DIIS, February 2021).
- Keil, Kathrin, "The Arctic: A new region of conflict? The case of oil and gas," *Cooperation and Conflict 49*, nr. 2 (2014): 162-190.
- Kendall-Taylor, Andrea, Jim Townsend, Lawson W. Brigham og Nick Lokker, *Navigating Relations with Russia in the Arctic. A Roadmap for Stability* (Washington D.C.: Center for New American Security, 2021).
- Keskitalo, Carina, "International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region," *Cooperation and Conflict 42*, nr. 2 (2007): 187-205.
- Krigreren.dk, "Rusland ser skævt til dansk Challenger-fly på øvelse i Arktis," *krigreren.dk*, 20.09.20. Tilgået 10.08.21: <https://krigreren.dk/rusland-ser-skaevt-til-dansk-challenger-fly-paa-oevelse-i-arktis/>.
- Kristensen, Kristian Soby, "Negotiating Base Rights for Missile Defence: The Case of Thule Air Base in Greenland," i *Missile Defense: International, Regional and*

- National Implications, red. Bertel Heurlin og Sten Rynning (London: Routledge, 2005), 183-208.
- Kristensen, Kristian Søby og Lin A. Mortensgaard, "Stormagternes kamp om Arktis udfordrer Danmark," *Jyllands-Posten*, 07.02.21. Tilgået 03.09.21: <https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE12717736/stormagternes-kamp-om-arktis-udfordrer-danmark/>.
- Kristensen, Kristian Søby og Lin A. Mortensgaard, *Amerikansk Arktis-politik i forandring. Aktører og konfliktforståelser* (København: Djøf Forlag, 2021).
- Kristensen, Kristian Søby og Lin A. Mortensgaard, "USA i Arktis. Kampen om isbryderne og USA's arktiske stormagtsidentitet," i *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T. N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).
- Kristensen, Kristian Søby og Lin A. Mortensgaard, *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks* (København: Djøf Forlag, 2022).
- Kristoffersen, Jens Wenzel, *Baggrundspapir: Forsvar og klimaforandringer. Udfordringer og muligheder for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik* (København: Center for Militære Studier, 2021).
- Krog, Andreas, "Forskere efterlyser forum for arktisk sikkerhedspolitik," *Altinget.dk*, 10.06.20. Tilgået: 27.01.22: <https://www.alinget.dk/arktis/artikel/forskere-efterlyser-forum-for-arktisk-sikkerhedspolitik>.
- Käpylä, Juha og Harri Mikkola, "The promise of the geoeconomic Arctic: a critical analysis," *Asia Europe Journal* 14 (2016): 203-220 (206-212).
- Lackenbauer, P. Whitney og Heather Nicol (red.), *Whole of Government through an Arctic Lens* (Nova Scotia: Mulroney Institute of Government, 2017); Nicol, op.cit., 466-468.
- Larsen, Henrik, "The Arctic Exception: the Role of the EU in the Kingdom of Denmark's Arctic Policy," *European Foreign Affairs Review* 26, nr. 2 (2021): 1-32.
- Lindqvist, Andreas, "Mulig Milliardregning: Danmark skal betale for at redde klimaramt amerikansk eks-base," *Ingeniøren*, 20.09.19. Tilgået 12.08.21: <https://ing.dk/artikel/mulig-milliardregning-danmark-skal-betale-at-redde-klimaramt-amerikansk-eks-base-228913>.
- Lundestad, Ingrid og Øystein Tunsjø, "The United States and China in the Arctic," *Polar Record* 51, nr. 259 (2015): 392-403.
- Marchneko, N. A., N. Andreassen, O. J. Borch, S. Yu. Kuznetsova, V. Ingimundarson og U. Jakobsen, "Arctic Shipping and Risks: Emergency Categories and Response Capacities," *TransNav* 12, nr. 1 (2018): 107-114.
- McGwin, Kevin, "EU reps call on state-backed lenders to halt investment in gas project in Russian Arctic," *Arctic Today*, 25.05.21. Tilgået 12.08.21: <https://www.arctictoday.com/eu-reps-call-on-state-backed-lenders-to-halt-investment-in-gas-project-in-russian-arctic/>.
- Mortensgaard, Lin A., "It's Complicated: Denmark, Greenland and the EU in an Arctic Security Perspective," i *Looking North. The European Union and Arctic*

- Security from a Nordic and German Perspective*, red. Andreas Østhagen and Andreas Raspotnik (Stockholm: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021).
- Naalakkersuisut, "Stop for olieeftersforskning i Grønland," *naalakkersuisut.gl*, 2021. Tilgået 27.08.21: https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2021/07/1507_oliestop.
- NATO Heads of state and government, "Brussels Summit Communiqué," *NATO.int*, 14.06.21. Tilgået 09.08.21: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.
- Nicol, Heather N., "The Evolving North American Arctic Security Context: Can Security Be Traditional?," i *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, red. Ken S. Coates og Carin Holroyd (Cham: Palgrave Macmillan Cham, 2020), 455-472.
- Nielsen, Anders Puck, "Kampen om flåden – Kystvagt eller krig i farvandene omkring Grønland," i *Nye Sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis og Nordatlanten: Strategiske og Operative Udfordringer for Rigsfællesskabet og Forsvaret*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T. N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).
- Nordregio, "Resources in the Arctic 2019," *nordregio.org*, n.d. Tilgået 11.08.21: <https://nordregio.org/maps/resources-in-the-arctic-2019/>.
- Rahbek-Clemmensen, Jon, *Baggrundspapir: Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis* (København: Center for Militære Studier, marts 2020).
- Rahbek-Clemmensen, Jon og Gry Tomasen, *Learning from the Ilulissat Initiative. State Power, Institutional Legitimacy, and Governance in the Arctic Ocean 2007-18* (Copenhagen: Centre for Military Studies, 2018).
- Rahbek-Clemmensen, Jon og 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).
- Reuters, "Russian Envoy to Denmark says U.S. provokes Arctic peace," Reuters, 27.04.20. Tilgået 09.09.21: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-arctic-idUSKCN229218>.
- Olesen, Mikkel R., "The end of Arctic Exceptionalism? A review of the academic debates and what the Arctic prospects mean for the Kingdom of Denmark," i *Danish Foreign Policy Review*, red. Kristian Fischer og Hans Mouritzen, (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2020), 103-128.
- Olesen, Mikkel R., Flemming Splidsboel Hansen, Luke Patey, Steen Kjærgaard, Camilla Tenna Nørup Sørensen, Rasmus Leander Nielsen, Marc Jacobsen og Cecilie Felicia Stokholm Banke, *Nye Sikkerhedspolitiske Dynamikker i Arktis: Muligheder og Udfordringer for Kongeriget Danmark* (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2020), 10-12.
- Olsen, Inuuteq H. og Jessica Shadian, "Greenland and the Arctic Council. Sub-national regions in a time of Arctic Westphalianisation," i *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic. Postcolonial Paradiplomacy between*

- High and Low Politics*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Kristian Søby Kristensen (London: Routledge, 2017).
- Olsvig, Sara og Ulrik Pram Gad, *Foreldede kommunikationslinjer undergraver legitimitet. Når Danmark fører udenrigspolitik for Grønland og omvendt* (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2020).
- Olsvig, Sara og Ulrik Pram Gad, "Selvfølgelig har Grønland en forsvarspolitik," *DIIS Policy Brief*, 09.11.21. Tilgået 21.01.22: <https://www.diis.dk/publikationer/selvfoelgelig-groenland-forsvarspolitik>.
- Overfield, Cornell, "An Off-the-Shelf Guide to Extended Continental Shelves and the Arctic," *Lawfare*, 21.04.21. Tilgået 04.10.21: <https://www.lawfareblog.com/shelf-guide-extended-continental-shelves-and-arctic>.
- Patey, Luke, *Managing US-China Rivalry in the Arctic. Small states can be players in great power competition* (Copenhagen: DIIS Policy Briefs, October 2020), 2.
- Petersen, Michael B. og Rebecca Pincus, "Arctic Militarization and Russian Military Theory," *Orbis* 65, nr. 3 (2021): 490-512.
- Pincus, Rebecca, "China's Polar Strategy: An Emerging Gray Zone?," *The Diplomat*, 06.07.18. Tilgået 11.08.21: <https://thediplomat.com/2018/07/chinas-polar-strategy-an-emerging-gray-zone/>.
- Pincus, Rebecca, "Three-Way Power Dynamics in the Arctic," *Strategic Studies Quarterly* Spring 2020: 40-63: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-14_Issue-1/Pincus.pdf.
- Politiets Efterretningstjeneste, *Vurdering af spionagetruslen mod Danmark. Truslen fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark* (Søborg: Politiets Efterretningstjeneste, 2022), 19.
- Pompeo, Mike R., "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus," *U.S. Embassy in Estonia*, 06.05.19. Tilgået 10.08.21: <https://ee.usembassy.gov/america-arctic-focus/>.
- Protection of the Arctic Environment (PAME). N.d. Tilgået 12.08.21: <https://www.pame.is/>.
- Rhinard, Mark og Sebastian Larsson, *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence* (Abingdon: Routledge, 2021).
- Rumer, Eugene, Richard Sokolsky og Paul Stronski, *Russia in the Arctic – A critical examination* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2021).
- Russia's Chairmanship Program for the Arctic Council*, Russian Chairmanship, 2021.
- Schreiber, Melody, "Russia and Canada may lose their legal claim to Arctic seaways as ice melts, experts say," *Arctic Today*, 04.04.19. Tilgået 25.01.22: <https://www.arctictoday.com/russia-and-canada-may-lose-their-legal-claim-to-arctic-seaways-as-ice-melts-experts-say/>.
- Seethi, K.M., "The Contours of India's Arctic Policy," *The Arctic Institute*, 03.08.21. Tilgået 10.08.21: <https://www.thearcticinstitute.org/contours-indias-arctic-policy/>.

- Sergunin, Alexander og Gunhild Hoogensen Gjørøv, "The Politics of Russian Arctic Shipping: evolving security and geopolitical factors," *The Polar Journal* 10, nr. 2 (2020): 251-272.
- Splidsboel Hansen, Flemming, *Nuclear Submarines and Central Heating, What Russia wants in the Arctic* (København: DIIS Policy Brief, januar 2021).
- Splidsboel Hansen, Flemming, "Mellem udvikling og oprustning: Ruslands planer for Arktis," *Økonomi & Politik* nr. 2 (2021): 115-132.
- Staalesen, Atle, "New Delhi confirms India stake in Rosneft's new Arctic oil project," *The Barents Observer*, 16.01.20. Tilgået 12.08.21: <https://thebarentsobserver.com/en/ecology/2020/01/new-delhi-confirms-indian-stake-rosnefts-new-arctic-oil-project>.
- Staalesen, Atle, "Climate change finds a place in Russia's new National Security Strategy," *The Barents Observer*, 06.07.21. Tilgået 10.08.21: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2021/07/climate-change-finds-place-russias-new-national-security-strategy>.
- Staub, Jørgen, "Rusland i Arktis. Fra Arktis som ressourcebase til sikring af suveræniteten," i *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*, red. Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla T.N. Sørensen (København: Djøf Forlag, 2021).
- Sørensen, Camilla, *China as (Near-)Arctic Great Power – Drivers and Perspectives* (Copenhagen: ThinkChina.dk Policy Brief, 2019).
- Tømmerbakke, Siri G., "Why Finland and Iceland want security politics in the Arctic Council," *Arctic Today*, 25.10.19. Tilgået 20.01.22: <https://www.arctic-today.com/why-finland-and-iceland-want-security-politics-in-the-arctic-council/>.
- Tømmerbakke, Siri G. og Amund Trellevik, "France Compares the Arctic to the Middle East, Claims the Region Belongs to No-One," *High North News*, 01.10.19. Tilgået 09.08.21: <https://www.highnorthnews.com/en/france-compares-arctic-middle-east-claims-region-belongs-no-one>.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet, "Den Internationale Arktiske Hub," *ufm.dk* 11.01.22. Tilgået 25.01.22: <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/internationalt-samarbejde/polarsamarbejder/den-internationale-arktiske-hub>.
- Vincent, Warwick F., "Arctic Climate Change: Local Impacts, Global Consequences, and Policy Implications," i *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, red. Ken S. Coates og Carin Holroyd (Cham: Palgrave Macmillan Cham, 2020), 507-526.
- Wegge, Njord, "Arctic Security Strategies and the North Atlantic States," *Arctic Review on Law and Politics* vol. 11 (2020): 360-382.
- Wilson Rowe, Elana, "Analyzing frenemies. An Arctic repertoire of cooperation and rivalry," *Political Geography* 76 (2020), 102072.
- Young, Oran R., "The Way Forward for the Arctic Council," *UArctic.org*, 2016. Tilgået 09.08.21: <https://www.uarctic.org/shared-voices/shared-voices-magazine-2016-special-issue/the-way-forward-for-the-arctic-council/>.
- Østhagen, Andreas, "The Arctic security region: misconceptions and contradictions," *Polar Geography* 44, nr. 1 (2021): 55-74.

- Østhagen, Andreas og Andreas Raspotnik, *Looking North. The European Union and Arctic Security from a Nordic and German Perspective* (Stockholm: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021).
- Åtland, Kristian, "Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic," *Cooperation and Conflict* 43, nr. 3 (2008): 289-311.
- Åtland, Kristian og Kristin Ven Bruusgaard, "When Security Speech Acts Misfire: Russia and the *Elektron* Incident," *Security Dialogue* 40, nr. 3 (2009): 333-354.

OM FORFATTERNE

Kristian Søby Kristensen, ph.d., er seniorforsker og centerleder 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.

