



Grønlandskortet

Arktis' betydning for Danmarks indflydelse i USA

Anders Henriksen
Jon Rahbek-Clemmensen

Marts 2017

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at analysere hvilke påvirkningsmuligheder Arktis og Grønland giver Danmark i forhold til USA, samt at komme med anbefalinger om hvordan dansk Arktisdiplomati i Washington D.C. kan styrkes. Rapporten er baseret på interviews med 35 politikere, embedsmænd og eksperter fra Danmark, Grønland og USA, samt to andre arktiske nationer.

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

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Lektor, ph.d. Anders Henriksen, Centre for International Law and Justice, Københavns Universitet

Adjunkt, ph.d. Jon Rahbek-Clemmensen, Center for War Studies, Syddansk Universitet

ISBN: 978-87-7393-797-6

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to analyse how Denmark can use Greenland and the Arctic to gain influence in the United States and recommends concrete initiatives that may mitigate barriers to Danish Arctic diplomacy. The report is based on interviews with 35 politicians, civil servants, and experts from Denmark, Greenland, and the United States, as well as two other Arctic nations.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Dr. Anders Henriksen, Associate Professor, Centre for International Law and Justice, University of Copenhagen

Dr. Jon Rahbek-Clemmensen, Assistant Professor, Center for War Studies, University of Southern Denmark

ISBN: 978-87-7393-797-6

Abstract

This report examines how Greenland can contribute to Denmark's ability to influence the policies of the United States. Greenland is important to the United States, and Denmark's willingness to allow the United States to build and maintain military installations in Greenland during the Cold War provided Copenhagen with a so-called "Greenland Card" that could be played in order to reap benefits for Denmark both in Washington and NATO. Due to its strategic location off mainland North America, Greenland is still important to the US, but it is not currently as significant as it was during the Cold War. Thus, the value of the Greenlandic Card is fairly limited. If, however, the US-Russia relationship deteriorates, the value of the card is likely to increase. In recent years, climate change and the accompanying "opening" of the Arctic have also increased American interest in Greenland and the North Atlantic region. In addition, the US seems to be interested in Greenland because Denmark can help it develop Arctic coast guard capacities. The American interest in Greenland provides Denmark with certain opportunities in the transatlantic relationship, and Denmark can play a constructive role and seek to enhance its ability to influence the United States in a number of areas. In general, Denmark should pay much more attention to the Arctic, and learn from the manner in which Norway approaches agenda-setting in Washington. Denmark can improve its strategic approach to Greenland and strengthen the strategic debate about how Greenland can be used to better influence the United States. However, the current focus on delivering powerful military contributions to American military operations, primarily in the Middle East, seems to stand in the way of developing the potential that Greenland has to offer *vis-à-vis* the United States. In addition, the mutual distrust that surrounds the relationship between Copenhagen and Nuuk has contributed to the highly defensive Danish approach. Danish policymakers seem to be very concerned that new initiatives or strategic discussions may lead to friction and animosity in the Danish-Greenlandic relationship. A more systematic approach to engaging and including Greenlandic decision makers in relevant processes is needed. The taboo that surrounds the Greenland Card should be discarded as well, as it increases distrust. Both Denmark and Greenland should engage in a more open dialogue regarding how Greenland can contribute to influencing US policy.

Dansk resumé

Denne rapport undersøger Grønlands betydning for Danmarks påvirkningsmuligheder i forhold til USA. Amerikanerne har vigtige interesser i Arktis, og Danmarks villighed til at lade USA opbygge og opretholde militære installationer i Grønland under den kolde krig gav Danmark et særligt ”Grønlandskort”, som skiftende regeringer kunne ”spille” for at opnå konkrete fordele i USA og i NATO. Grønland spiller fortsat en vigtig rolle for USA, hvilket primært skyldes øens militærstrategiske beliggenhed ud for det nordamerikanske kontinent. Men Grønlands betydning for USA er ikke så stor som under den kolde krig, og Grønlandskortets værdi er derfor i øjeblikket også relativt begrænset. Hvis det amerikansk-russiske forhold forværres, vil værdien af kortet imidlertid atter øges. I de senere år har der endvidere været en stigende amerikansk interesse for Grønland på grund af klimaforandringerne og globaliseringen med den deraf følgende ”åbning” af Arktis og Nordatlanten. Der synes samtidig at kunne spores en amerikansk interesse for dansk bistand i forbindelse med udvikling af amerikanske kystvagtskapaciteter, der kan anvendes i Arktis. Den amerikanske interesse i Grønland giver Danmark en række fordele og muligheder i det transatlantiske forhold, hvor Danmark på en række områder kan spille en konstruktiv rolle og herved øge muligheden for at få indflydelse i USA. Danmark bør generelt satse mere på Arktis, og kan med fordel lade sig inspirere af den norske tilgang i Washington. Danmark kan blive endnu bedre til at udvikle en klar og samlet strategi for, hvad man vil have ud af Grønland, og hvordan Danmark kan inddrage det transatlantiske forhold til USA. Men den aktuelle fokusering på at levere hårdtslående militære bidrag til USA’s militære operationer i først og fremmest Mellemøsten skygger for det potentiale, som Grønland rummer, ligesom den gensidige mistillid, der præger relationen mellem Nuuk og København, bidrager til at skabe en defensiv dansk dagsorden. Der synes således at være en udtalt bekymring for, at nye initiativer og strategiske diskussioner vil medføre gnidninger i forholdet til Grønland. Det er derfor nødvendigt at inddrage de grønlandske myndigheder og de grønlandske politikere mere systematisk og at tænke i nye måder, hvorpå Grønland kan blive involveret i de relevante processer. Det er også nødvendigt at gøre op med det tabu, der omgiver Grønlandskortet. Tabuet forstærker mistilliden i Rigsfællesskabet, og der bør derfor arbejdes for en mere åben dialog om, hvilke fordele Grønland kan give i forhold til USA.

Anbefalinger

Dansk Arktisdiplomati hænger sammen med de politiske processer i Rigsfællesskabet. Rapportens anbefalinger adresserer derfor begge disse elementer.

Dansk Arktisdiplomati

1. Danmarks fokus på Arktis bør øges, og området bør tilføres flere ressourcer.
2. Danmark bør, med inspiration fra Norge, i højere grad aktivt forsøge at sætte Arktis på dagsordenen i USA, især i forhold til Kongressen og amerikanske tænketanke. Danmark kan med fordel gøre mere for at bringe danske politikere, embedsmænd og eksperter med speciale i Arktis til relevante arrangementer i Washington D.C., hvor personer fra den amerikanske administration, Kongressen og tænketanke deltager.
3. Danmark bør arrangere en årlig tur til Grønland for relevante amerikanske politikere, embedsmænd, journalister og eksperter efter norsk model.

Rigsfællesskabets processer

4. Danmark og Grønland bør begge have som mål, at den strategiske kultur i Nuuk styrkes.
5. Der bør oprettes en koordinerende funktion – f.eks. en minister for Arktis eller Rigsfællesskabet – der kan sikre, at Grønland bliver inddraget, og at der bliver udtænkt nye måder, hvorpå Grønland kan blive involveret i de relevante processer.
6. Grønlandske myndigheder og særligt politikere fra det grønlandske Landsting bør inddrages mere systematisk. Folketingets udvalg, særligt de udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvalg, bør i højere grad invitere og høre grønlandske politikere.
7. Danmark og Grønland bør gøre op med det tabu, der omgiver ”Grønlandskortet”. Konkret bør Rigsfællesskabets Arktisstrategi opdateres, så rigsdelenes interesser og beslutningsprocesserne internt i Rigsfællesskabet inddrages. Grønland og Færøerne bør inddrages aktivt i strategiprocessen.

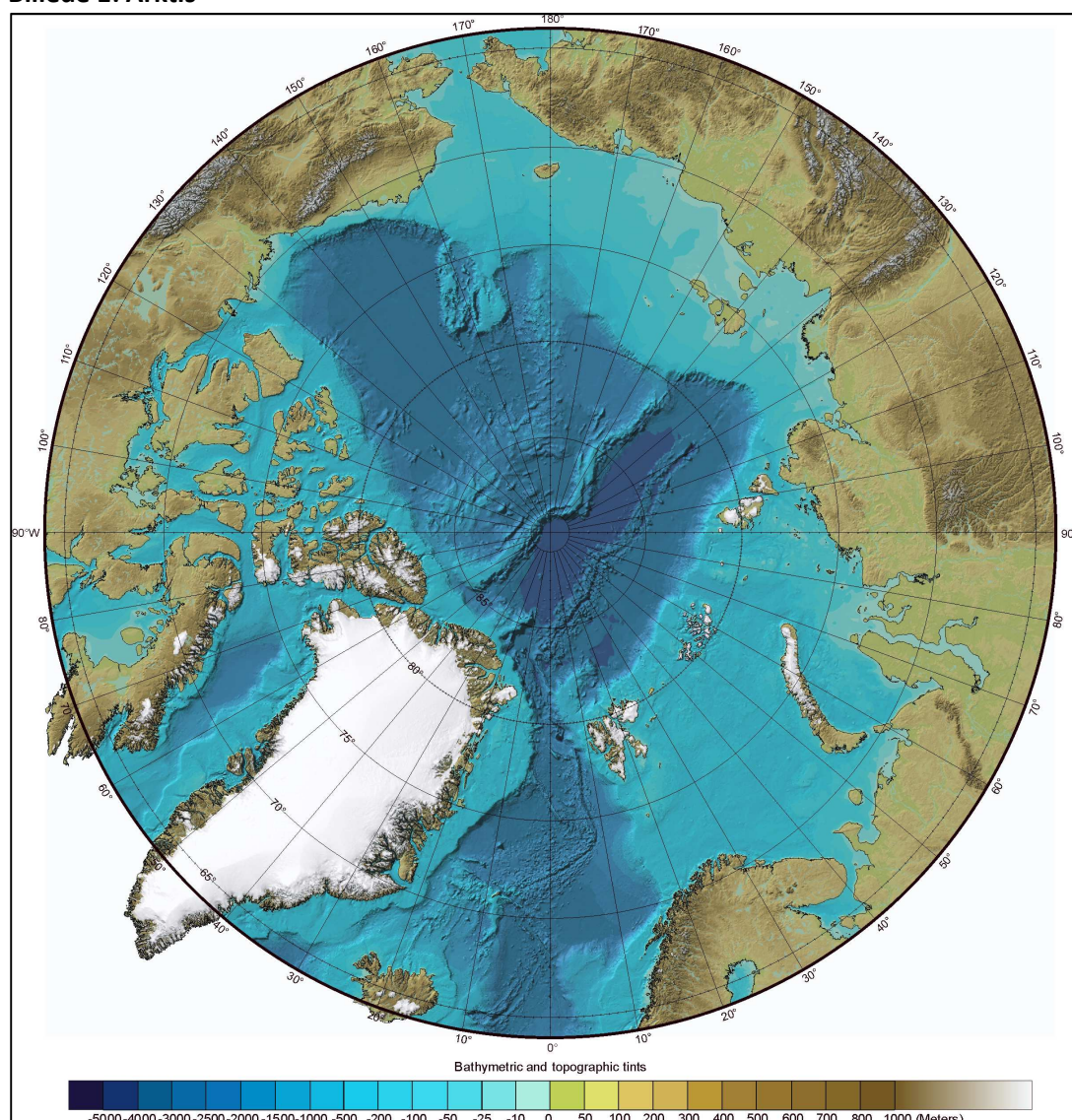
Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	1
2. GRØNLAND SET FRA WASHINGTON	7
2.1 Militærstrategiske interesser	8
2.2 Åbningen af Arktis	11
2.3 Politisk stabilitet og Kinas rolle i Grønland	12
2.4 Påvirkning af den amerikanske politiske dagsorden	14
3. HVAD KAN DANMARK OG GRØNLAND FÅ UD AF GRØNLANDSKORTET?	17
3.1 Danmarks position i NATO	17
3.2 Støtte til udvikling og operationer i Grønland.....	20
3.3 Adgang til beslutningstagere i USA.....	22
4. HVORDAN KAN DANMARK OG GRØNLAND BLIVE BEDRE TIL AT SPILLE GRØNLANDSKORTET?	24
4.1 Øget prioritering af Arktis	24
4.2 Barrierer for udviklingen af en endnu mere målrettet strategi om Grønland	27
5. KONKLUSION OG ANBEFALINGER	32
6. NOTER.....	34
7. LITTERATURLISTE.....	37

1. Indledning

Arktis bliver stadig vigtigere på den globale dagsorden, i takt med at globaliseringen og klimaforandringerne åbner regionen op for menneskelig aktivitet. I kraft af Rigsfællesskabet med Grønland er Danmark en af de otte arktiske stater og fem arktiske kyststater, og København har derfor rig mulighed for at udøve indflydelse på regionale beslutninger på et område, der har global bevågenhed. Som Peter Taksøe-Jensen formulerede det i sin nyligt udgivne udredning af dansk udenrigspolitik, så er Danmark ”en arktisk stormagt”.¹ Taksøe-Jensen konkluderer bl.a. på den baggrund, at Danmarks indsats i Arktis bør opprioriteres, så man gennem ’en styrket indsats og samarbejde internt i Kongeriget, men også internationalt ... [kan] udnytte de påvirkningsmuligheder, Kongeriget har som Arktisk stormagt’.²

Billede 1: Arktis



Kilde: Jakobsson et al. 2012

I denne rapport ser vi nærmere på netop Arktis og Grønlands betydning for Danmarks *påvirkningsmuligheder* i forhold til USA. Amerikanerne har vigtige interesser i Arktis, og især Grønland har historisk spillet en central rolle for USA's globale interesser, særligt under den kolde krig, hvor øen var et knudepunkt i USA's atomare afskrækkelse og handlemuligheder i Nordatlanten. USA er samtidig en af Danmarks vigtigste allierede. Et kig i historiebøgerne viser, at Danmarks villighed til at lade USA opbygge og opretholde militære installationer i Grønland under den kolde krig gav Danmark et særligt "Grønlandskort", som skiftende regeringer kunne "spille" for at opnå konkrete fordele i USA og i NATO.³ Denne rapports primære formål er at undersøge, om der fortsat findes et Grønlandskort, der kan give Danmark indflydelse i USA. Vi tager med andre ord afsæt i Taksøe-Jensens anbefaling og undersøger, hvilke påvirkningsmuligheder Arktis og Grønland giver Danmark i forhold til USA, hvad der kan opnås, og hvordan den fælles indsats for at udnytte de eventuelle muligheder kan styrkes. Rigsfællesskabets Arktisstrategi udløber i 2020, og forhåbentlig kan de herværende konklusioner bruges som input i en kommende strategiproces.

Vi følger Taksøe-Jensens analyse og zoomer ind på de bilaterale *påvirknings- og indflydelsesmuligheder*. En småstat som Danmark kan få betydning i verdenspolitikken, i det omfang den kan *påvirke* stormagternes handlemåde. Bilateral indflydelse har både en input- og en output-side: Når en småstat som Danmark yder noget usædvanligt, forbedres forholdet til USA, hvilket igen kan give Danmark en indflydelse i Washington, der kan anvendes til at opnå konkrete politiske mål.⁴ Det er altså nødvendigt at vide, hvad der kan ydes for at opnå indflydelse (input), og hvorledes denne indflydelse skal anvendes (output). I denne analyse fokuserer vi på to former for indflydelse: Forhandlingsstyrke og adgang (*access*).⁵ Forholdet mellem Danmark og USA kan ses som en formel og uformel forhandlingssituation, hvor Danmark bidrager med forskellige ydelser, som USA er interesseret i, mod at USA til gengæld giver Danmark konkrete politiske eller økonomiske gevinster. Jo vigtigere Grønland er for USA, jo bedre forhandlingsposition får Danmark, og jo flere konkrete gevinster kan opnås. En lille stat kan dog også opnå indflydelse ved at få adgang til amerikanske beslutningstagere, hvilket kan bruges til at overtale dem om nødvendigheden af en specifik politik, sætte en særlig agenda, få *insider*-viden eller opbygge personlige relationer.⁶ Adgang har også både en input- og en output-side: Danmark skal både gøre en indsats for at få adgang til beslutningstagere og fremme den danske og grønlandske agenda, men Grønland og Arktis kan også hjælpe danske politikere og embedsmænd med at få adgang, som kan bruges til at rejse udenrigspolitiske sager, der ikke er relaterede til Arktis.

Tabel 1: Forskellige indflydelsesformer

	Input (afsnit 2)	Output (afsnit 3)
Forhandlingsposition	Amerikanske interesser	Danske og grønlandske interesser
Adgang	Agenda-setting	Netværksopbygning

Vi stiller derfor tre konkrete spørgsmål, som hver beskrives i et separat afsnit: I afsnit 2 ser vi på input-siden og spørger, hvilken betydning Grønland og Arktis har for amerikanerne her 25 år efter ophøret af den kolde krig. Dernæst ser vi i afsnit 3 på output-siden og undersøger, hvilke konkrete gevinster og muligheder for adgang Danmark og Grønland kan opnå i USA. Til sidst undersøger vi i afsnit 4 forholdet mellem input og output og spørger, om Rigsfællesskabet kan blive bedre til at udnytte Grønlands og Arktis' betydning i Washington.

Det skal understreges, at vi på ingen måde forholder os til alle aspekter af dansk Arktispolitik eller det dansk-grønlandske forhold. Vi fokuserer alene på det triangulære forhold mellem Danmark, Grønland og USA og analyserer kun Danmark og Grønlands forhold til andre aktører, såsom EU, Canada eller de større asiatiske eller europæiske lande, i det omfang de påvirker forholdet til USA eller illustrerer pointer, der er relevante for dette forhold. Selvom Færøerne også er relevante for dansk Arktispolitik og forholdet til USA, inddrages de ikke nævneværdigt. Vi forholder os ej heller til de kontroversielle sager, der i de forgangne årtier har påvirket forholdet mellem Danmark og Grønland. Vi anskuer dem i stedet som begivenheder og hændelsesforløb, der eksemplificerer og former det dansk-grønlandsk-amerikanske forhold. Endelig forholder vi os ikke til Rigsfællesskabets nuværende struktur, og vi tager heller ikke stilling til, om det er acceptabelt og legitimt, at Danmark forsøger at anvende den amerikanske interesse for Grønland til at opnå indflydelse i Washington. Vi tager blot udgangspunkt i de politiske realiteter og i det forhold, at det har været en mere eller mindre udtalt grundpræmis hos alle de personer, vi har interviewet til denne rapport, at det er legitimt, at alle parter "får noget ud af det".

Tekstboks 1: Grønlands Selvstyre

I 2009 fik Grønland selvstyre efter 30 år med hjemmestyre. Med selvstyreaftalen blev det grønlandske bloktilskud fastfrosset (3,4 mia. kr. i danske 2009-priser i direkte tilskud), og Grønland fik mulighed for at hjemtage sagsområder mod selv at afholde de relevante udgifter. København beholdt ansvaret for udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål samt for de områder, der ikke er hjemtaget af Grønland. Aftalen indeholdt også en fordelingsnøgle for fremtidige råstofindtægter, således at Grønland beholder de første 75 mio. kr., og det resterende beløb fordeles ligeligt mellem Danmark og Grønland. Den danske del modregnes i bloktilskuddet, og når den overstiger blokskuddet, åbnes der for en ny forhandling.

Vores analyse er i vidt omfang baseret på interviews med 35 nuværende og forhenværende politikere (herunder fire tidligere danske udenrigsministre og en tidligere dansk forsvarsminister), embedsmænd og eksperter fra Danmark, Grønland og USA. Interviewene fandt sted fra foråret til vinteren 2016 i København, Nuuk, Bruxelles og Washington D.C. I Washington interviewede vi embedsmænd fra USA's udenrigsministerium, kystvagt og Kongressen, en tidligere amerikansk ambassadør i Danmark samt eksperter fra ledende tænketanke. Flere af vores interviewpersoner havde tidligere siddet i relaterede funktioner (f.eks. havde en diplomat tidligere arbejdet i det amerikanske forsvar), og de kunne således give os flere forskellige vinkler på vores spørgsmål. For at få en bred vifte af perspektiver talte vi med både Arktis-eksperter og med strategiske eksperter, der har et bredere fokus på amerikansk udenrigs- og forsvarspolitik. For at få et udenforstående perspektiv interviewede vi også to Washington-baserede diplomater (én nuværende og én forhenværende), der hver kom fra en anden arktisk nation. Vi har anonymiseret vores kilder i rapporten, men har i videst muligt omfang tilkendegivet kildernes baggrund og institutionelle tilknytning. Vi har suppleret vores interviews med den relevante og tilgængelige litteratur.

Vi er bevidste om, at flere af de interviewede personer kan have en interesse i at "vinkle" deres svar i overensstemmelse med deres egne interesser eller med de interesser, som deres forhenværende eller nuværende institutioner og arbejdsgivere måtte have. Selvom vi har bestræbt os på at imødegå denne mulige fejlkilde ved at dobbelttjekke de forskellige udsagn og undlade at gengive påstande, vi ikke har kunnet få bekræftet fra flere kilder, kan vores metode anfægtes. Men, som med lignende undersøgelser (se Henriksen og Ringsmose, 2011), har vi ikke desto mindre foretrukket at gennemføre den ikke-perfekte, men trods alt realiserbare samtidshistoriske analyse.

Rapporten bygger videre på den eksisterende litteratur om Grønland og forholdet mellem Danmark og USA. Størstedelen af denne litteratur fokuserer på det dansk-amerikanske for-

hold under den kolde krig, og den viser bl.a., hvordan Grønland var en trumf, som Danmark aktivt kunne spille over for amerikanerne. Den nyere og stadig voksende litteratur om dansk Arktispolitik har afdækket et væld af relaterede aspekter, herunder hvorledes åbningen af Arktis påvirker dansk diplomati⁷ og forsvar⁸, hvordan Grønland forsøger at agere som udenrigspolitisk aktør⁹ og dynamikkerne i det triangulære forhold mellem EU, Grønland og Danmark.¹⁰ En række analyser har vist, at det triangulære dansk-grønlandsk-amerikanske forhold er i stadig forandring, bl.a. på grund af Grønlands øgede autonomi og ønske om selvstændighed. Spørgsmålet om, hvordan Grønland hjælper Danmark med at opnå indflydelse i Washington, er dog ikke blevet undersøgt empirisk. Clive Archer (2003) har med afsæt i forhandlingerne om udvidelsen af Thulebasen vist, at Grønland har fået en større betydning i det dansk-grønlandsk-amerikanske forhold, og at dette komplicerer relationerne mellem de to andre parter.¹¹ Kristian Søby Kristensen (2005) har udvidet dette perspektiv gennem en undersøgelse af den seneste forhandlingsrunde om Thulebasen i 2002-04 (Igaliku-aftalen), hvor han viser, hvordan det grønlandske selvstændighedsspørgsmål og den postkoloniale fortid er med til at forme dynamikkerne mellem de tre aktører.¹² Bo Lidegaard (2016) viser, at USA's interesser i Arktis forandrer sig over tid, og at dette også påvirker forholdet til Danmark og Grønland.¹³ Mikkel Vedby Rasmussen (2013) fokuserer specifikt på den grønlandske mineralindustri. Han mener, at USA fortsat vil have geopolitiske interesser heri, selvom globaliseringen generelt mindsker USA's behov for kontrol med Grønlands mineraler.¹⁴ Senest argumenterer Mikkel Runge Olesen (2017) for, at Danmark fungerer som en lynafleder mellem et Grønland præget af mistillid på grund af en problematisk fortid og et USA, der ønsker at bevare status quo.¹⁵ Alle disse bidrag danner et fundament, som den herværende rapport bygger ovenpå ved at undersøge, hvilken betydning Grønland og Arktis har for Danmarks mulighed for at opnå indflydelse i USA.

Rapportens hovedkonklusion er, at Grønland fortsat er vigtig for USA, og at det primært skyldes øens militærstrategiske beliggenhed ud for det nordamerikanske kontinent. Grønland er imidlertid ikke nær så vigtig for USA som under den kolde krig, hvor især Thule-radaren spillede en helt central strategisk rolle. Vi konkluderer derfor også, at Grønlandskortets værdi for tiden er begrænset – i hvert fald i forhold til tidligere. Men hvis det amerikansk-russiske forhold forværres, vil værdien af kortet imidlertid atter øges. Der er endvidere en stigende amerikansk interesse for Grønland på grund af klimaforandringerne og globaliseringen med den deraf følgende ”åbning” af Arktis og Nordatlanten. Vi noterer os endvidere, at flere har

givet udtryk for, at USA bl.a. kigger mod Grønland som led i deres bestræbelser på at opbygge kapaciteter, der kan anvendes i Arktis.

Vi konkluderer også, at den amerikanske interesse i Grønland giver Danmark en række fordele og muligheder i det transatlantiske forhold, hvor Danmark på en række områder kan spille en konstruktiv rolle. Vores konklusioner er hermed på linje med budskabet i Peter Taksø-Jensens udredning, hvor det bl.a. anbefales, at Danmark styrker sin indsats i Arktis – også for at opnå politisk indflydelse. Vi mener, at Danmark med fordel kan gøre mere for at få Arktis på den politiske dagsorden i Washington, og at man fra dansk side i den forbindelse kan lade sig inspirere af den norske tilgang. Vi mener også, at Danmark kan blive endnu bedre til at udvikle en klar og samlet strategi for, hvad man vil have ud af Grønland, og hvordan vi kan inddrage det transatlantiske forhold til USA. Men den aktuelle fokusering på at levere hårdtslående militære bidrag til USA's militære operationer i først og fremmest Mellemøsten skygger for det potentiale, som Grønland rummer, ligesom den gensidige mistillid, der præger relationen mellem Nuuk og København, bidrager til at skabe en defensiv dansk dagsorden. Der synes således at være en udtalt bekymring for, at nye initiativer og strategiske diskussioner skal skabe gnidninger i forholdet til Grønland. Vi noterer os, at såvel grønlandske som danske aktører giver udtryk for, at det er legitimt, at Grønland også bruges til at øge Danmarks indflydelse i USA, men at dette ikke desto mindre er et tabubelagt spørgsmål.

Et par korte bemærkninger om rapportens terminologi. I litteraturen om dansk Arktispolitik bliver "Rigsfællesskabet" eller "Kongeriget Danmark" til tider beskrevet som én udenrigspolitisk aktør, der omfatter Danmark, Færøerne og Grønland.¹⁶ En af de centrale pointer i denne rapport er, at det er nødvendigt at få den komplekse arbejdsdeling mellem Danmark og Grønland til at fungere i praksis, og at det i den forbindelse er vigtigt at erkende, at de tre dele af Rigsfællesskabet har forskellige kompetencer, rettigheder og interesser. Selvom de samlende betegnelser indfanger, at de forskellige dele af riget ofte har overlappende interesser og taler med én stemme udadtil, så udviser de omvendt også, at der eksisterer interessekonflikter mellem disse aktører, og at Danmark til tider har handlet uden at inddrage de andre rigsdele. Vi har derfor i denne rapport valgt at anvende betegnelsen "Rigsfællesskabet" til at beskrive den forfatningsmæssige ramme, som binder Danmark, Færøerne og Grønland sammen, men når der henvises til de mere konkrete aktører, så specificerer vi, om der er tale om henholdsvis Danmark eller Grønland (eller begge). Rigsfællesskabets udenrigs- og sikkerhedspolitiske kompetencer er forankret i Danmark, og vi taler derfor om Danmarks forhold til andre stater.

2. Grønland set fra Washington

USA's interesser i Grønland og Arktis har historisk handlet om geografi og geopolitik. Fokus har været på at beskytte Nordamerikas nordligste fløj og på at undgå, at fremmede magter kan bruge øen som et springbræt til operationer i USA's nærområde. Grønland udgør det nordamerikanske kontinents grænse mod nordøst og indtager en geostrategisk vigtig placering på den korteste fugleflugtslinje mellem Rusland og USA. Allerede inden USA blev en global supermagt, var der derfor et ønske i Washington om at forstå og kontrollere de nordligste egne. Den amerikanske polarforsker Robert Peary udforskede Nordgrønland og Nordpolen, og han var under Første Verdenskrig en af fortalere for, at USA skulle købe Grønland for at lukke sin nordlige flanke. Under Anden Verdenskrig havde USA en interesse i at få fodfæste i Grønland, så Tyskland ikke kunne anvende øen som base for vejstationer og som mellemlandingsplads på vej mod Nordamerika. Den amerikanske regering indgik derfor en aftale med den daværende danske ambassadør i Washington, Henrik Kauffmann, der gav amerikanerne vidtgående adgang til at anvende grønlandsk territorium. Aftalen var at anse som et dansk bidrag til den allierede indsats. Under den kolde krig blev Grønland en vigtig base for USA's nukleare varslingsystem og for indsatsen mod den sovjetiske Nordflådes operationer i Nordatlanten.¹⁷

Men selvom Arktis og Grønland er vigtige for USA, er det ikke sikkert, at den amerikanske centraladministration er opmærksom på de muligheder og de udfordringer, der er i det høje nord. Da Robert Peary i 1909 havde fundet den geografiske nordpol og tilbød at stille den til rådighed for den amerikanske præsident William H. Taft, svarede præsidenten tørt: 'Thanks for your interesting and generous offer. I do not know exactly what I could do with it'.¹⁸ Som vi skal se senere, er USA's interesse for området også faldet betydeligt efter ophøret af den kolde krig, og det er først i de seneste år, hvor klimaforandringerne og globaliseringen har "åbnet" regionen for kommerciel aktivitet, at Arktis igen er begyndt at komme på dagsordenen i Washington. I 2013 blev USA eksempelvis den sidste arktiske kyststat, der udgav en arktisk strategi.¹⁹

Det er et strategisk mål for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik at styrke forholdet til Washington, og det er derfor også en dansk målsætning at yde bidrag på områder, der har den amerikanske regerings bevågenhed. Blandt vores interviewpersoner i Washington var der generel enighed om, at USA's interesser i Grønland i store træk falder i tre hovedkategorier: Militærstrategiske interesser, åbningen af Arktis og politisk stabilitet i Grønland. Det var imidlertid

også tydeligt, at USA's interesser i regionen ikke er givne, og at der er rig lejlighed til at søge at påvirke den amerikanske dagsorden.

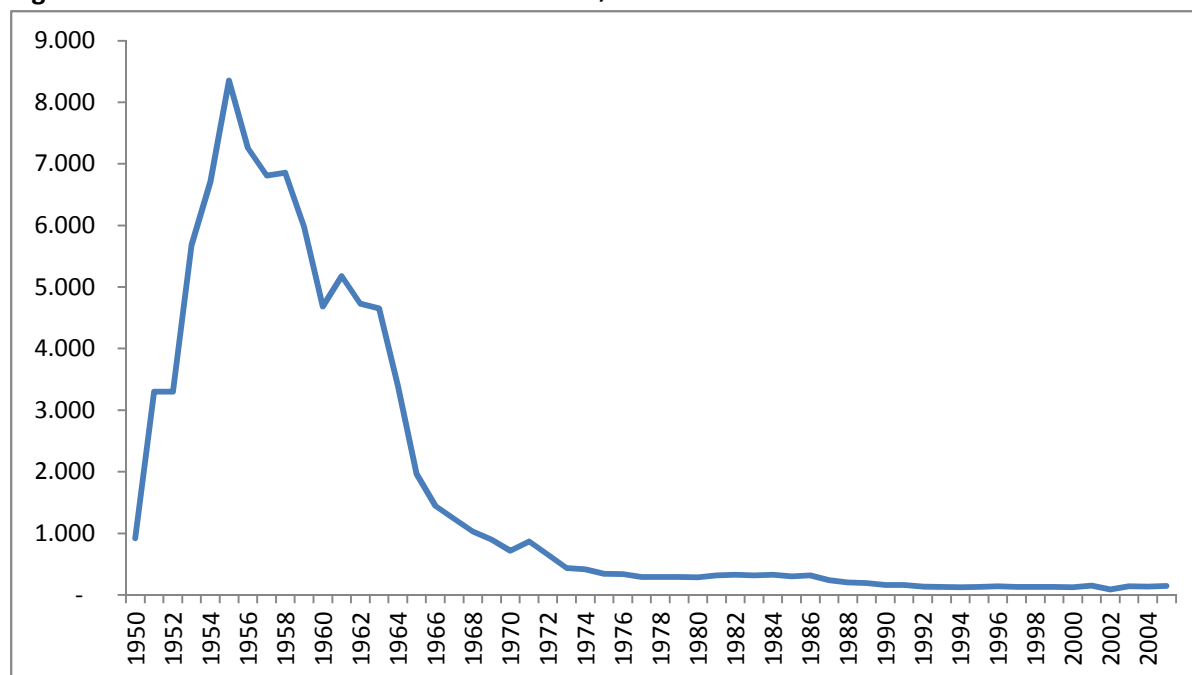
2.1 Militærstrategiske interesser

USA's *militærstrategiske interesser* i Grønland er fortsat vigtigere end USA's andre interesser, og de er en direkte udløber af Grønlands geografiske placering mellem Nordamerika og Rusland. Som en af de amerikanske eksperter, vi interviewede, udtalte, så er USA's primære interesse i Grønland knyttet til "geography, geography, geography!" I praksis er Grønlands militærstrategiske betydning i Washington snævert forbundet med det amerikansk-russiske forhold. Så når Rusland anses for at udgøre en trussel mod det nordamerikanske kontinent, stiger USA's interesse for at sikre sin geostrategisk vigtige nordflanke. Som en af de amerikanske eksperter, vi interviewede, udtalte, ser USA på Grønland 'through the lenses of Russia. It is primarily about geography and the ability to operate in that area ... Greenland is nice because of its location'.

Der er dog ingen tvivl om, at Grønland set fra Washington D.C. ikke længere er af så stor strategisk betydning, som tilfældet var under den kolde krig. De amerikanske militære installationer i Grønland, herunder først og fremmest Thulebasen, udgjorde et væsentligt element i det atomare beredskab under den kolde krig, men med Sovjetunionen fald og den kolde krigs afslutning mindskedes installationernes betydning markant. Flere af de personer, vi interviewede i USA, fremhævede således, at Grønland ganske enkelt ikke har en fremtrædende plads på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsorden. En tidligere amerikansk diplomat udtalte, at 'most people, even in foreign policy circles, do not recognize Greenland's importance'.

Den samstemmende tilbagemelding fra de amerikanere, vi talte med, var, at USA for tiden ikke ser de store sikkerhedspolitiske trusler i Arktis. Som en amerikansk ekspert udtrykte det, så har USA 'still a hard time putting the Arctic and security in the same sentence'. Thulebasen er ganske vist i kraft af dens rolle i det amerikanske missilvarslings- og forsvarssystem fortsat et af Washingtons vigtigste aktiver i Grønland. Men da truslen fra Rusland ikke anses for at være lige så alvorlig som under den kolde krig, var det den klare vurdering hos vores amerikanske interviewpersoner, at basen ikke er så betydningsfuld som førhen.

Figur 1: Amerikanske soldater udstationeret i Grønland 1950-2005



Det forhold, at Grønlands militærstrategiske betydning for USA i vidt omfang stiger og falder i takt med det amerikansk-russiske forhold og Washingtons opfattelse af, hvor alvorlig den strategiske trussel fra Rusland er, bevirker i sagens natur, at øens betydning kan blive øget i de kommende år. Jo værre forholdet bliver mellem Washington og Moskva, jo større er sandsynligheden for, at USA ser et øget behov for at overvåge og imødegå russiske manøvrer på sin nordlige flanke. Thulebasens strategiske betydning må herved forventes at blive øget tilsvarende.

Det er velkendt, at Ruslands aggressive fremfærd i først og fremmest Ukraine og på Krim har øget spændingerne mellem USA og Rusland, og den amerikanske regering bidrager – i skrivende stund – til at opretholde de aktuelle sanktioner mod Rusland. Det er endnu for tidligt at vurdere, hvad valget af Donald J. Trump som USA's præsident betyder for USA's forhold til Rusland og for USA's tilgang til Arktis, men der hersker for nuværende ikke ubetydelig usikkerhed. Som vi vender tilbage til senere i rapporten, er den aktuelle uklarhed om den amerikanske kurs over for Rusland *i sig selv* en grund til, at Danmark allerede nu bør begynde at vurdere, hvilken betydning en eventuel øget amerikansk fokusering på Rusland vil have på de danske muligheder i Washington, og at Danmark arbejder for at have flere strenge at spille på i forholdet til USA.

Flere danske og amerikanske interviewpersoner fremhævede, at eventuelle øgede spændinger mellem USA og Rusland må forventes at skabe større fokus på havene mellem Grønland,

Island og Storbritannien – det såkaldte ”Greenland-Iceland-United-Kingdom gap” (GIUK). GIUK er en strategisk flaskehals for russiske ubådes evne til at operere i Nordatlanten, og i tilfælde af en egentlig krise i forholdet til Rusland vil overvågning af disse farvande igen blive en vigtig amerikansk prioritering og derfor også en væsentlig opgave for de vestlige forsvar, som det var under den kolde krig.²⁰ I dette tilfælde vil USA primært tage udgangspunkt i andre allierede såsom Island, Norge og Storbritannien, men det er også meget sandsynligt, at Grønland i så fald kommer til at spille en større rolle. F.eks. kan grønlandske baser benyttes i overvågningen af GIUK, og det danske forsvar kan komme til at deltage aktivt i denne opgave med enheder, der er indrettet til anti-ubådskrigsførsel (*Anti Submarine Warfare*).²¹ Færøerne kan ligeledes komme til at spille en meget vigtig rolle i USA’s og NATO’s anti-ubådsaktiviteter, som det var tilfældet under den kolde krig.²²

Figur 2: Greenland-Iceland-United-Kingdom Gap



2.2 Åbningen af Arktis

Den amerikanske interesse for Grønland kan imidlertid ikke reduceres til øens strategiske placering og forholdet til Rusland. Også *klimaforandringerne* og den deraf følgende ”åbning” af Arktis og farvandene i Nordatlanten har øget USA’s interesse for regionen og herved også for Grønland. Regionale fora såsom Arktisk Råd er gradvist blevet vigtigere for USA. Obama-regeringens Arktispolitik har særligt været drevet af et ønske om at dagsordensætte klimaforandringerne i USA, og den seneste nationale sikkerhedsstrategi nævner det som en af de store globale sikkerhedsudfordringer.²³ Det skete bl.a. ved en større konference i 2015 om arktiske spørgsmål med særligt fokus på den globale opvarmnings betydning, hvor præsident Obama, som den første siddende præsident, besøgte Arktis.²⁴ Klimaforandringerne slår tidligere og hårdere igennem i Arktis sammenlignet med andre steder på kloden. Den amerikanske regering har derfor ønsket at benytte Grønland som et eksempel, der kan illustrere de samfundsmæssige konsekvenser, både i forhold til den amerikanske offentlighed og for at sætte spørgsmålet på dagsordenen internt i den amerikanske offentlige sektor. Som en dansk embedsmand formulerede det, så har Grønland ’fået en stor symbolsk betydning i forhold til nogle af tidens store spørgsmål ... som klimaet og temperaturstigninger’. En amerikansk embedsmand stemte i: ’Greenland is ground zero for rising sea-levels ... This is a problem that requires long-term thinking ... The problem is to capture people’s attention’.

Flere af vores interviewpersoner gav udtryk for, at åbningen af Arktis har øget den amerikanske interesse for at tilegne sig flere *arktiske kystvagtskompetencer*. USA’s nuværende evne til at operere i det arktiske miljø er ikke særlig veludviklet, og amerikanerne kigger tilsyneladende i stigende grad mod andre arktiske nationer for at lære af disses erfaringer. Ifølge flere amerikanske embedsmænd er USA’s tilstedeværelse i Arktis p.t. primært et område, der interesserer den amerikanske kystvagt, hvor man, ligesom de andre arktiske kyststater, ønsker at opbygge kapaciteter inden for civilt-orienterede områder såsom overvågning, søredning, miljøbeskyttelse.

Den største udfordring for den amerikanske kystvagt synes at være informationsdeling, særligt når det handler om overvågning (*maritime domain awareness*). Amerikanske embedsmænd fremhævede, at der p.t. mangler information om trafikken i Arktis, og at det begrænser den amerikanske kystvagts evne til at forebygge og håndtere ulykker, kriminalitet og miljøproblemer. Der er ikke udsigt til, at der opstår en samlet teknisk løsning på dette problem, og den amerikanske kystvagt ønsker derfor i videst mulig grad at dele informationer med andre

kystvagter for på den måde at kunne danne sig et overblik over trafikken i området. Det blev også fremhævet, at man fra amerikansk side er interesseret i data om vejrforhold og forekomsten af isbjerger i havene omkring Grønland. Denne informationsdeling kan skabes ved at opbygge relationer til de andre kystvagter, både formelt i fora såsom Arctic Coast Guard Forum og uformelt mellem individuelle officerer. En amerikansk embedsmand beskrev den nuværende informationsdeling som ”haphazard and not well-coordinated”, og han fremhævede, at den systematiske koordinering og informationsdeling mellem kystvagterne med fordel kan øges, f.eks. ved at oprette et fælles amerikansk-canadisk-dansk-islandsk koordinationscenter. Interessen for klima, forskning og kystvagtsopgaver kommer bl.a. til udtryk i det amerikansk-ledede militære polarforskningssamarbejde International Cooperative Engagement Program for Polar Research (ICE-PPR), hvor det danske forsvarsministerium er repræsenteret.

Flere danske officerer fremhævede, at USA især mangler lavpraktiske erfaringer i forhold til at operere i Arktis. Som en dansk officer udtalte, skal USA til at ’opbygge arktiske kapaciteter på sigt’, og de skal ’opbygge viden, både teoretisk og praktisk.’ En anden supplerede ved at bemærke, at amerikanerne er meget imponerende af, hvor gode kapaciteter Danmark har i Nordatlanten: ’Kapacitetsmæssigt er vi rigtig, rigtig godt med. Og det ved amerikanerne godt, for de har været deroppe’. Flere danske officerer fremhævede, at USA kan bruge de danske erfaringer både til at træne amerikanske officerer og til at designe nye kapaciteter, der skal operere i Arktis. F.eks. har amerikanske søofficerer sejlet med på danske fartøjer i Arktis for derved at få et førstehåndskendskab til arktiske operationer, som kan bruges i fremtidige design af amerikanske skibe. Der arbejdes p.t. også på, at amerikanske skibe kan deltage i øvelser ved Grønland. En højtstående amerikansk embedsmand bekræftede, at USA har trukket på Danmarks praktiske erfaringer, bl.a. i forbindelse med planlægning og konstruktion af nye skibe. Han påpegede dog også, at Danmark langt fra er USA’s eneste partner i den henseende. Også norske og finske bidrag har været vigtige.

2.3 Politisk stabilitet og Kinas rolle i Grønland

Flere af vores amerikanske interviewpersoner gav udtryk for, at man fra amerikansk side ikke ønsker at blive involveret i *det særlige forfatningsmæssige forhold mellem Nuuk og København*. Ifølge nogle af de amerikanere, der deltog i forhandlingerne om Igaliku-aftalen, var det forvirrende at skulle forhandle med både Danmark og Grønland på samme tid. Som det ser ud i øjeblikket, har USA det ganske fint med, at København er ”indgangen” til Rigsfællesskabet”, og at det overlades til Danmark at varetage forholdet til det grønlandske selvstyre. En af de amerikanske interviewpersoner udtrykte i den forbindelse: ‘The US does not consider it a

triangle but a bilateral relationship between the US and Denmark with a potential triangle within the Kingdom of Denmark consisting of the Faroe Island, Greenland, Copenhagen’.

Tekstboks 2: Igaliku-aftalen

I 2002 anmodede den amerikanske regering Danmark om tilladelse til at opgradere sine faciliteter i Thule, hvilket indebar en genforhandling af Forsvarsaftalen af 1951. Grønlands Hjemmestyre indgik for første gang i forhandlingerne. Med Igaliku-aftalen, der blev underskrevet af Danmark, Grønland og USA d. 6. august 2004, fik USA lov til at opgradere sine faciliteter i Thule, mens Grønland blev anerkendt som part i forhandlingerne og fik en garanti for at blive konsulteret i forbindelse med fremtidige ændringer på basen. For at kompensere Grønland for den amerikanske brug af grønlandsk territorium oprettedes *Joint Committee*, der skulle facilitere samarbejde inden for områder såsom uddannelse, forskning, miljø og turisme.

Den generelle tilbagemelding fra interviewpersonerne var desuden, at USA på det helt overordnede plan er tilfreds med *status quo* i Grønland. Som en amerikansk ekspert udtalte: 'No one wants to rock the boat'. Amerikanerne er opmærksomme på, at Grønland langsomt bevæger sig mod større selvstændighed, og USA respekterer Grønlands ret til at opnå selvbestemmelse. Samtlige amerikanske interviewpersoner understregede, at USA ikke vil blande sig i det dansk-grønlandske forhold og i, hvordan det grønlandske folk udøver sin ret til selvbestemmelse. En interviewperson udtalte: 'We don't take up a position on how other states should handle their regions ... I would be surprised to hear that the US would have strong position on who should govern Greenland'. En højtstående amerikansk diplomat havde det samme budskab: 'Dealing with Greenland is the problem of the Kingdom of Denmark. That is their concern'. Der var omvendt også en generel accept af, at den nuværende konstruktion med Grønland som en del af et Rigsfællesskab, der på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område administreres fra København, fungerer fint. Man ved ikke, hvad man får, hvis Grønland en dag bliver selvstændigt. Som den samme amerikaner kort konstaterede: 'It works now'. En amerikansk ekspert supplerede ved at bemærke: 'We would be worried about how an independent Greenland would allow us to use that bit of geography. We would lose a bit of territory that we leverage for a very important task'. Denne opfattelse underbygges af lækede indberetninger fra Wikileaks, hvor den amerikanske ambassade i København i en besked til State Department fra 2006 skrev, at

... Should Greenland ever strike oil and achieve independence, the United States would have as a host nation for Thule a country inclined to be sympathetic to NAM [Non-Aligned Movements] positions rather than one of our staunchest allies [Denmark].²⁵

Udtrykket "Non-Aligned Movements" henviser i denne sammenhæng til, at et selvstændigt Grønland kunne løsne båndet til USA, og ambassadørens budskab var altså, at dette udgør en risiko for Thulebasens fremtid.²⁶

Muligheden for kinesiske investeringer i Grønland er et af de områder, hvor fordelingen af kompetencer mellem Danmark og Grønland til tider bliver uklar. Som Forsvarets Efterretningstjeneste har bemærket, vil kinesiske investeringer kunne udgøre en forholdsvis stor andel af den lille grønlandske økonomi, og Kina vil derfor kunne få stor indflydelse på grønlandsk politik.²⁷ Grønlandsk handelspolitik kan herved reelt få udenrigs- og sikkerhedspolitiske konsekvenser. Vi spurgte eksplicit de amerikanske interviewpersoner, om Washington er bekymrede over udsigten til kinesiske investeringer i Grønland. Den generelle tilbagemelding var, at Kinas aktiviteter ikke for nuværende får alarmklokkerne til at ringe. USA anskuer – indtil videre i hvert fald – Kinas stigende interesse for Grønland som udtryk for en kinesisk interesse i at skaffe sig adgang til efterspurgte råstoffer og ikke som et ønske om at skabe en mere permanent og fysisk tilstedeværelse i regionen. Interviewpersonerne i Washington gav dog også udtryk for, at den kinesiske tilstedeværelse i Grønland er noget, man holder øje med, og at man er opmærksom på, at massive udenlandske investeringer i en økonomi af Grønlands begrænsede størrelse i praksis kan købe mærkbar indflydelse på udviklingen af grønlandsk politik. Som en af amerikanerne bemærkede, så er der 'a little bit of concern. Be sure you pay close attention to how this will play out'. En anden gav på tilsvarende vis udtryk for, at der kan komme en dag, hvor man ville 'tell the Danes that they should start paying attention to the influence foreign investments will have on local politicians'. I øjeblikket anses spørgsmålet imidlertid ikke som en alvorlig udfordring, og det anskues foreløbigt som et internt spørgsmål i Rigsfællesskabet.

2.4 Påvirkning af den amerikanske politiske dagsorden

Det er en vigtig pointe, at USA's interesser i – og kendskab til – Arktis ikke er statiske, og at der ligger en konstant udfordring i at sikre, at regionen ikke forsvinder fra den politiske dagsorden i Washington, eller at USA's interesser ikke udvikler sig i en retning, der ikke er forenelig med danske interesser. Som en embedsmand fra den amerikanske kongres sagde: 'There is a lot of learning needed in Washington D.C. about what it means to be an Arctic nation. We are way behind the curve on this one'.

Den amerikanske kongres er et af de mest centrale steder at søge at påvirke den amerikanske dagsorden. Ifølge en tidligere diplomat fra en anden arktisk stat dækker embedsmændene i

Kongressen ofte mange forskellige sagsområder, og de arbejder under et betydeligt tidspres. De er derfor tit åbne for information og konkrete forslag, de nemt kan tage med videre i det politiske system. Og da politikere, embedsmænd og eksperter fra Kongressen og tænketanksmiljøet ofte forfremmes til højtstående poster i den amerikanske administration, kan en tidlig ”påvirkning” af de pågældende personer skabe en politisk forståelse for en given dagsorden, der efterfølgende bringes højere op i systemet. Ifølge en amerikansk ekspert var Hillary Clintons besøg på Svalbard i 2004 f.eks. en af grundene til, at hun senere prioriterede Arktis i sin tid som udenrigsminister.

Flere amerikanske eksperter og embedsmænd gav udtryk for, at Danmark kan blive endnu bedre til at sælge den danske politik og de danske interesser i Arktis i Washington. Norge blev her konkret fremhævet som en stat, der er særdeles aktiv og dygtig. Den norske tilgang har fokuseret på tre taktikker, der illustrerer, at der formentlig gemmer sig et uudnyttet potentiale for Danmark.

For det første har Norge siden slut-1990’erne haft et *Norwegian-American Parliamentary Exchange Program* for politikere og embedsmænd i Kongressen, der består af en årlig tur til Norge, typisk med stop i Tromsø, og på Svalbard i Arktis.²⁸ Udgifterne betales af det norske udenrigsministerium og forsvarsministerium og sker med tilladelse fra det amerikanske udenrigsministerium under *Mutual Education and Cultural Exchange Act*. Mere end 150 amerikanere, herunder Hillary Clinton og John McCain, har deltaget i disse ture, der afholdes i Kongressens ferie i august. Flere af vores interviewpersoner fremhævede, at turene giver Norge en unik mulighed for at påvirke amerikanske beslutningstagere og til at skabe en forståelse for de særlige vilkår, der omgærder det høje nord. Som en amerikansk ekspert udtalte: ‘The Arctic is a theory until you visit it’. En embedsmand pointerede, at en tur til Arktis er den mest effektive måde at få sit budskab igennem: ‘On a trip they get you for seven days in their country ... to convey a message ... They fly you to Svalbard to see permafrost and an icebreaker. There really is no comparison’. En anden interviewperson påpegede, at det er almindeligt, at kongresmedlemmer, der ikke tidligere har udvist interesse for Arktis, af egen drift kommer med Arktis-relaterede initiativer, efter at de eller deres embedsmænd har været på en af de norske ture. Ved at bevare kontakten til de amerikanske deltagere opbygger de norske diplomater også et omfattende ”alumne”-netværk, der senere kan vise sig brugbart i det politiske arbejde. Som en embedsmand fra Kongressen sagde: ‘It is a good way for staff to know another country and topic by going there ... They take you to the Arctic region to get you interested in it ... They will maintain contact, in some cases for years afterwards’.

Den anden måde, hvorpå Norge aktivt forsøger at påvirke den politiske dagsorden i Kongressen og blandt de relevante tænketanke, er via både formelle og uformelle møder og arrangementer. En embedsmand fra Kongressen fremhævede, at norske ministre og højtstående embedsmænd ofte stiller op til møder med amerikanske embedsmænd, også selvom disse formelt set måtte være på et lavere niveau. Han nævnte bl.a., at den norske Senior Arctic Official (det norske udenrigsministeriums ledende embedsmand inden for arktiske forhold) som et af sine første initiativer prioriterede at holde møder med embedsværket i Kongressen. Norge sørger også for, at højtstående norske politikere og embedsmænd kommer til Washington, hvor de deltager i arrangementer med amerikanske embedsmænd, politikere og ansatte i tænketanksmiljøet.

Norge har for det tredje længe støttet flere amerikanske tænketankes fokusering på Arktis. I 00'erne blev den norske satsning på det høje nord kombineret med et Arktis-forskningsfremstød, hvor norske forskningsinstitutioner aktivt begyndte at yde støtte til flere amerikanske tænketanke. De pågældende tænketanke bistår så med at lave diverse arrangementer, hvor norske og amerikanske politikere, embedsmænd og eksperter kan mødes. Den norske støtte har bidraget til at skabe en interesse for Arktis blandt amerikanske tænketanke, der ikke tidligere har beskæftiget sig med området. Norge støtter forskellige tænketanke for at få forskellige former for input og for at få de amerikanske tænketanke til at udvikle deres Arktiskompetencer, så de kan konkurrere om midlerne. De norske bevillinger er flerårige, så de er attraktive for tænketankene, der herved opnår mulighed for at lave langsigtede forskningsinitiativer. Forskningen i Norge er blevet styrket af, at de amerikanske tænketanke er forpligtet til at samarbejde med forskningsinstitutioner i Norge.

Den norske tilgang er blevet muliggjort af, at Norge prioriterer Arktis meget højt, og at Norge har udviklet en sammenhængende og langsigtet strategi for området. Siden den norske regering i 2005 gjorde Arktis til sit vigtigste udenrigspolitiske satsningsområde,²⁹ har den afsat ressourcer til at bringe regionen på den politiske dagsorden i USA. En amerikansk ekspert udtalte i relation hertil: 'They focused on [the Arctic] as a priority ... They started every conversation with this and said 'this is our number one priority' ... That message permeates the [Norwegian] Ministry of Foreign Affairs'. Der har samtidig været en klar sammenhæng mellem Norges indenrigspolitiske prioriteter og de udenrigspolitiske virkemidler, og en gennemgående styrke har været den norske evne til at tænke langsigtet.

3. Hvad kan Danmark og Grønland få ud af Grønlandskortet?

Det foregående afsnit viste, at USA på har en interesse for Grønland, som Danmark kan forsøge at veksle til konkrete fordele. I dette afsnit kigger vi nærmere på, hvilket "output" Danmark og Grønland så kan få ud af USA. Som vi skal se, har Danmark historisk lukreret på USA's interesser i Grønland ved at høste en *politisk* gevinst i form af en styrket forhandlingsposition i NATO. Men spørgsmålet er, om denne variant af Grønlandskortet stadig har værdi, og om åbningen af Arktis har skabt nye danske muligheder i Washington. Og hvad med Grønland og de udfordringer, det grønlandske samfund står over for? Vil USA kunne bidrage til at løse nogle af disse?

3.1 Danmarks position i NATO

Der har historisk været stort fokus på, om den danske velvillighed over for den amerikanske tilstedeværelse i Grønland har været bragt i spil i forhold til misforholdet mellem størrelsen på *det danske forsvarsbudget og NATO's krav til medlemsstaternes forsvarsudgifter*. Historikere har debatteret, hvor vigtigt "Grønlandskortet" var under den kolde krig, men der er bred enighed om, at Grønland var med til at bevare Danmarks position i NATO, selvom Danmark ikke levede op til de målsætninger, som NATO havde opstillet for staternes bidrag.³⁰ For at afbøde den værste amerikanske kritik af de lave danske forsvarsudgifter hævdede skiftende danske regeringer, at der i beregningen af det danske bidrag skulle tages højde for andre danske ydelser af værdi for den vestlige alliance, herunder den høje danske ulandsbistand og det danske bloktilskud til Grønland.³¹ Som Jens Ringsmose har udtrykt det, var rationalet i København, at man 'ved at vise imødekommenhed og generøsitet overfor de amerikanske ønsker ... til gengæld kunne forvente en mere velvillig accept af et dansk alliancemedlemskab til nedsat pris'.³² Accepten af USA's tilstedeværelse i Grønland skulle herved betragtes som et "alliancebidrag", der skulle opveje de lave danske forsvarsudgifter.

Både Danmark og USA var bevidste om, at den danske velvillighed i forhold til amerikansk tilstedeværelse i Grønland var langt mere værdifuld for alliancen end en eventuel dansk oprustning, der ikke ville kunne ændre nævneværdigt på det generelle styrkeforhold mellem øst og vest.³³ På grund af Grønlands enorme størrelse kunne det danske forsvar ikke varetage øens forsvar alene, og USA bidrog derfor med militær beskyttelse af både Danmark og Grønland. Både Danmark og Grønland nød dermed godt af USA's interesser i Grønland. Det amerikanske udenrigsministerium udtrykte under den kolde krig beklagelse over de utilstrækkel-

ge militære bidrag fra stater som Norge og Danmark, men det bemærkedes ved samme lejlighed, hvor stor betydning især den danske velvillighed over for den amerikanske militære tilstedeværelse i Grønland havde, og at baserettighederne under ingen omstændigheder måtte sættes over styr. Der opstod en form for gentlemen-aftale mellem USA og Danmark, hvorefter amerikanerne – ikke uden en vis bebrejdelse og modvilje – ville affinde sig med den danske ”free rider-tilgang” til NATO-medlemskabet, så længe Danmark gav amerikanerne adgang til Grønland og ikke reducerede forsvarsudgifterne yderligere. Der var dog en grænse for, hvor meget man kunne få ud af Grønlandskortet, idet man kunne risikere, at USA i sidste ende trak sin sikkerhedsgaranti tilbage.³⁴

Dette billede blev underbygget af vores interviews. En dansk interviewperson, der var involveret i dansk udenrigspolitik under den kolde krig, bekræftede over for os, at Danmark i 1980’erne spillede Grønlandskortet for at afbøde amerikansk kritik af de lave danske forsvarsudgifter:

I NATO-forhandlingerne brugte vi det skamløst. ... Så sagde jeg altid: ’I kan jo ikke nøjes med at kigge på det der. I skal også kigge på vores ulandsbistand og vores bloktilskud på Grønland. Det vil vi have med i beregningen.’ Det grinede de jo lidt af, men de vidste også, at der var noget om det.

Interviewpersonen forklarede også, at det efter hans opfattelse på daværende tidspunkt var helt legitimt at sige til amerikanerne, at ’I har jo nogle interesser dér, og det skal vi kompenseres for’. Og det var tydeligt, at Grønlandskortet havde en værdi, da det bevirkede, at ’preset blev mindre på andre områder’. Danmarks meget eksplicitte og offentlige brug af Grønlandskortet blev mødt af et grønlandsk krav om, at Danmark refunderede Grønland et beløb, der svarede til den besparelse på forsvarsbudgettet, som kortet var udtryk for efter grønlandernes opfattelse. Kravet blev ikke imødekommet fra dansk side.³⁵

Det hører med til historien om Grønlandskortet under den kolde krig, at den danske politik var forbundet med ganske store omkostninger, særligt for Grønland, men også for Danmark. De mange kontroversielle sager, f.eks. flytningen af Thulefangerne i 1950’erne, og de menneskelige omkostninger, der fulgte med, var den pris, som Grønlandskortet havde. Det er også værd at notere sig, at Danmarks velvilje over for amerikanerne ved flere lejligheder var et følsomt spørgsmål i forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen.³⁶

Selvom man kan konkludere, at Grønlandskortet gjorde Danmark immun over for den værste kritik af de lave danske forsvarsudgifter under den kolde krig, er det til gengæld også vores klare indtryk, at tingene har ændret sig markant efter ophøret af den kolde krig. Der var således ingen af de danskere eller amerikanere, vi interviewede til denne rapport, herunder flere tidligere danske udenrigsministre, der gav udtryk for, at den danske velvillighed over for USA's tilstedeværelse i Grønland fortsat indgår i debatten om størrelsen af det samlede danske bidrag til NATO. Grønlandskortet lader med andre ord ikke længere til at være noget, man fra dansk side forsøger at lægge på bordet i NATO.

Der synes at være to primære forklaringer på dette. Den første har at gøre med det forhold, at de amerikanske baser i Grønland, som berørt i forrige afsnit, ganske enkelt ikke er af lige så stor strategisk betydning for USA som under den kolde krig. Med ophøret af den kolde krig faldt den strategiske betydning af de militære anlæg i Grønland, herunder radaren i Thule, betragteligt, og Washington ser som nævnt ikke for nuværende nogen større sikkerhedspolitiske trusler i Nordatlanten. Jo mindre betydningsfuld Grønland og regionen er for USA, jo mindre værdi har Grønlandskortet. Som en amerikansk ekspert udtalte: 'I don't think there is a Greenland Card to play right now, because it has not been the perception that there is a security issue up there'. En tidligere dansk udenrigsminister bemærkede tørt, at Thule bare "ikke er så vigtig mere". Enkelte af interviewpersonerne gav endvidere udtryk for, at den generelle teknologiske udvikling betyder, 'at Thules betydning som radarstation formentlig mindskes. Og herved svækkes Grønlandskortet'.

Den anden væsentlige forklaring på, at Grønlandskortet ikke længere lader til at spille nogen rolle i NATO-sammenhæng, er, at Danmark ikke har behov for at spille kortet. Under den kolde krig skulle Grønlandskortet som nævnt kompensere for Danmarks omdømme som en "free rider", der ikke bidrog tilstrækkeligt til NATO og det kollektive forsvar. Men, som tidligere forskning har vist, har den aktivistiske danske udenrigspolitik og skiftende danske regeringers villighed til at sende danske militære bidrag til diverse militære operationer i Mellemøsten, Centralasien og Nordafrika forbedret Danmarks renommé som en loyal allieret i USA og i NATO. Især de danske bidrag til krigene i Irak og Afghanistan har haft en meget positiv indvirkning.³⁷ Som en amerikansk ekspert udtalte, så har Danmark i de seneste år været en 'superstar that has done everything we asked them to do'. Selvom de danske forsvarsudgifter stadig ligger langt fra NATO's kvantitative målsætning om 2 % af BNP, så leverer Danmark til stadighed på 'output-siden', og det bemærkes i Washington og i NATO-kredse.

Det er her værd at notere sig, at de samstemmende tilbagemeldinger fra de amerikanske interviewpersoner var, at de danske militære bidrag til konflikterne i Mellemøsten, Centralasien og Nordafrika i de seneste år p.t. er mere værdifulde for amerikanerne end Grønland. Ifølge en af vores interviewpersoner i Washington er 'Danish participation in the Middle East ... worth more to us than Greenland because it is more to ask for'. En anden stemte i: 'Right now it is the Middle East that gives Denmark the most influence in DC ... The scales right now tilt towards the military activism. We need your frigates and your troops'.

Forskydningen af det strategiske fokus fra Grønland og over på deltagelse i militære operationer i Mellemøsten, Centralasien og Nordafrika er selvsagt også blevet bemærket i København. Som en tidligere udenrigsminister udtalte, så er der

... ingen tvivl om, at Grønland betyder noget for USA. Men det er nok 10 %. Det er intet i forhold til vores tilstedeværelse i Irak, Afghanistan og Libyen. Alt det der 'punching above the weight' handler om den aktivistiske sikkerhedspolitik og ikke så meget Arktis.

Som under den kolde krig leverer Danmark herved lige præcis dét, som USA pt. har mest brug. En anden tidligere udenrigsminister supplerede ved at bemærke, at der efter hans opfattelse ikke er 'tvivl om, at når man ikke går hårdere til Danmark, så skyldes det vores bidrag til USA's krige'.

3.2 Støtte til udvikling og operationer i Grønland

Danmarks forhold til USA kan også afhjælpe nogle af de forskellige udfordringer for Danmark og Grønland, som følger af åbningen af Arktis. Prognoser udarbejdet for Forsvarsministeriet viser, at der kan forventes en stigning i skibstrafikken i Arktis og nye aktivitetstyper, der vil øge opgavebyrden for forsvaret i Grønland.³⁸ Flere interviewpersoner fremhævede, at USA kan bidrage til forsvarets arbejde i Grønland gennem øget samarbejde med den amerikanske kystvagt, særligt vedrørende overvågning og redningskapaciteter. Hvor det danske forsvar kan hjælpe amerikanerne med praktiske erfaringer, kan USA omvendt tilbyde adgang til en lang række højteknologiske kapaciteter, der kan forbedre forsvarets effektivitet i Arktis. For det første er det vanskeligt for det danske forsvar at danne sig et overblik over trafikken i havene omkring Grønland på grund af de store afstande og forholdsvis få kapaciteter. Danmark er derfor interesseret i at få adgang til data fra amerikanske satellitter og fartøjer, som kan være med til at give et situationsbillede af trafikken i Arktis. Siden vi foretog disse inter-

views, er der truffet en tværpolitisk aftale om at styrke Forsvarsministeriets opgaveløsning i Arktis, og det kan have mindsket dette behov på længere sigt.³⁹

For det andet kan amerikanske platforme, såsom fly og droner, bidrage til overvågning og i konkrete redningsoperationer i tilfælde af en skibssulykke ved Grønland. Ifølge en af vores danske interviewpersoner er samarbejdet med USA på dette område et noget-for-noget-forhold, hvor man fra dansk side kan få adgang til amerikanske data og kapaciteter, hvis man har noget at bidrage med til USA.

Flere af vores kilder efterspurgte, at USA bidrager med tiltag, der kan styrke den grønlandske infrastruktur og økonomi. Flere grønlandske interviewpersoner pegede på, at der er behov for, at man genopliver *Joint Committee*, som blev dannet i forbindelse med Igaliku-aftalen i 2004, hvor Danmark, Grønland og USA udviklede samarbejdsprojekter inden for en række ”bløde” sagsområder såsom uddannelse, forskning, miljø og turisme. Flere danske og grønlandske interviewpersoner gav udtryk for, at dette samarbejde er gået i stå. Flere grønlændere påpegede også, at USA bør kompensere Grønland økonomisk for den amerikanske tilstedeværelse i Thule, særligt efter at det dansk-grønlandske selskab *Greenland Contractors* (hvor Selvstyret er medejer) mistede servicekontrakten på basen til en amerikansk virksomhed. Der var udbredt uenighed blandt vores danske og grønlandske interviewpersoner om, hvorvidt USA er villig til at kompensere Grønland økonomisk, og om Danmark og Grønlands generelle forhandlingsposition i forhold til USA vedrørende Thulebasen. Flere grønlandske interviewpersoner mente, at Thulebasen er vanskelig at flytte, og at Danmark og Grønland derfor sagtens kan presse flere indrømmelser ud af USA. De fleste af vores danske kilder mente derimod, at USA i så fald vil flytte basen. I Washington mødte vi forskellige meninger om dette. Ifølge en tidligere amerikansk diplomat, der deltog i de seneste Thuleforhandlinger, er en flytning ’not impossible, but a pain in the ass’, og han advarede om, at Grønland let kan overspille sin hånd. Han påpegede, at den største barriere ikke er logistik, men snarere angår, om Canada vil lade USA lægge basen der. Canada har hidtil afvist at deltage i det amerikanske missilforsvar, men den nye Trudeau-regering har signaleret et kursskifte på dette punkt. En anden tidligere amerikansk diplomat, der også var involveret i Thuleforhandlingerne, var mere skeptisk: ’Knowing Don Rumsfeld [daværende amerikansk forsvarsminister], we would have moved it if we could have’.

Ud over disse to emner oplevede vi en uklarhed om, hvordan USA kan bidrage til det grønlandske samfund. Hverken danske eller grønlandske interviewpersoner udpegede et konkret

område, hvor man efterlyste større amerikansk deltagelse. Som en dansk diplomat udtrykte det, er man her ”ude på ukendt territorium.” I forlængelse af USA’s generelle ønske om at blive holdt uden for det dansk-grønlandske forhold var der blandt vores amerikanske kilder dog en skepsis over for en direkte involvering i udviklingen af Grønland. En tidligere amerikansk diplomat påpegede, at mange af de kommercielle muligheder i Grønland ikke egner sig til amerikanske virksomheder, der, modsat f.eks. kinesiske virksomheder, er privatejede og har fokus på kortsigtet afkast af deres investeringer. Flere interviewpersoner i både Washington, København og Nuuk bemærkede også, at manglen på administrativ kapacitet i Grønland gør det vanskeligt at etablere konkret samarbejde mellem USA og Grønland.

3.3 Adgang til beslutningstagere i USA

Adgang (*access*) til amerikanske beslutningstagere er *i sig selv* en fordel for et lille land som Danmark, fordi det giver information om, hvordan amerikanerne tænker og forholder sig til aktuelle politiske problemstillinger. Herudover giver adgang også en mulighed for at præsentere danske synspunkter og interesser og herved søge at påvirke amerikansk politik i en retning, der er til gavn for danske interesser.⁴⁰ Som tidligere undersøgelser har vist, har danske politikere, diplomater og embedsfolk generelt ganske god adgang til amerikanske beslutningstagere. Vores interviews understregede, at den endog særdeles gode adgang i USA, som Danmark har nydt godt af i de seneste 10-15 år, primært skyldes de danske bidrag til de amerikansk-ledede militære operationer, især bidraget til krigen i Irak.⁴¹ Af Ringsmose og Henriksens analyse af dansk indflydelse i Washington fremgik det, at den øgede danske adgang i USA, der har været en ”gevinst” ved de danske militære bidrag til amerikanske stabiliseringsoperationer, har haft en positiv indvirkning på danske politikere og diplomaters muligheder for at få rettet den amerikanske opmærksomhed mod netop Grønland og Arktis. Ifølge en dansk diplomat havde det således slet ikke været muligt at få den amerikanske regerings opbakning til Ilulissat-erklæringen fra 2008, hvis det ikke var for de tætte personlige bånd, der blev skabt mellem København og Washington i årene umiddelbart op til.⁴² I vores interviews mødte vi forskellige opfattelser af dette, og det er derfor vanskeligt at afgøre, om den danske adgang i Washington reelt hjælper det danske diplomati i Arktis.

Grønland har utvivlsomt en positiv indvirkning på Danmarks adgang til Washington. Vores interviews viser, at Grønland giver adgang til amerikanske beslutningstagere på både et formelt og et uformelt plan. Formelt, fordi Danmark i kraft af Grønland har sæde i en række eksklusive arktiske fora, herunder først og fremmest Arktisk Råd, hvor også USA har sæde.

Et forum som Arktisk Råd er i kraft af den stigende politiske interesse for arktiske forhold blevet stadigt mere betydningsfuldt, og det er bl.a. kommet til udtryk ved, at de otte medlemsstater er begyndt at sende meget højtstående regeringsrepræsentanter til de periodiske møder. Som nedenstående figur viser, har USA siden 2011 sendt sin udenrigsminister til Arktisk Råds ministermøder. Det samme har Rusland gjort siden 2004 (den russiske udenrigsminister blev dog væk i 2015 på grund af Ukraine krisen). Grønland skaber herved også en ret enestående adgang til Rusland. Da ministermødet i 2011 blev holdt i Nuuk, mødtes både den danske udenrigsminister og den grønlandske selvstyreformand med Hillary Clinton.

Tabel 2: USA's og Ruslands repræsentanter ved Arktisk Råds Ministermøder siden 2004⁴³

År	USA	Rusland
2004	Under-udenrigsminister Paula Dobriansky	Udenrigsminister Sergej Lavrov
2006	Under-udenrigsminister Paula Dobriansky	Udenrigsminister Sergej Lavrov
2009	Vice-udenrigsminister James Steinberg	Udenrigsminister Sergej Lavrov
2011	Udenrigsminister Hillary Clinton	Udenrigsminister Sergej Lavrov
2013	Udenrigsminister John Kerry	Udenrigsminister Sergej Lavrov
2015	Udenrigsminister John Kerry	Miljø- og naturressourceminister Sergej Donskoi

Grønland giver også adgang til amerikanske beslutningstagere på et mere uformelt niveau. Flere af vores interviewpersoner i Danmark gav således udtryk for, at når udenlandske beslutningstagere besøger Grønland, herunder bl.a. indflydelsesrige amerikanske politikere, får danske politikere og embedsmænd mulighed for at have uformelle samtaler og danne personlige kontakter og bånd, der kan være brugbare i andre situationer. Som en tidligere dansk udenrigsminister udtalte: 'Man får god tid sammen. Man står og snakker lidt sammen ved rælingen. De er meget værdifulde de samtaler, og man får snakket med hinanden uden embedsmændene i nærheden'. Selvom det kan lyde en smule banalt, lukrerer Danmark og Grønland herved også på, at Grønland og dets natur er en attraktiv og sjælden destination, også for højtstående politiske beslutningstagere, som i sagens natur ikke er begrænset til amerikanerne.

4. Hvordan kan Danmark og Grønland blive bedre til at spille Grønlandskortet?

Vi har set, at Danmark og Grønland har en del at tilbyde USA, og at Arktis i tilfælde af øgede spændinger imellem USA og Rusland kan udvikle sig til et endnu vigtigere fokusområde for amerikanerne. Vi har også set, at Danmark og Grønland med den rette tilgang kan opnå en række ”gevinster” i forholdet til amerikanerne. I dette afsnit skal vi se på, hvorledes Danmark og Grønland kan blive bedre til at udnytte forholdet til USA. Vi indleder med at redegøre for det, der er rapportens primære budskab: At det danske strategiske fokus på Arktis bør styrkes. Herefter opregner vi en række af de barrierer, der synes at blokere for udviklingen af den optimale strategiske fokusering på ”Grønlandskortet”, og som derfor bør søges nedbrudt.

4.1 Øget prioritering af Arktis

Den primære pointe i denne rapport er lige så oplagt, som den er banal: Danmark bør prioritere Arktis højere på den politiske dagsorden. Som Peter Taksøe-Jensen har påpeget, er Danmark ikke bare et lille europæisk land i Arktis, men snarere en af de vigtigste aktører, der kan være med til at sætte en dagsorden, og Danmarks position gør os til et land, som andre stater ønsker at tale med. En anden interviewperson opsummerede det klart: ’Grønland gør os alle sammen større’. Vi deler den helt grundlæggende betragtning om, at Danmark bør være bedre til at prioritere Grønland og Arktis. I modsætning til eksempelvis Norge – der som berørt har gjort Arktis til sit vigtigste strategiske satsningsområde – så er Grønland og Arktis fortsat blot et af mange udenrigs- og sikkerhedspolitiske emneområder i Danmark.

Et øget fokus på Arktis vil give Danmark flere strenge at spille på i forhold til USA. Washingtons fokus er p.t. på stabiliseringsoperationer i primært Mellemøsten, og som vi har redegjort for i forrige afsnit, er denne fokusering noget, som Danmark har lukreret på. Men den amerikanske dagsorden kan ændre sig, og det er ikke utænkeligt, at Washington vil have mindre fokus på Mellemøsten. Denne omskiftelighed illustreres af valget af Donald J. Trump som amerikansk præsident, hvilket har skabt stor usikkerhed om USA’s udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs. Der er i skrivende stund stor uklarhed om Trump-regeringens prioriteringer. Trump var under sin valgkamp stærkt kritisk over for USA’s krige i Mellemøsten, og hans skarpe retorik kunne både være udtryk for en mere tilbagetrukket eller en mere offensiv rolle i regionen. En anden uklarhed vedrører som kort berørt i afsnit 2 USA’s forventede forhold til Rusland. Trump har under valgkampen signaleret, at USA efter hans opfattelse burde søge at komme på bedre fod med Vladimir Putins Rusland. Omvendt har Trump også lagt op

til en opskalering af det amerikanske missilforsvar, hvilket kunne resultere i en konfrontation med Rusland. Endelig er det usikkert, om Trump-regeringen vil fortsætte Obama-regeringens relativt aktive kurs i Arktis, ligesom meget tyder på, at USA vil nedprioritere klimapolitikken.

Den aktuelle usikkerhed om Washingtons kurs og prioriteringer viser, at USA's prioriteter ikke er givne. Det er derfor vigtigt, at København ikke har puttet alle sine æg i én aktivismekurv, men snarere har en bred palet af måder, hvorpå man kan skabe et godt forhold til USA. Arktis er en streng, som Danmark i højere grad kan spille på.

Stort set alle de danskere, vi interviewede, fremhævede, at der var et klart misforhold mellem de ressourcer, Danmark bruger på Arktis, og den betydning, som området bør have for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Som en dansk embedsmand, der arbejder med Arktis til daglig, sagde: 'Her er et *window of opportunity*, men vi har ikke mandskab til det ... vi har ikke kræfter til at gøre noget ved det'. Denne anbefaling var vel at bemærke ikke begrænset til embedsmænd, der arbejder direkte med Arktis, og som kunne tænkes at have en interesse i, at deres sagsområde får tilført flere midler. Selv danske diplomater, der sidder i andre funktioner, fremhævede, at Udenrigsministeriets arbejde med Arktis bør styrkes, bl.a. med flere ressourcer. Det flugter med Peter Taksøe-Jensens anbefaling om, at der bør "allokeres yderligere medarbejdere til sagsområdet."⁴⁴

Vi så i afsnit 2, at Norge har øget sin arktiske profil. Vi mener, at det er oplagt, at Danmark lader sig inspirere af den norske tilgang og også skruer op for bestræbelserne på at fremme den danske arktiske dagsorden i Washington D.C. Danmark bør eksempelvis i højere grad bringe danske og grønlandske politikere, embedsfolk og eksperter med speciale i arktiske forhold til Washington D.C. for at deltage i arrangementer med amerikanske kolleger. Det er også oplagt at overveje, om ikke også det danske Udenrigs- og/eller Forsvarsministerium bør arrangere årlige ture til Grønland for amerikanske politikere, journalister, eksperter og embedsmænd. Grønland er et fantastisk udstillingsvindue, der i langt højere grad bør udnyttes politisk.

Flere af vores amerikanske interviewpersoner fremhævede som nævnt tidligere, at GIUK meget vel kan blive et nyt strategisk fokuspunkt for USA. Det er her værd at hæfte sig ved, at Island, Norge og Storbritannien allerede nu byder sig til som strategiske samarbejdspartnere for Washington. Danmark bør også begynde tilsvarende overvejelser og gøre sig tanker om, hvorledes vi kan byde ind, eksempelvis ved at stille kapaciteter til rådighed.

Det er en vigtig pointe, at en øget prioritering af Arktis ikke kun handler om at tilføre området flere penge, men nok så meget om at gøre sig grundlæggende overvejelser om, hvad man fra dansk side ønsker at bruge Arktis til, og hvorledes et uforløst potentiale indfries. Det handler med andre ord om at udvikle en sammenhængende strategi for interessevaretagelsen i forhold til Arktis. Det norske eksempel viser betydningen af en sammenhængende og langsigtet strategi for Arktis. Der var flere af vores danske interviewpersoner, både inden for og uden for Udenrigsministeriet, der forholdt sig kritisk til den danske strategiske tænkning om Arktis. Ifølge disse kilder mangler Danmark en åben strategisk debat om Arktis og en samlet strategi, der klart definerer, hvordan Danmark og Grønland kan benytte regionen til at opnå politiske gevinster og indflydelse. Uden en samlet strategi er der en risiko for, at den danske interessevaretagelse bliver præget af *ad hoc*-løsninger, og at forskellige dele af den danske administration arbejder for forskellige mål. Som en dansk diplomat sagde:

Der er en *on-going* diskussion internt om Grønland, men den tages ikke rigtigt højere oppe. Det bliver hurtigt et sagsområde som alle andre ... Vi har aldrig haft den der mere strategiske diskussion med grønlænderne om, hvad vi vil med hinanden. Og heller ikke den interne danske diskussion om, hvad vi skal bruge Grønland til.

Dette budskab var ikke isoleret til en specifik del af Udenrigsministeriet – vi hørte det fra flere forskellige dele af den offentlige sektor og fra tidligere ministre. Ifølge en tidligere udenrigsminister ville et 'større strategisk fokus ... betyde, at Grønland ville være vigtigere, og at vi kan få mere ud af det'. Samme eksminister var enig med Taksø-Jensen, der i sin udredning anbefaler, at Danmark bør blive bedre til at prioritere sine udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. Den tidligere minister udtalte: 'Vi er 'all over det place' i det udenrigspolitiske og i Udenrigspolitisk Nævn. Så hvis der er en chip i forhold til Grønland, hvor vi kunne få noget, så kommer den ikke op, fordi der er så mange ting, vi vil forholde os til ... Jeg er tilhænger af en større fokusering og centralisering af politikken'.

Den aktuelle mangel på strategisk fokus på Arktis er imidlertid ikke kun en dansk udfordring. Vi forsøgte i vores interviews at indfange, hvad Grønland nærmere ønsker at få ud af forholdet til USA og Danmark, men den grønlandske dagsorden var temmelig uklar. Hvis vi ser bort fra de mere aktuelle sagsområder, såsom spørgsmålet om servicekontrakten på Thulebasen og behovet for kompensation til Grønland for den amerikanske tilstedeværelse i Thule, bl.a. igennem *Joint Committee*, var det svært for vores interviewpersoner at pege på specifikke områder, hvor USA og Danmark kan bidrage til udviklingen af Grønland. Flere af vores

grønlandske interviewpersoner påpegede også, at Grønland er en ung nation, som ikke har erfaring med at danne forhold til andre stater. Det synes derfor også nærliggende at konkludere, at Grønland bør opdyrke en bedre strategisk kultur, hvor man tænker systematisk omkring realistiske strategiske mål og arbejder målrettet for at sikre konsensus om disse mål i alle dele af det grønlandske samfund.

4.2 Barrierer for udviklingen af en endnu mere målrettet strategi om Grønland

Det interessante spørgsmål er selvfølgelig, hvorfor Danmark og Grønland endnu ikke er tilstrækkeligt fokuserede i deres strategiske tænkning, og hvorfor et uforløst potentiale ikke udnyttes. En af årsagerne skal efter vores opfattelse findes i den aktuelle fokusering på at levere danske bidrag til militære operationer i Mellemøsten, Centralasien og Nordafrika. Som beskrevet ovenfor har den danske villighed til at deltage i USA's militære operationer øget Danmarks anseelse i Washington betragteligt. Der er dog en fare for, at den militære aktivismes "succes" går hen og bliver en "sovepude" i forhold til at udvikle det potentiale, som Arktis og Grønland synes at rumme i forholdet til USA. At Danmark ikke for øjeblikket "behøver" Grønland for at opnå indflydelse i USA, er herved forbundet med en risiko for, at Danmark ikke til stadighed optimerer Grønland og Arktis' potentiale. En amerikansk ekspert havde f.eks. oplevelsen af, at Danmark ikke aktivt har forsøgt at sælge et arktisk budskab i Washington D.C., og at den danske forståelse synes at være, at de danske bidrag til de amerikanske krige taler for sig selv. Som han formulerede det: 'In the public policy environment in DC, Denmark has disappeared a little bit'. Han påpegede, at den danske tilgang er sårbar, hvis USA begynder at nedprioritere de områder, hvor Danmark har udmærket sig, såsom de militære operationer i Mellemøsten, Centralasien og Nordafrika. Ligesom mange af vores danske kilder efterlyste den amerikanske ekspert derfor, at Danmark kommer med klarere svar på, hvad man gerne vil opnå udenrigs- og sikkerhedspolitisk på længere sigt. Som han sagde: 'What are you for today? It was very clear in the '00s, but it has not been formulated very clearly by Copenhagen'.

Desuden er forholdet mellem Danmark og Grønland præget af gensidig mistillid og misforståelser, som gør en strategisk debat vanskelig. Flere danske embedsmænd fremhævede, at Arktisdebatten generelt er kendetegnet af en defensiv dagsorden, hvor man ikke tør diskutere prioriteter eller lave langsigtede planer af frygt for, at det vil skabe gnidninger i forhold til Grønland. Det er i den forbindelse interessant, at det ikke er uenighed om Rigsfællesskabets grundpræmisser og den særlige forfatningsmæssige fordeling af kompetencer mellem Nuuk

og København, der er den største udfordring. Der var således en udbredt konsensus blandt danske og grønlandske interviewpersoner om de basale dynamikker mellem Grønland og Danmark. Alle er enige om, at det er helt legitimt for Grønland at søge øget autonomi og selvstændighed, og de danske interviewpersoner fremhævede alle, at det er meget vigtigt, at man fra dansk side sørger for at varetage Grønlands interesser. Som en tidligere udenrigsminister sagde: 'Vi må ikke miste Rigsfællesskabet, ved at vi er venligere over for amerikanerne, end grønlanderne selv ville have været'. Både danske og grønlandske interviewpersoner anerkendte samtidig, at det var legitimt for Danmark at benytte Grønland til at opnå indflydelse i USA.

Et af problemerne synes i stedet at være, at grønlandske og danske aktører ikke stoler særlig meget på hinanden. Der var flere af de grønlandske kilder, der gav udtryk for, at de ikke stoler på, at Danmark i virkeligheden varetager Grønlands interesser. De fremhævede bl.a., at de føler sig holdt udenfor og ikke får adgang til relevante beslutningsprocesser. Der blev her bl.a. henvist til *Joint Committee*, der som tidligere berørt blev dannet med Igaliku-aftalen om Thulebasen fra 2004, som et konkret eksempel. En tidligere grønlandsk embedsmand udtalte i relation til denne:

Den gavtede Terma i USA, der fik milliardordrer. Vi fik ingenting. I virkeligheden lavede USA og Danmark en aftale med os som frontfigur ... Danmark brugte os i denne sammenhæng til at fremme egne interesser.

Der var omvendt flere danske kilder, der gav udtryk for, at Grønland ikke har vist sig i stand til at udnytte de muligheder, der opstår, bl.a. i *Joint Committee*, og at Grønland gør Danmark til syndebuk.

Et andet problem er, at der lader til at være forskellige opfattelser af, hvor meget værdi Grønland har for amerikanerne, og det var tydeligt, at de grønlandske kilder generelt satte værdien af Grønlandskortet meget højere end danskerne. Den danske opfattelse flugtede med den opfattelse, vi mødte i Washington. Der var enkelte af de grønlandske interviewpersoner, der mente, at Grønland giver Danmark en meget stor "rabat" i NATO, og at det derfor også er rimeligt, at Danmark øger bloktilskuddet til Grønland forholdsmæssigt. Grønland bragte, som allerede nævnt, dette argument på banen under den kolde krig, men det er til stadighed blevet afvist af den danske regering – selv i de perioder, hvor regeringen accepterede, at Grønland var et kort, som Danmark kunne lægge på bordet for at søge at imødegå den værste kritik af de lave danske forsvarsudgifter. En grønlandsk embedsmand mente, at den påståede "NATO-

rabat” i perioder skulle have udgjort forskellen på det danske forsvarsbudget og NATO’s bidragsretningslinjer, og den pågældende grønlander anslog herved, at Grønland en overgang gav Danmark en besparelse på omkring 20 mia. kr. om året. Et sådant beløb overstiger langt det danske bloktilskud, og ud fra denne beregning har Grønland derfor været en markant ”overskudsforretning” for Danmark. Det er dog vigtigt at understrege, at NATO’s byrdedelingsdiskussion ikke fungerer på denne måde, idet USA accepterede lavere bidrag selv fra stater, der ikke bidrog med en ækvivalent til Grønland. Endvidere skal det også bemærkes, at Grønland jo også selv nyder godt af den amerikanske beskyttelse.

De eksisterende myter og misforståelser om, hvor vigtig Grønlands rolle er, bør kunne imødekommes ved en aktiv opdyrkelse af en fælles grundopfattelse af de basale dynamikker, der omgærder Danmark og Grønlands position i forhold til USA og andre internationale aktører. Et første skridt kunne være en øget inddragelse af Grønland i udenrigspolitiske beslutninger med relevans for Grønland. Både danske og grønlandske interviewpersoner påpegede, at man fra dansk side til tider har kunnet gøre mere for at inddrage den grønlandske administration og *Inatsisartut* (Grønlands Landsting) i beslutninger, der er relevante for Grønland. Dette har særligt være tilfældet for fagministerier, der ikke til daglig arbejder med Grønland, og hvor man måske nemmere overser, at Nuuk bør inddrages i beslutninger, der vedrører Grønland.

Danmark bør tænke strategisk over, hvordan hvorledes Grønland kan inddrages i de centrale beslutningsprocesser. Et vigtigt skridt kunne være at oprette en central koordinerende funktion – f.eks. en minister for Arktis eller for Rigsfællesskabet – der sikrer, at ministerier og myndigheder inddrager Grønland bedre.⁴⁵ Der vil også kunne gøres en mere målrettet indsats for at invitere grønlandske selvstyrepolitikere til møder i relevante folketingsudvalg, såsom Udenrigsudvalget og Forsvarsudvalget, for derved at øge forståelsen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender i Grønland. Rigsfællesskabets Arktisstrategi betoner allerede i dag, at grønlandske myndigheder og borgere inddrages i den danske myndighedsudøvelse i Grønland. Men den lægger ikke vægt på, at grønlandske beslutningstagere inddrages i beslutningsprocesser, og den beskriver ikke, hvordan danske myndigheder sikrer en systematisk inddragelse og koordinering med Grønland.⁴⁶ Strategien udløber i 2020, og en ny strategiproces vil kunne øge inddragelsen af Grønland ved at sikre, at grønlandske myndigheder og politikere involveres i såvel udviklingsfasen som i form af konkrete inddragelsesmekanismer og -tiltag.

En yderligere barriere synes at være det tabu, der omgiver debatten om Grønlandskortet. Især de danske interviewpersoner var bange for, at en offentlig diskussion om, hvordan Danmark kan blive bedre til at bruge Grønland i forholdet til amerikanerne, vil føre til, at grønlænderne mister tilliden til Danmark og herved til selve Rigsfællesskabet. Som en tidligere udenrigsminister udtalte: 'Vi skal ikke give grønlænderne indtryk af, at vi bare bruger dem'. Det er oplagt, at ingen stat og befolkning bryder sig om at blive reduceret til en brik i et større strategisk spil, men det er også vigtigt at understrege, at det var vores klare oplevelse, at samtlige aktører – både i København og i Nuuk – var klar over og accepterede, at der findes et Grønlandskort, der kan give Danmark indflydelse i Washington. Ingen af vores interviewpersoner, hverken i København, Nuuk eller Washington, gav udtryk for, at det skulle være illegitimt – snarere tværtimod. Som en højtplaceret dansk embedsmand gav udtryk for, så er det dansk-grønlandsk-amerikanske forhold som en trebenet skammel. Alle ben er nødvendige for, at skamlen kan stå, og "alle tre parter skal føle, at de får noget ud af det."

De forskellige opfattelser af, hvor stor værdi Grønlandskortet har, og den tabubelagte debat om netop værdien af Grønland, svækker tilliden mellem Danmark og Grønland. Der var eksempelvis flere af de grønlændere, vi talte med, der mente, at Grønland spiller en helt central rolle for amerikansk sikkerhedspolitik, og at Danmark holder alle de fordele, de *i virkeligheden* høster i USA på grund af Grønland, skjult for ikke at skulle kompensere Grønland. Grønlænderne henviste her til tidligere sager, hvor Danmark og USA har holdt aftaler skjult for Grønland. Som en grønlandsk kilde udtalte: 'Der er en historik, der siger, at man ikke får hele sandheden at vide ... Vi har grund til at stille kritiske spørgsmål'. På den måde er tabuet med til at øge den mistillid mellem de forskellige rigsdele, der allerede eksisterer i Rigsfællesskabet.

Både danskere og grønlændere bør derfor opdyrke en mere åben diskussion af Danmark og Grønlands udenrigspolitiske ønsker og muligheder. Selvom det ikke vil løse alle uenigheder i Rigsfællesskabet, vil det forbedre tilliden mellem Danmark og Grønland. En åben diskussion af de respektive interesser vil også gøre det nemmere for Grønland at opdyrke en strategisk kultur og en bredere interesse for internationale forhold. Som nævnt ovenfor udløber Rigsfællesskabets Arktisstrategi i 2020, og udviklingen af en ny strategi er en mulighed for at lægge en ny kurs i den strategiske tænkning om Arktis. Rigsfællesskabets sammensætning er unik i Arktis, hvorfor de forskellige interesser bør omfavnes og ikke fejes ind under gulvtæppet. For det forsvinder de ikke af. Tidligere studier har vist, at danske diplomater til tider har endog store vanskeligheder med at forklare Rigsfællesskabets strukturer og beslutningsprocedurer

til diplomater og virksomheder fra andre stater, og dette besværliggør internationale møder og forhandlinger.⁴⁷ En Arktisstrategi, der anerkender forskellighederne i Rigsfællesskabet, vil altså skabe større klarhed både indadtil mellem rigsdelen og udadtil til resten af verden.

5. Konklusion og anbefalinger

Formålet med denne rapport har været at undersøge Arktis og Grønlands betydning for Danmarks påvirkningsmuligheder i forhold til USA. Vores interviews har vist, at Grønlandskortet fortsat eksisterer, om end dets værdi for tiden er begrænset af, at USA ikke anser Rusland for at udgøre en alvorlig trussel. Det er i øjeblikket af større betydning for USA, at Danmark bidrager aktivt til stabiliseringsoperationer i Mellemøsten, Centralasien og Nordafrika. Det kan imidlertid være fornuftigt at sørge for at have flere strenge at spille på, hvis USA's prioriteter ændrer sig, og Grønlandskortet kan meget vel atter blive en vigtig strategisk trumf i det transatlantiske forhold. Der er en lang række områder, hvor København og Nuuk kan opnå fordele ved at samarbejde med USA.

Vores interviews viste dog også, at det er muligt at gøre mere for at optimere Grønlandskortets værdi. For det første synes der som anbefalet i Peter Taksøe-Jensens udenrigspolitiske udredning på det helt generelle plan at være behov for at øge fokus på Arktis og tilføre området flere ressourcer. Vores danske interviewpersoner pegede på, at mangel på ressourcer er med til at begrænse samarbejdet mellem Danmark og USA i Arktis. Vi anbefaler mere konkret, at Danmark skeler til de norske erfaringer og i højere grad aktivt søger at påvirke den arktiske dagsorden i USA. Dette indebærer eksempelvis, at danske politikere, embedsmænd og eksperter med speciale i Arktis bringes oftere til Washington D.C., hvor de kan deltage i arrangementer med amerikanere fra administrationen, Kongressen og tænketankene. Danmark bør også overveje at arrangere en årlig tur til Grønland for relevante amerikanske politikere, embedsmænd, journalister og eksperter inden for gældende amerikansk lovgivning (*Mutual Education and Cultural Exchange Act*).

For det andet kan man med fordel styrke den "strategiske samtale" om Arktis. Flere af vores interviewpersoner fremhævede, at der mangler en klar strategisk diskussion af, hvordan man kan spille Grønlandskortet i Washington, og hvad man vil have ud af USA. Uden en klar strategi er der en tendens til *ad hoc*-løsninger og manglende fokus i forskellige dele af det danske embedsværk. Denne anbefaling er dog ikke kun relevant for Danmark. Også Grønland kan med fordel udvikle klarere idéer om, hvad Nuuk ønsker af Danmark og USA. Udviklingen af en strategisk kultur i Nuuk vil styrke Rigsfællesskabet.

For det tredje er en af forudsætningerne for en bedre strategisk samtale, at forholdet mellem Danmark og Grønland styrkes. Frygten for at fornærme Grønland er med til at begrænse den danske strategiske debat om Arktis, og vores interviews indikerede, at de aktuelle spændinger

mellem Danmark og Grønland bl.a. skyldes forskellige opfattelser af basale udenrigspolitiske dynamikker. Et godt første skridt vil derfor være, at Danmark yder en større indsats for at skabe en bedre fælles forståelse for disse forhold, bl.a. ved mere systematisk at inddrage grønlandske myndigheder og særligt politikere fra det grønlandske landsting. Vi anbefaler derfor, at man opretter en koordinerende funktion – f.eks. en minister for Arktis eller Rigsfællesskabet – der har til opgave at sikre, at Grønland bliver inddraget, og at der bliver ud tænkt nye måder, hvorpå Grønland kan blive involveret i de relevante processer. Vi anbefaler også, at Folketingets udvalg, særligt de udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvalg, i højere grad inviterer og hører grønlandske politikere, og at processen omkring opdateringen af den kommende Rigsfællesskabets Arktisstrategi (den nuværende udløber i 2020) aktivt inddrager Grønland og konkret forholder sig til, hvordan grønlandske politikere og myndigheder kan blive inddraget i beslutningsprocesser.

For det fjerde vil det styrke Rigsfællesskabet, hvis man gør op med det tabu, der omgiver Grønlandskortet. Alle er klar over, at kortet eksisterer, men der er blandt danske embedsmænd og beslutningstagere alligevel en generel modvilje mod at omtale det af frygt for at fremmedgøre eller fornærme Grønland. Vores interviews med grønlændere pegede omvendt på, at mange af disse ser denne tavshed som et tegn på, at Danmark har noget at skjule. Tabu-et om Grønlandskortet er herved med til at forstærke mistilliden i Rigsfællesskabet. Blandt både danskere og grønlændere var der en udbredt forståelse for, at alle parter skal have noget ud af Rigsfællesskabet. Vi føler os derfor også på sikker grund, når vi konkluderer, at Rigsfællesskabet med fordel kan arbejde for en mere åben dialog om Grønlandskortet. Vi anbefaler derfor, at de forskellige rigsdeles interesser og beslutningsprocesserne internt i Rigsfællesskabet inddrages i Arktisstrategien, når den opdateres op til 2020.

6. Noter

Berigtigelse: En tidligere version af rapporten indeholdt en mindre fejl vedrørende byrdedelingen i NATO, som hermed er rettet.

¹ Taksøe-Jensen, Peter: *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid – Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*. København: Udenrigsministeriet, 2016, I.

² Ibid., V; Beim, Jakob H.: *Der er behov for yderligere fokusering og prioritering. Både geografisk og tematisk*. Politiken, 19. januar 2016.

³ Dansk Udenrigspolitisk Institut: *Grønland under den Kolde Krig: Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*. København: DUPI, 1997; Dansk Institut for Internationale Studier: *Danmark under den Kolde Krig, Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*. København: DIIS, 2005; Lidegaard, Bo: *I Kongens Navn: Henrik Kauffmann i Dansk Diplomati 1919-58*. København: Samleren, 1996; Ringsmose, Jens: *Frihedens Assurance-præmie* – Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2008; Villaume, Poul: *Allieret med forbehold*. København: Vandkunsten, 1995.

⁴ Jakobsen, Peter V., Jens Ringsmose og Håkon L. Saxi: *Bringing Prestige Back into Realist Thinking: Denmark, Norway and the War on Terror*. Udgivet paper, 2016; Henriksen, Anders og Jens Ringsmose: *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington*. København: DIIS 2011.

⁵ Henriksen and Ringsmose: *Hvad fik Danmark ud af det?*

⁶ Ibid., 20-24.

⁷ Petersen, Nikolaj: "The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and Its Implications." I: *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*, Nanna Hvidt og Hans Mouritzen, 35-78. København: DIIS, 2009.

⁸ Forsvarsministeriet: *Aftale om styrkelse af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*. 8. december, 2016. <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/aftale-om-implementering-af-arktisanalysen-8dec2016.pdf>; Rahbek-Clemmensen, Jon, Esben S. Larsen og Mikkel V. Rasmussen: *Forsvaret i Arktis – suverænitet, samarbejde og sikkerhed*. København: CMS, 2012; Jørgensen, Henrik J. og Jon Rahbek-Clemmensen: *Hold hovedet koldt! En scenariebaseret undersøgelse af forsvarets opgaver i Grønland frem mod 2030*. København: DIMS, 2009; Kristensen, Kristian S., Rune Hoffmann og Jacob Pedersen: *Samfundshåndhævelse i Grønland – forandring, forsvar og frivillighed*. København: CMS, 2013.

⁹ Ackrén, Maria: "Greenlandic Paradiplomatic Relations." I: *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Lassi Heininen, 42-61. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

¹⁰ Gad, Ulrik P.: "Greenland Projecting Sovereignty: Denmark Protecting Sovereignty Away." I: *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games: The EU Overseas Countries and Territories*, Rebecca Adler-Nissen og Ulrik P. Gad, 217-34. Abingdon: Routledge, 2012; Gad, Ulrik P.: *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games Greenland, Denmark, and the European Union*. København: Museum Tusculanums Forlag, 2016; Gad, Ulrik P., Ida Hannibal, Kristine Holst og Rebecca Adler-Nissen.: *EUs oversøiske lande og territorier*. Politik 14, nr. 1 (2011): 15-24.

¹¹ Archer, Clive: *Greenland, US Bases and Missile Defence*. Cooperation and Conflict 38, nr. 2 (2003): 125-47.

¹² Kristensen, Kristian S.: "Negotiating Base Rights for Missile Defence – The Case of Thule Air Base in Greenland." I: *Missile Defence – International, Regional and National Implications*, Bertel Heurlin og Sten Rynning, 183-207. Abingdon: Routledge, 2005.

- ¹³ Lidegaard, Bo: *USA's strategiske interesser i Arktis*. Udenrigs, nr. 1 (2016): 33-39.
- ¹⁴ Rasmussen, Mikkel V.: *Greenland Geopolitics: Globalisation and Geopolitics in the New North*. København: Til gavn for Grønland, 2013.
- ¹⁵ Olesen, Mikkel R.: "Lightning Rod: The US, Greenlandic and Danish Relations in the Shadow of Post-Colonial Reputations." I: *Greenland and the International Relations of a Changing Arctic – Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, Kristian S. Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen. Forthcoming, 2017.
- ¹⁶ Se f.eks. Danmark, Færøerne og Grønland: *Strategy for the Arctic 2011-2020*. København: Udenrigsministeriet, 2011.
- ¹⁷ Lidegaard, Bo: "I Kongens Navn"; Berry, Dawn A.: "The Monroe Doctrine and the Governance of Greenland's Security." I: *Governing the North American Arctic – Sovereignty, Security, and Institutions*, Dawn A. Berry, Nigel Bowles, and Halbert Jones, 103–21. London: Palgrave Macmillan, 2016.; Dansk Udenrigspolitisk Institut: *Grønland under den Kolde Krig*; Dansk Institut for Internationale Studier: *Danmark under den Kolde Krig*; Doel, Ronald E., Kristine C. Harper og Matthias Heymann: *Exploring Greenland: Cold War Science and Technology on Ice*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- ¹⁸ English, John: *Ice and Water. Politics, Peoples, and the Arctic Council*. Toronto: Allen Lane, 2013 50; Anonym: *Taft Does Not Want North Pole*. San Francisco Call, 9. september 1909.
- ¹⁹ White House: *National Strategy for the Arctic Region*. Washington D.C.: White House, 2013; se også United States Coast Guard: *Arctic Strategy*. Washington D.C.: United States Coast Guard, 2013; United States Department of Defense: *Arctic Strategy*. Washington D.C., 2013; White House: *Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region*. Washington D.C.: White House, January 2014; Conley, Heather A. et al.: *The New Foreign Policy Frontier – U.S. Interests and Actors in the Arctic*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2013.
- ²⁰ Hicks, Kathleen H. et al.: *Undersea Warfare in Northern Europe*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2016.
- ²¹ Ibid., 23.
- ²² Jensen, Bent: *Færøerne under Den Kolde Krig*. Thorshavn: Løgmannsskrivstovan, 2004, 13-40, 59-76.
- ²³ White House: *National Security Strategy*. Washington D.C.: White House, 2015, 12; White House: *National Strategy for the Arctic Region*; United States Coast Guard: *Arctic Strategy*.
- ²⁴ Obama, Barack: *Remarks by the President at the GLACIER Conference*. Whitehouse.gov, 31. august 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/01/remarks-president-glacier-conference-anchorage-ak>.
- ²⁵ Olesen, Mikkel R.: *Lightning Rod*; United States Embassy in Denmark: *Greenland: Amb's Visit Reinforces Stronger Ties*. Wikileaks, 18. maj, 2006, https://wikileaks.org/plusd/cables/06COPENHAGEN705_a.html.
- ²⁶ Olesen, Mikkel R.: *Lightning Rod*.
- ²⁷ Forsvarets Efterretningstjeneste: *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015*. København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2015, 34-35.
- ²⁸ Norge har også arrangeret Norwegian-American Parliamentary Staff Exchange Program, en separat tur for embedsmænd fra Kongressen.

- ²⁹ Norges Statsministers Kontor: *Soria Moria-erklæringen*, 2005.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/soria-moria-erklaringen/id438515/>.
- ³⁰ Villaume, Poul: *Henrik Kauffmann, den kolde krig og de falske toner*. Historisk Tidsskrift 16, nr. 6 (1997).
- ³¹ Dansk Udenrigspolitisk Institut: *Grønland under den kolde krig*, 105; Ringsmose: *Frihedens Assurancepræmie*, 147, 229-34, 242, 251-53; Lidegaard: *I Kongens Navn*, 578-88.
- ³² Ringsmose: *Frihedens Assurancepræmie*, 147.
- ³³ Ibid., 231; Dansk Institut for Internationale Studier: *Danmark under den Kolde Krig*, Bind 1, 666-69, Bind 4, 693-96.
- ³⁴ Dansk Udenrigspolitisk Institut: *Grønland under den kolde krig*, 33, 562-68; Ringsmose: *Frihedens Assurancepræmie*, 211, 231.
- ³⁵ Ringsmose, "Frihedens Assurancepræmie," 337n374.
- ³⁶ Se f.eks. Dansk Institut for Internationale Studier, *Danmark under den Kolde Krig*, bind 1, 297; Dansk Udenrigspolitisk Institut, *Grønland under den kolde krig*, 562.
- ³⁷ Se også Henriksen and Ringsmose: *Hvad fik Danmark ud af det?*
- ³⁸ Forsvarsministeriet: *Forsvarets fremtidige opgaveløsning i Arktis*, 31-32.
- ³⁹ Det fremgår bl.a. heraf, at der vil ske en markant styrkelse af forsvarets evne til at overvåge skibstrafikken i og omkring Grønland. Der afsættes således ca. 36 mio. til overvågningsindsatsen i 2017 og ca. 40 mio. kr. fra 2018 og frem (Forsvarsministeriet: *Aftale om styrkelse af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*, 8. december, 2016, <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/aftale-om-implementering-af-arktisanalysen-8dec2016.pdf>). Der er konkret tale om internationale aftaler om udveksling af kommerciel data og billedmateriale. Det pågældende materiale vil ikke nødvendigvis komme fra amerikanske virksomheder.
- ⁴⁰ Henriksen and Ringsmose: *Hvad fik Danmark ud af det?*, 24.
- ⁴¹ Ibid., 20-24.
- ⁴² Ibid., 26.
- ⁴³ Arktisk Råd: *All Arctic Council Declarations 1996-2015*, lokaliseret 7. november 2016, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/94/EDOCS-1200-v3-All_Arctic_Council_Declarations_1996-2015_Searchable.PDF?sequence=4&isAllowed=y.
- ⁴⁴ Taksø-Jensen: *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*, 35.
- ⁴⁵ Kristian S. Kristensen: *Prøv med en arktisk minister*, Jyllands-Posten, 11. marts 2013.
- ⁴⁶ Danmark, Færøerne og Grønland: *Strategy for the Arctic 2011-2020*.
- ⁴⁷ Jon Rahbek-Clemmensen: "The Road to the East Goes via the North: Asian Partnerships in Danish Arctic Policy," i: *Asia and the Arctic: Narratives, Perspectives and Policies*, Vinjay Sakhuja og Kapil Narula (Singapore: Springer, 2016), 99-115.

7. Litteraturliste

Ackrén, Maria: "Greenlandic Paradiplomatic Relations." I: *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Lassi Heininen, 42-61. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

Anonym: *Taft Does Not Want North Pole*. San Francisco Call, 9. september 1909.

Archer, Clive: *Greenland, US Bases and Missile Defence*. *Cooperation and Conflict* 38, nr. 2 (2003): 125-47.

Arktisk Råd: *All Arctic Council Declarations 1996-2015*. Tilgået 7. november 2016
<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/83>

Beim, Jakob H.: *Der er behov for yderligere fokusering og prioritering. Både geografisk og tematisk*. Politiken, 19. januar 2016, tilgået 28. februar 2017:
<http://politiken.dk/indland/art5607312/Peter-Taks%C3%B8e-Jensen-Der-er-behov-for-yderligere-fokusering-og-prioritering.-B%C3%A5de-geografisk-og-tematisk>.

Berry, Dawn A.: "The Monroe Doctrine and the Governance of Greenland's Security." I: *Governing the North American Arctic – Sovereignty, Security, and Institutions*, Dawn A. Berry, Nigel Bowles, and Halbert Jones, 103-21. London: Palgrave Macmillan, 2016.

Conley, Heather A., Terry Toland, Mihaela David og Natalja Jegorova: *The New Foreign Policy Frontier – U.S. Interests and Actors in the Arctic*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2013.

Danmark, Færøerne og Grønland: *Strategy for the Arctic 2011–2020*. København: Udenrigsministeriet, 2011.

Dansk Udenrigspolitisk Institut: *Grønland under den Kolde Krig, Dansk og Amerikansk Sikkerhedspolitik 1945-68*. København: DUPI, 1997.

Dansk Institut for Internationale Studier: *Danmark under den kolde krig, Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*. København: DIIS, 2005.

Doel, Ronald E., Kristine C. Harper og Matthias Heymann: *Exploring Greenland: Cold War Science and Technology on Ice*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

English, John: *Ice and Water. Politics, Peoples, and the Arctic Council*. Toronto: Allen Lane, 2013.

Forsvarets Efterretningstjeneste: *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015*. København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2015.

Forsvarsministeriet: *Aftale om styrkelse af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*. 8. december, 2016: <https://goo.gl/C7IQL5>.

Forsvarsministeriet: *Forsvarets fremtidige opgaveløsning i Arktis*. København: Forsvarsministeriet, 2016.

Gad, Ulrik P.: "Greenland Projecting Sovereignty: Denmark Protecting Sovereignty Away." I: *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games: The EU Overseas Countries and Territories*, Rebecca Adler-Nissen og Ulrik P. Gad, 217–34. Abingdon: Routledge, 2012.

Gad, Ulrik P.: *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games Greenland, Denmark, and the European Union*. København: Museum Tusculanums Forlag, 2016.

Gad, Ulrik Pram, Ida Hannibal, Kristine Holst og Rebecca Adler-Nissen: *EUs oversøiske lande og territorier*. Politik 14, nr. 1 (2011): 15–24.

Henriksen, Anders og Jens Ringsmose: *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington*. København: DIIS 2011.

Hicks, Kathleen H., Andrew Metrick, Lisa S. Samp og Kathleen Weinberger: *Undersea Warfare in Northern Europe*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2016.

Jakobsen, Peter V., Jens Ringsmose, og Håkon L. Saxi: *Bringing Prestige Back into Realist Thinking: Denmark, Norway and the War on Terror*. Udgivet paper, 2016.

Jakobsson, Martin, Larry Mayer, Bernard Coakley, Julian A. Dowdeswell, Steve Forbes, Boris Fridman, Hanne Hodnesdal, Riko Noormets, Richard Pedersen, Michele Rebesco, Hans W. Schenke, Yulia Zarayskaya, Daniela Accettella, Andrew Armstrong, Robert M. Anderson, Paul Bienhoff, Angelo Camerlenghi, Ian Church, Margo Edwards, James V. Gardner, John K. Hall, Benjamin Hell, Ole Hestvik, Yngve Kristoffersen, Christian Marcussen, Rezwan Mohammad, David Mosher, Son V. Nghiem, Maria T. Pedrosa, Paolo G. Travaglini og Pauline Weatherall: "The International Bathymetric Chart of the Arctic Ocean (IBCAO) Version 3.0", *Geophysical Research Letters* 39 (2012).

Jensen, Bent: *Færøerne under Den Kolde Krig*. Thorshavn: Løgmannsskrivstovan, 2004.
Jørgensen, Henrik J. og Jon Rahbek-Clemmensen: *Hold hovedet koldt! En scenariebaseret undersøgelse af forsvarets opgaver i Grønland frem mod 2030*. København: DIMS, 2009.

Kristensen, Kristian S.: "Negotiating Base Rights for Missile Defence – The Case of Thule Air Base in Greenland." I: *Missile Defence – International, Regional and National Implications*, Bertel Heurlin og Sten Rynning, 183–207. Abingdon: Routledge, 2005.

Kristensen, Kristian S.: *Prøv med en arktisk minister*. Jyllands-Posten, 11. marts 2013, tilgået 28. februar 2017: <http://jyllands-posten.dk/protected/debat/kronik/article5243611.ece>.

Kristensen, Kristian S., Rune Hoffmann og Jacob Pedersen: *Samfundshåndhævelse i Grønland: forandring, forsvar og frivillighed*. København: CMS, 2013.

Lidegaard, Bo: *I Kongens Navn – Henrik Kauffmann i Dansk Diplomati 1919-1958*. København: Samleren, 1996.

Lidegaard, Bo: *USA's strategiske interesser i Arktis*. Udenrigs, nr. 1 (2016): 33–39.

Norges Statsministers Kontor: *Soria Moria-erklæringen*. 2005.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/soria-moria-erklaringen/id438515/>.

Obama, Barack: *Remarks by the President at the GLACIER Conference*. Whitehouse.gov, 31. august 2015: <https://goo.gl/ATiMl7>.

Olesen, Mikkel R.: "Lightning Rod: The US, Greenlandic and Danish Relations in the Shadow of Post-Colonial Reputations." I: *Greenland and the International Relations of a Changing Arctic – Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, Kristian S. Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen. Forthcoming, 2017.

Petersen, Nikolaj: "The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and Its Implications." I: *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*, Nanna Hvidt og Hans Mouritzen, 35-78. København: DIIS, 2009.

Rahbek-Clemmensen, Jon: "The Road to the East Goes via the North: Asian Partnerships in Danish Arctic Policy." I: *Asia and the Arctic: Narratives, Perspectives and Policies*, Vinjay Sakhuja og Kapil Narula, 99-115. Singapore: Springer, 2016.

Rahbek-Clemmensen, Jon, Esben S. Larsen og Mikkel V. Rasmussen: *Forsvaret i Arktis – Suverænitæt, Samarbejde og Sikkerhed*. København: CMS, 2012.

Rasmussen, Mikkel V.: *Greenland Geopolitics: Globalisation and Geopolitics in the New North*. København: Til Gavn for Grønland, 2013.

Ringsmose, Jens: *Frihedens Assurancepræmie – Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2008.

Taksøe-Jensen, Peter: *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid – Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*. København: Udenrigsministeriet, 2016.

United States Coast Guard: *Arctic Strategy*. Washington D.C.: United States Coast Guard, 2013.

United States Department of Defense: *Arctic Strategy*. Washington D.C., 2013.

United States Embassy in Denmark: *Greenland: Amb's Visit Reinforces Stronger Ties*. Wikileaks, May 18, 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06COPENHAGEN705_a.html.

Villaume, Poul: *Allieret med forbehold*. København: Vandkunsten, 1995.

Villaume, Poul: *Henrik Kauffmann, den kolde krig og de falske toner*. Historisk Tidsskrift 16, no. 6 (1997).

White House: *Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region*. Washington D.C.: White House, January 2014.

White House: *National Security Strategy*. Washington D.C.: White House, 2015.

White House: *National Strategy for the Arctic Region*. Washington D.C.: White House, 2013.