



Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks

Arktis udgør en arena for en tiltagende stormagtskonkurrence, der i stigende grad udspiller sig med militære signaler, symboler og midler. Øvelser med amerikanske strategiske bombefly tæt på Ruslands strategiske missilubåde samt russisk baseopbygning og demonstrative ubådsøvelser i Arktis vidner om, at fronterne mellem Rusland og USA – og USA's NATO-allierede – bliver trukket stadig skarpere op. Danmark og Rigsfællesskabet kan ikke undgå at blive blandet ind i denne stormagtskonkurrence. Rigsfællesskabets sikkerhed er forankret i USA's atombaserede sikkerhedsgaranti og i NATO, samtidig med at relationen til den største arktiske stat, Rusland, forværres. Dertil kommer, at Rigsfællesskabets særegne konstruktion i disse år er under forandring.

Den skærpede stormagtskonkurrence i Arktis og dens forsvars- og sikkerhedspolitiske konsekvenser udfordrer Rigsfællesskabet. Den stiller Danmark – der forvalter Rigsfællesskabets forsvars- og sikkerhedspolitik – samt Grønland og Færøerne overfor en række krav, udfordringer og dilemmaer, der minder om (men ikke er de samme som) dem, der gjaldt under den kolde krig.

CMS Memo

Marts 2022 · Kristian Søby Kristensen & Lin Alexandra Mortensgaard

Centrale pointer

- Rigsfællesskabet befinder sig i et militærstrategisk problemkompleks i Arktis og Nordatlanten. Dette består i et krydspres af militære udfordringer og strategiske arktiske aktørforhold.
- De militære udfordringer kan opdeles i fire særskilte bestanddele: 1) baserettigheder, 2) luftrumsovervågning og -forsvar, 3) øvelser og træning og 4) ubådsjagt og maritim kontrol.
- De militære udfordringer spiller ind på Rigsfællesskabets strategiske arktiske aktørforhold og kræver vanskelig balancegang og hård prioritering. Derfor kræver det arktiske militærstrategiske problemkompleks udenrigspolitisk ekvilibrisme.

Og netop et engagement med de væsensforskellige, men konkrete militærstrategiske udfordringer, der følger af den øgede militære rivalisering i Arktis, er afgørende for en diskussion af betingelser, muligheder og udfordringer for dansk udenrigspolitik i Arktis. For hvad betyder dette arktiske militærstrategiske problemkompleks for Danmark og for Rigsfællesskabet, og hvilke implikationer har de konkrete militærstrategiske udfordringer for Danmark som engageret arktisk småstat?

Danmark og Rigsfællesskabet udfordres *militærstrategisk* i Arktis og Nordatlanten i særlig grad af fire sammenhængende bestanddele, som hver især indeholder overvejelser og afvejninger med potentielt store politiske konsekvenser: 1) baserettigheder, 2) luftrumsovervågning og -forsvar, 3) øvelser og træning og 4) ubådsjagt og maritim kontrol. Netop disse fire militære problemer er særligt udfordrende og indeholder samtidig dilemmaer, modsatrettede interesser og prioriteter, som Danmark risikerer at skulle håndtere i den tiltagende stormagtskonkurrence i Arktis.

Fx skriver en potentiel opgradering af Thulebasen i Grønland sig ind i en betændt historisk postkolonial relation mellem Danmark og Grønland, og nye amerikanske baserettigheder vil sætte det dansk-grønlandske forhold under yderligere pres, samtidig med at en udvidelse af amerikanske basefaciliteter i Grønland risikerer at forværre forholdet til Rusland. De tre andre bestanddele indeholder på samme måde forskellige dilemmaer med deraf følgende afvejninger. Luftrumsovervågning, øvelsesaktivitet og ubådsjagt udkrystalliserer på tilsvarende vis svære udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer.

De fire militærstrategiske bestanddele skal forstås i sammenhæng med bredere udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis og Nordatlanten. Mere specifikt er der fire aktørforhold, som er afgørende for Danmarks muligheder og udfordringer.

Forholdet Danmark-Grønland er udgangspunktet for, at Danmark skal forholde sig til de tre andre aktører i en arktisk kontekst. Dette mellemrigspolitiske forhold er det, der i første omgang gør, at Danmark er en del af et arktisk militærstrategisk problemkompleks.

Men Danmark skal også forholde sig til tre udenrigspolitiske forhold: Danmark-USA, Danmark-Rusland og Danmark-NATO/NATO-allierede.

Forholdet Danmark-USA er et gensidigt afhængigt forhold pga. Grønlands placering i forhold til det amerikanske fastland. Med en geopolitisk situation, som igen aktualiserer Grønlands strategiske position, øges betydningen af Rigsfællesskabets aktører også. Det giver øget adgang til og indflydelse i amerikanske politiske kredse. En vigtig forskel mellem den lignende situation under den kolde krig og nu er, at Grønland nu har større indflydelse på udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger med relevans for Grønland.

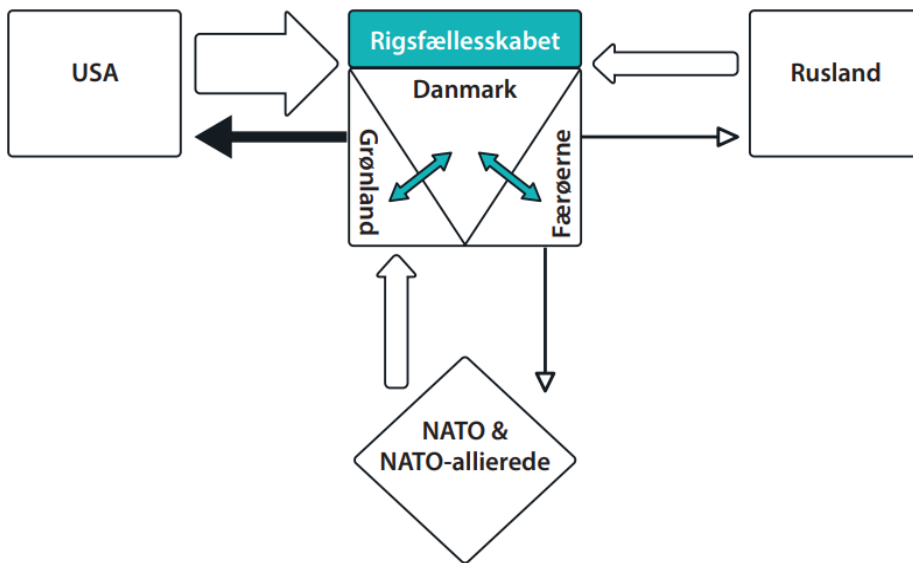
Forholdet Danmark-Rusland er baseret på en dobbelthed, som gør det vanskeligt at håndtere, ikke mindst i Arktis. Danmark deltager på den ene side i afskrækkelse, men forsøger samtidig at undgå at provokere Rusland. Dette kræver en særlig opmærksomhed på hvordan forskellige politiske, diplomatiske og militære initiativer skal balanceres for at opnå det bedste resultat fra en dansk synsvinkel.

Forholdet Danmark-NATO (og NATO-allierede) er af stigende betydning i Arktis og Nordatlanten, og det vil blive nødvendigt for Danmark at tage stilling til, om og hvordan det er i Danmarks interesse, at NATO får en større tilstedeværelse i Arktis. Dels risikerer en mere tydelig NATO-tilstedeværelse i fx Grønland at besværliggøre den sikkerhedspolitiske relation Danmark-Grønland-USA og sandsynligvis mindske Danmarks særlige position som arktisk stat. Dels risikerer øget NATO-tilstedeværelse at provokere Rusland.

Konsekvensen af det arktiske militærstrategiske problemkompleks er, at en lang række politiske hensyn vil informere de mange konkrete militære valg, der skal træffes af Danmark. Og omvendt: Mange militære valg kan have politiske konsekvenser, inklusive utilsigtede følgevirkninger som misforståelser og konflikteskalering. Danmark står altså overfor en række komplicerede og potentielt omkostningsfulde politiske og militære beslutninger og balanceringer.



Figur 1: Afgørende aktørforhold i det arktiske militærstrategiske problemkompleks



Figuren viser de for Danmark mest afgørende arktiske aktører samt relationernes påvirkninger (pilene). Det drejer sig om grundstenen for Danmarks position i Arktis og årsagen til, at Danmark befinder sig i militærstrategisk arktisk problemkompleks: Rigsfællesskabet og dets tre dele – Danmark, Grønland og Færøerne. Dernæst drejer det sig om tre udenrigspolitiske relationer. Her er særligt forholdet Danmark-USA gensidigt afhængigt, dels fordi USA i sidste ende er garant for Rigsfællesskabets sikkerhed, dels fordi Grønlands geostrategiske beliggenhed bevirker, at USA yder sikkerhedspolitiske udfordringer i og omkring Grønland særlig opmærksomhed (illustreret med de to relativt set større pile mellem USA og Rigsfællesskabet). Relationerne Danmark-Rusland og Danmark-NATO byder begge på muligheder for Danmark og Rigsfællesskabet for at påvirke og dagsordensætte, bl.a. gennem militære midler (illustreret med de tynde pile), uden at denne påvirkning dog kan måle sig med påvirkningen mod Rigsfællesskabet.

Anbefalinger

Det arktiske militærstrategiske problemkompleks kræver udenrigspolitisk ekvilibrisme, ikke mindst af en småstat som Danmark, der befinder sig i et komplekst landskab kendetegnet ved magtfulde udenrigspolitiske aktører og mellemrigspolitiske uenigheder. Danmark skal kunne udføre balancekunst i forsøget på at få Grønlands og Færøernes forventninger til at harmonere med danske interesser og stærke ønsker fra allierede samt en håndfast, men dialogsøgende, tilgang til konkurrenter. Kortlægningen er et forsøg på at tydeliggøre, hvor Danmark befinder sig i det arktiske militærstrategiske problemkompleks. At Danmark er en del af dette kompleks, er også en vigtig pointe. Det betyder nemlig, at Danmark er med til at forme den sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis. Ikke med samme indflydelse som USA, Rusland og NATO og heller ikke som en 'arktisk stormagt', men stadig som en vigtig arktisk aktør, som foretager til- og fravalg, der har konsekvenser. **Af samme grund er rapportens grundlæggende observation, at det arktiske militærstrategiske problemkompleks kræver en åben, oplyst og demokratisk debat om, hvordan Danmarks og Rigsfællesskabets udenrigs- og forsvarspolitiske rolle i et stadig mere spændt Arktis håndteres.**

Mere konkret giver rapporten anbefalinger under tre overskrifter: Mellemrigspolitiske initiativer, udenrigspolitiske initiativer og forsvarspolitiske initiativer.

Mellemrigspolitiske initiativer

Styrk det danske bidrag til forsvars- og sikkerhedspolitisk debat i Grønland og på Færøerne. Der er ingen danske (eller

færøske og grønlandske) myndigheder der har ansvar for Rigsfællesskabets forsvars- og sikkerhedspolitiske debat. Det ansvar påhviler for nuværende hverken Udenrigsministeriet, rigsbudsmændene eller Arktisk Kommando, men det bør styrkes, fx ved at:

- Udenrigsministeriet påtager sig en større rolle gennem forskellige initiativer. Fx kunne udenrigsministeren besøge Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet) og Frøðskaparsetur Føroya (Færøernes Universitet), eventuelt sammen med sine grønlandske og færøske kollegaer, og diskutere Rigsfællesskabets udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- Det danske Folketings relativt nyoprettede Arktiske Delegation udvider sin funktion til mere institutionaliseret at fungere som ramme for parlamentarisk samarbejde mellem Folketinget, Inatsisartut og Lagtinget, fx gennem debatter, rejser og besøg der inkluderer parlamentarikere fra alle rigsdele med interesse for udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- Nyttiggøre det nyoprettede kontaktudvalg oprettet ved rigsmødet i juni 2021, med særlig fokus på forsvars- og sikkerhedspolitik i denne sammenhæng. Kontaktudvalget kan fx være ramme for længerevarende analyse- og udredningsarbejder, der både kan tilvejebringe vigtig viden og forme konsensus mellem Rigsfællesskabets parter i et lukket rum. En anden mulighed er at pålægge kontaktudvalget at afsøge nye idéer til, hvordan Rigsfællesskabet kan drøfte og samarbejde om udenrigspolitiske emner.

Udenrigspolitiske initiativer

Læg vægt på udenrigspolitisk idéudvikling af konflikt- og risikominimerende initiativer i Arktis. Danmark regnes for en hardliner i Moskva og en kerneallieret i Washington. Det er et godt udgangspunkt for at dagsordensætte konflikt-dæmpende initiativer over for amerikanske allierede. Det vil samtidig understrege Danmarks rolle som ansvarsfuld regional aktør (i forlængelse af Ilulissat-erklæringen) og indikere overfor både Færøerne og Grønland, at Danmark ikke bare fokuserer på amerikanske ønsker, men også på regional sikkerhed.

Forstærk fokus på regional økonomisk udvikling. Det er til gavn for Rigsfællesskabet, og politiske initiativer på det økonomiske område kan medvirke til at reducere de regionale spændinger og potentielt reducere behovet for globale kapitalinvesteringer.

Afsøg mulighederne for yderligere samarbejde med Norge. Danmark og Norge deler sikkerhedspolitiske udfordringer; begge er på en og samme tid afgørende amerikanske allierede i regionen og har høj status i Washington. Tilsammen står de to lande derfor stærkt.

Påbegynd tidligt forberedelserne til Rigsfællesskabets formandskab for Arktisk Råd (og kystvagtsamarbejdet) i 2025-27. Et velforberedt formandskab giver mulighed for at inkludere Grønland og Færøerne og viser samtidig langsigtet dansk engagement i at støtte den regionale udvikling. Formand-

skabet kunne allerede nu være et tema for det nyligt nedsatte kontaktudvalg.

Forsvarspolitiske initiativer

Styrk den danske stats interne forsvars- og udenrigspolitiske dialog, så militære initiativer såsom øvelsesbidrag, trænings-samarbejder etc. understøtter udenrigs- og sikkerhedspolitiske initiativer og målsætninger og ikke utilsigtet forrykker de centrale arktiske aktørforhold.

Igangsæt eller udbyg uformel politisk dialog mellem de arktiske NATO-medlemmer, så man i fællesskab kan debattere, kalibrere og dagsordensætte sine arktiske interesser i NATO. Det kan være i form af tilbagevendende konferencer eller workshops, udvidede uformelle embedsmandsdrøftelser, kaffemøder i kanten af NATO-ministtermøder eller etableringen af en egentlig arktisk gruppering.

Brug det nyoprettede kontaktudvalg til at informere Grønland og Færøerne om militære udviklinger som fx øvelsesaktiviteter, operationer, besøg og andre initiativer og begivenheder af betydning i Nordatlanten og Arktis.

Med øget NATO-fokus på Arktis kan Rigsfællesskabet også her, som i Danmark, få flere opgaver der minder om værtsnationsstøtte. **Den strategiske rolle som base-, opmarch- og øvelsesområde bør analyseres** af danske militære myndigheder i forhold til både nye muligheder og nye pligter.

Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks



Dette CMS-memo bygger på CMS Rapporten Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

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

- *Amerikansk Arktis-politik i forandring: Aktører og konflikt-forståelser (2021)*
- *Baggrundspapir: Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis (2020)*

Om CMS

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

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

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

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