

# Danmarks arktiske udenrigspolitik: regionale ambitioner og rigsfællesskabets komplikationer

Temanummer: Arktiske relationer

*Denne artikel undersøger, hvordan politiske beslutningstagere diskursivt har positioneret Danmark i relation til Arktis, som i dag er én af regeringens højeste udenrigspolitiske prioriteringer. Analysen viser, hvordan diskursen i perioden 2006-2020 har gennemgået flere skift, der hver især vægter de eksterne ambitioner i regionen og de interne hensyn i rigsfællesskabet på forskellig vis. Fra udelukkende at fokusere på det dansk-grønlandske forhold betone man senere i stedet det regionale udsyn. Det inddebar, at Danmarks autoritet blev fremhævet, mens*

*de to andre rigsdeles internationale agens blev nedtonet. I takt med en mere eksplicit erkendelse af, at rigsfællesskabets sammenhængskraft er forudsætningen for Danmarks status som en arktisk stat, er Færøerne og Grønlands betydning blevet mere anerkendt. Det har resulteret i stadig større enighed på tværs af det politiske spektrum om, at et mere ligeværdigt forhold er værd at stræbe efter. En udvikling, der ikke mindst er blevet tilskyndet af omverdenens stigende opmærksomhed.*

Hvis planen holder, så udkommer Kongeriget Danmarks nye arktiske strategi i år. En strategi, der vil markere den foreløbige kulmination på de seneste 15 års stigende udenrigspolitiske orientering mod de nye muligheder og risici i Arktis. Denne artikel<sup>1</sup> vil bidrage med en ny forståelse af, hvordan politiske beslutningstagere fortæller en meningsfuld historie om, hvorfor Arktis er en del af Danmarks udenrigspolitiske identitet for på den måde at legitimere den regionale tilstedeværelse. Det gør den ved at undersøge den historiske udvikling af, hvordan medlemmer af Folketinget, centrale udenrigspolitiske strategier og redegørelser diskursivt har positioneret Danmark i relation til den allernordligste region, der i dag er én af regeringens absolutte topprioriteter på udenrigsområdet.

**»» Denne artikel vil bidrage med en ny forståelse af, hvordan politiske beslutningstagere fortæller en meningsfuld historie om, hvorfor Arktis er en del af Danmarks udenrigspolitiske identitet for på den måde at legitimere den regionale tilstedeværelse**

Artiklen fokuserer hovedsageligt på kommunikationen og beslutningerne i København, hvor Danmarks politikker og strategier for Arktis som udgangspunkt bliver udformet ca. 1200 km syd for polarcirklen. Lignende situationer finder man i de øvrige arktiske stater, hvis respektive regeringer alle har hovedsæde uden for Arktis, hvilket betyder, at deres fortællinger om en særlig

**MARC JACOBSEN**  
post.doc., Scott Polar  
Research Institute,  
Cambridge University,  
mj567@cam.ac.uk

arktisk identitet afhænger af et narrativ, der på overbevisende vis kobler territoriet over 66° nord sammen med resten af landet. For eksempel er Washington D.C. afhængig af Alaska, mens Ottawa er afhængig af Yukon, Northwest Territories og Nunavut for at kunne vedligeholde sine privilegerede positioner i arktisk politik. Ligeledes er København afhængig af Grønlands geografiske placering og fortsatte medlemskab af rigsfællesskabet. Men til forskel fra de underordnede enheder i USA og Canada, så har Grønland selvstyre og en stærk uafhængighedsbevægelse, som til tider udfordrer rigsfællesskabets sammenhængskraft. Denne bevægelse er anerkendt<sup>2</sup> af Danmark jævnfør Selvstyreloven, der blandt andet giver Grønland et vist udenrigspolitisk manøvrerum (jf. §12), som bliver anvendt aktivt i bestræbelsen mod større selvbestemmelse i og uden for Arktis (Ackrén, 2014; Gad, 2016; Jacobsen, 2015, 2019c; Jacobsen og Gad, 2018; Kleist, 2019). Med dette in mente vil analysen af, hvordan Danmark relaterer til Arktis uomgængeligt også handle om de interne relationer i rigsfællesskabet, da de to forhold er gensidigt afhængige. Hvorvidt og hvordan afhængigheden bliver italesat, har imidlertid ændret sig markant over tid.

Empirien består primært af to slags kommunikation, hvori Danmarks relation til Arktis bliver diskuteret og (forsøgt) defineret: For det første er det de årlige folketingsdebatter<sup>3</sup> om »arktisk samarbejde«, der er blevet afholdt siden 2011 på baggrund af regeringens redegørelse. Sådanne debatter er oplagte analytiske udgangspunkter, da deltagerne da ofte havner i situationer, hvor de er nødt til at skrue op for retorikken og trække på basale narrativer om hvem »vi« er i bestræbelsen på at legitimere og håndhæve bestemte politikker (Wæver, 2002: 41-2). For det andet er det nøgledokumenterne *Kongeriget Danmarks strategi for Arktis 2011–2020* og *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*, der udkom i henholdsvis 2011 og 2016. Disse to dokumenter er udvalgt jævnfør kriterierne om, at de a) tydeligt artikulerer bestemte identiteter og politikker, b) ofte refereres til og c) har formel autoritet til at definere bestemte politiske positioner (jf. Hansen, 2006: 83). Kombinationen af de to slags empiri kan dermed give et detaljeret billede af, hvordan toneangivende politiske beslutningstagere har italesat Arktis som et delelement af Danmarks udenrigspolitiske identitet. Analysen er opdelt i perioderne 2006-2010, 2011-2015, 2016-2018 og 2019-2020, adskilt af de to nøgledokumenter samt Donald Trumps idé om at købe Grønland i 2018, der ligeledes har haft betydelig indvirkning på den politiske diskurs om, hvordan Danmark i dag relaterer til Arktis. Betydningen af andre eksterne begivenheder og interne initiativer vil desuden løbende blive inddraget, da de bidrager til en bedre forståelse af, hvad der, på den ene side, har været med til at forme diskursen, og hvordan den, på den anden side, er blevet udmøntet i konkrete initiativer. De strukturerer imidlertid ikke analysen, der primært handler om Danmarks selvforståelse i forhold til Arktis og den relaterede betydning af et bæredygtigt rigsfællesskab.

Ordvalg, titler og definitioner af dit, mit og vores har stor betydning, når forskellige interesser skal repræsenteres og magten fordeles. Det er derfor vigtigt at have for øje, hvordan Danmark, Grønland og Færøerne bliver repræsente-

ret i en arktisk kontekst, da brugen af bestemte betegnelser udtrykker et særligt hierarki, som kan være mere eller mindre acceptabelt for rigsfællesskabets forskellige parter. Hvordan Danmark balancerer de regionale ambitioner og rigsfællesskabets kompleksiteter i tale og handling, vil derfor være helt centralt i analysen, som vi vil tage hul på efter en kort introduktion til Danmarks arktiske opvågning i midten af 00'erne.

## 2006-2010: Danmarks arktiske opvågning

I midten af 00'erne tiltrak Arktis stor international interesse, der bl.a. materialiserede sig i en lang række nationale arktiske strategier, startende med Norge (2006) og efterfulgt af Rusland (2008), Canada (2009), Finland (2010), Island (marts 2011), Sverige (maj 2011) og USA (2013). Indtil da havde Danmarks fokus på de kanter primært været rettet mod udviklings- og sikkerhedspolitik i Grønland, men i kølvandet på de øvrige arktiske staters øgede interesse opstod da en mere regionalt orienteret dansk opmærksomhed på Arktis. Derfor fik en dansk-grønlandsk arbejdsgruppe i 2006 til opgave at udarbejde et første udkast til, hvad en egentlig arktisk strategi skulle indeholde, og efter små to års arbejde publicerede de rapporten *Arktis i en brydningstid*. På trods af titlen fokuserede den imidlertid kun meget lidt på de cirkumpolare ind- og udviklinger for i stedet hovedsageligt at adressere konsekvenserne for Grønland og dets forestillede fremtidige uafhængighed. Således havde de samtidige forhandlinger vedrørende selvstyreaftalen – der blev vedtaget i 2008 – betydelig indvirkning på resultatet, hvilket muligvis skyldtes et dansk forsøg på at forbedre den igangværende udvikling af det postkoloniale forhold (Rahbek-Clemmensen, 2018: 58-9).



**Ilulissat Erklæringen markerede starten på et arktisk vendepunkt i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor fokus i højere grad skiftede væk fra det dansk-grønlandske forhold for i stedet at positionere Danmark som en central aktør i Arktis**

Rapporten udkom<sup>4</sup> samtidig med, at repræsentanter for de fem arktiske kyststater – Canada, Danmark, Norge, Rusland og USA – mødtes på Grønlands vestkyst for at underskrive Ilulissat Erklæringen, hvori de erklærede enighed om, at international lov og videnskabelig geodata skal ligge til grund for en fredelig fordeling af suveræne rettigheder i Det Arktiske Ocean. Alt imens rapporten repræsenterede et introspektivt perspektiv på rigsfællesskabet, så markerede kommunikationen vedrørende Ilulissat Erklæringen starten på et arktisk vendepunkt i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor fokus i højere grad skiftede væk fra det dansk-grønlandske forhold for i stedet at positionere Danmark som en central aktør i Arktis (ibid. 2018: 58-62, 67). Hovedpersonen bag denne udvikling var daværende udenrigsminister, Per Stig Møller (KF), der vågnede op en morgen »badet i sved og hovedet fuld af russiske ubåde« (Breum, 2013: 28) efter at have set Rusland plante sit flag på den ge-

ografiske nordpol, 4.300 meter under havets overflade. Som en konsekvens heraf tog Møller initiativ til mødet i Ilulissat, der lagde låg på den daværende opblussende retorik, signalerede minimeret risiko for konflikt (Jacobsen og Strandsbjerg, 2017), og positionerede Danmark som en aktiv arktisk aktør (Petersen, 2009: 56; Rosamond, 2015: 507).

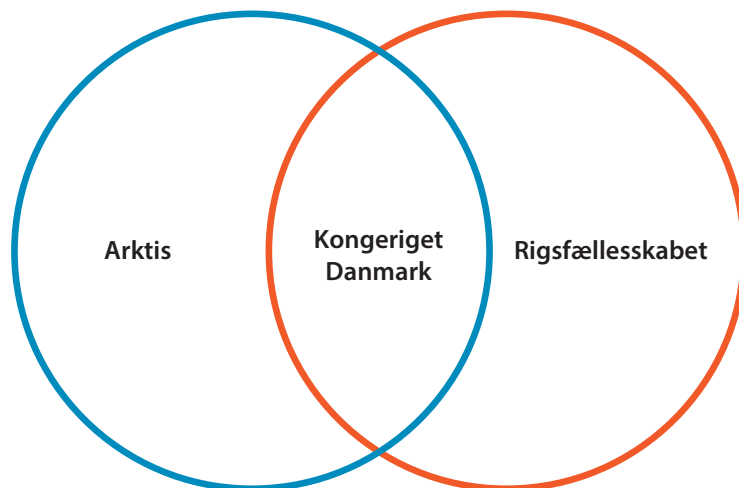
Året efter blev den udenrigspolitiske elites opmærksomhed på Arktis yderligere stimuleret, da Danmark overtog formandskabet af Arktisk Råd for de efterfølgende to år. Her blev det endnu tydeligere, hvordan en status som arktisk stat tilbyder en unik mulighed for et lille land som Danmark til at opnå international indflydelse (Jacobsen, 2016). Af samme grund skabte det politisk storm, da Møllers efterfølger, Lene Espersen (KF), i 2010 tog på familieferie til Mallorca i stedet for at deltage i et vigtigt møde blandt de fem arktiske kyststater i Chelsea, Canada, hvor blandt andre den daværende amerikanske udenrigsminister, Hillary Clinton, deltog. Efter to måneder med politisk pres og en halvering af støtten til Det Konservative Folkeparti, undskyldte Espersen og indrømmede, at »det er den dumme beslutning jeg har truffet i hele mit politiske liv« (Sheikh, 2010). Beslutningen afsporede senere hendes politiske karriere, men forinden forblev hun på ministertaburetten, imens tre<sup>5</sup> helt centrale arktiske initiativer så dagens lys i 2011: for det første blev *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020* publiceret, for det andet blev stillingen som arktisk ambassadør etableret på fast<sup>6</sup> basis, og for det tredje begyndte en årlig tilbagevendende folketingsdebat om »arktisk samarbejde«. Disse initiativer markerede, hvordan den spirende interesse for Arktis var blevet erstattet af en mere konkret bevidsthed om, hvilke muligheder Danmarks engagement i regionen tilbyder.

### 2011-2015: »Kongeriget Danmark« som betegner for enhed

Den arktiske strategi fra 2011 er det første betydningsfulde dokument, der karakteriserer Arktis som en mere integreret del af Danmarks udenrigspolitiske identitet i form af selvbeskrivelser som: »Kongeriget er allerede en aktiv og seriøs aktør i det strategisk vigtige internationale samarbejde om fremtidens Arktis [...]« (Espersen et al., 2011: 7), og »Sigtet er at styrke Kongerigets samlede position som aktør i Arktis« (ibid.:12). Strategien fremhæver geografiske og kulturelle forbindelser til Arktis for på den måde at underbygge den privilegerede position i regionen, som tydeligt påpeget på de aller første linjer i forordet: »Kongeriget Danmark er centralt placeret i Arktis. De tre Rigsdele – Danmark, Grønland og Færøerne – deler en række værdier og interesser og har alle et ansvar i og for det arktiske område. Arktis udgør en væsentlig del af den fælles kulturarv, og Arktis er hjemsted for dele af Kongerigets befolkning« (Espersen et al., 2011: 6). Som citatet viser, nævner strategien skiftevis Kongeriget og dets tre medlemmer som selvreference, men til forskel fra *Arktis i en brydningstid* er anvendelsen af »Kongeriget« langt mere udbredt. Til sammenligning blev dén betegnelse blot brugt fire gange på i alt 43 sider i 2008-rapporten, mens det i strategien tre år senere nævnes hele 143 gange på 58 sider. Dette skifte vidner om, hvordan strategiens bredere geografiske per-

spektiv samtidig indebar en betydelig lingvistisk forening af Danmark, Grønland og Færøerne i fællesbetegneren »Kongeriget«, som fremhæver Danmark som den primære autoritet, nedtoner de politiske kompleksiteter og ignorerer de to øvrige rigsdeles respektive internationale agens. Italesættelsen af den øgede danske identifikation med Arktis indebar på den måde en diskursiv indpakning af Grønland og Færøerne, da det ikke længere var tilstrækkeligt blot at være Danmark, når Arktis var på dagsordenen. Hvad der blev vundet udadtil i form af et bredere regionalt udsyn, blev således tabt indadtil i form af manglende interne nuancer i den fælles repræsentation.

Figur 1: »Kongeriget Danmark« som betegner for enhed



Note: »Rigsfællesskabet« anvendes som fællesbetegner for det interne forhold mellem Danmark, Grønland og Færøerne, men når de tre rigsdele repræsenteres som en enhed udadtil, er det under navnet »Kongeriget Danmark«.

At repræsentere Danmark, Grønland og Færøerne som Kongeriget Danmark har ikke tidligere været den gængse karakteristisk i den danske politiske diskurs, hvor man i stedet typisk har anvendt fællesbetegneren »rigsfællesskabet«. »Kongeriget« er den titel, der anvendes eksternt, når de tre rigsdele er repræsenteret som én samlet udenrigs- og sikkerhedspolitisk enhedsaktør, mens »rigsfællesskabet« i stedet bruges, når det handler om de interne dynamikker i det triangulære forhold. Denne skelnen er i dag mere udbredt, men i de første folketingsdebatter om »arktisk samarbejde« blev brugen af fællesbetegneren »Kongeriget« kritiseret af blandt andre det færøske folketingsmedlem Sjúrdur Skaale fra Javnaðarflokkurin (JF), der påpegede, at:

*»Færøerne ikke er så glad for, at det, der hed 'Denmark, Greenland and Faroes' nu har ændret navn til 'kingdom of Denmark' i arktisk regi. Der er nogle, der vil mene, at sådan en betegnelse kun er kosmetisk, men der ligger dog et klart signal i den betegnelse. 'Denmark, Greenland and Faroes' giver Færøerne en større synlighed, og den er jo væk i betegnelsen 'kingdom of Denmark'. Betegnelsen 'Denmark, Greenland and Faroes'*

*lægger mere op til det regionssamarbejde, som man gerne ser fra Færøernes side, modsat den statsvinkel, som er mere fremtrædende i begrebet 'kingdom of Denmark.' Jeg kan forstå, at det er et krav fra Sverige, der gør, at man har ændret betegnelsen. Jeg forstår det ikke helt. Det er måske sådan, at udenrigsministeren kan sige, hvordan det er sket. Men den betegnelse, som var, dengang hr. Per Stig Møller var udenrigsminister, synes jeg var mere passende« (Folketinget, 2012: 32-3).*

Imens daværende udenrigsminister, Villy Søvndal (SF), undlod at svare på Skaales spørgsmål, fik Skaale opbakning fra Finn Sørensen (EL), der som det eneste danske folketingsmedlem også italesatte forskellen mellem de to betegnelser:

*»Jeg synes da ikke, at det klinger godt, at man ændrer det til kongeriget Danmark, når man tidligere har haft en formulering, som gav et langt bedre signal om, at vi er der sammen. Og den gamle formulering var vel egentlig også meget mere i overensstemmelse med den formulering, vi bruger herhjemme. Hvis man endelig skal holde sig til den sprogbrug, vi bruger herhjemme, hedder det jo rigsfællesskabet. Det er da et godt ord, det der med fællesskab er da godt. Så jeg siger tak for, at jeg blev gjort opmærksom på det. Jeg ved ikke, hvornår vi får lejlighed til at stille ændringsforslag til, hvad man kalder det, men det var da værd at overveje« (Folketinget, 2012: 25).*

Grønlands medlemmer af Folketinget gjorde ingen direkte indsigelser over denne forandring, men en af dem – Sara Olsvig fra Inuit Ataqatigiit (IA) – kritiserede året efter på samme vis, at »vi igennem en årrække har set et skifte i magtstrukturerne i Arktis – også i Arktisk Råd, hvor magten, i takt med at sagerne er blevet mere og mere højniveau politiske, er rykket mod syd« (Folketinget, 2013: 13). Olsvigs italesættelse hentydede til en udvikling i Arktisk Råd, der tidligere i 2013 havde fået Grønlands daværende Landsstyreformand, Aleqa Hammond fra Siumut (SIU), til at boykotte ministermødet i Kiruna, Sverige, og suspendere alle Grønlands aktiviteter i rådet pga. utilfredshed med den degraderede rolle. Førhen havde det været standardprocedure, at den fælles delegation havde tre stole, tre flag og et navneskilt med påskriften »Denmark/Faroe Islands/Greenland«, men dette blev ændret, så man fremover blot havde én stol, ét flag og et navneskilt med påskriften »Kingdom of Denmark« ved forhandlingsbordet (Gerhardt, 2018: 120; Olsen og Shadian, 2018: 132; Jacobsen, 2020: 177). Efter tre måneders forhandlinger endte boykotten med en aftale, som gav alle tre rigsdele ret til fuld deltagelse i alle rådsmøder og – så vidt muligt – en stol hver ved bordet. Den nye fællesbetegner blev der imidlertid ikke ændret på (ibid.).

Denne begivenhed havde betydelig indflydelse på den efterfølgende folketingsdebat om »arktisk samarbejde«, hvor spørgsmålet om, hvordan Danmark, Grønland og Færøerne bedst repræsenteres samlet i Arktis, ofte var i centrum. I tråd med dette blev der i 2014 indført en årligt tilbagevendende

folketingsdebat specifikt om rigsfællesskabet med det formål at skabe et rum, »hvor rigsfællesskabets muligheder og udfordringer kan debatteres samlet og fordomsfrit« (Folketinget, 2014b: 1). Det skete samme år, som Martin Lidegaard (RV) overtog posten som udenrigsminister fra Holger K. Nielsen (SF). Til forskel fra sine forgængere var Lidegaard meget klar i mæglet, hvad angår rigsfællesskabets betydning for Danmarks position i international politik, hvilket følgende udtalelse vidner om:

*»Jeg synes, at man skal sige det ligeud: Danmark har utrolig stor brug for Grønland. Danmark har utrolig stor brug for Færøerne. I fylder meget i vores forståelse af os selv og i vores udenrigspolitik. Derfor ville det for mig at se være fuldstændig utænkeligt, at vi ikke også skulle basere vores udenrigspolitiske tænkning på et meget stærkt samarbejde i rigsfællesskabet med både Grønland og Færøerne« (Folketinget, 2014a: 36).*

Med denne udtalelse inkluderede Lidegaard på den ene side Grønland og Færøerne som centrale komponenter af det danske selvbillede, mens de på den anden side blev anerkendt som selvstændige aktører. En sådan opfattelse afspejler til en vis grad tidligere tiders forståelse af Danmark som en konglomeratstat (jf. Bregnsbo et al., 2016) med én fælles konge, der holdt sammen på en mere mangfoldig befolkningssammensætning med både fælles og forskellige kulturelle karakteristika. Udtalelsen var naturligvis et udtryk for Lidegaards socialliberale ståsted, men markerede også samtidig en efterfølgende hyppigere italesættelse i Folketinget af, at rigsfællesskabet er forudsætningen for Danmarks status som en arktisk stat. Kristian Jensen (V) – der efterfølgende overtog nøglerne til udenrigsministeriet – fortsatte således linjen med at pointere det gensidige afhængighedsforhold med en forskudt betoning af henholdsvis enhed (én stemme) og forskellighed (accent):

*»[...] kongeriget er én nation. Det betyder også, at når vi udtaler os i f.eks. Arktisk Råd, udtaler vi os med én stemme. En gang imellem bliver den stemme så udtalt med grønlandsk accent, nogle gange med færøsk accent og nogle gange med dansk accent. Men det er med én stemme, og det er en koordineret udtalelse. Det betyder ikke, at Grønland og Færøerne er de eneste, der skal bøje af, det betyder også, at Danmark skal bøje af i forhold til vores holdninger for at kunne opnå en enighed« (Folketinget, 2015: 59).*

I løbet af denne analyseperiode fra 2011-2015 havde den dominerende danske politiske diskurs om, hvordan Danmark portrætteres i forhold til Arktis, således gennemgået et relativt markant skifte, som drejede sig om, hvordan forholdet til Grønland og Færøerne blev italesat. Efter Danmark havde udbredt sit arktiske udsyn ud over det dansk-grønlandske forhold til at omhandle hele regionen, blev de interne nuancer i rigsfællesskabet gemt af vejen i den nye, udbredte fællesbetegner »Kongeriget Danmark«, som positionerede Danmark som den primære autoritet og nedtonede de to øvrige rigsdels internationale agens. Den arktiske strategi fra 2011 var afgørende i dette

skifte, som også materialiserede sig i Arktisk Råd, hvor repræsentationen af Grønland og Færøerne blev yderligere underordnet Danmark. Det ledte til grønlandsk boykot af rådet, der viste sig at få indflydelse på folketingsdebatten om »arktisk samarbejde«, hvor spørgsmålet om, hvordan de tre rigsdele bedst repræsenteres i den samlede delegation udadtil, blev hyppigt debatteret. Følgelig blev der indført en årligt tilbagevendende folketingsdebat specifikt om rigsfællesskabet, mens flere folketingsmedlemmer startede på mere eksplicit at anerkende, at hvis Danmark skal forblive en arktisk stat, så må rigsfællesskabet bestå. Med det afsæt vil vi nu se nærmere på, hvordan denne diskurs udviklede sig i 2016-2018, hvor udredningen *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid* – ofte omtalt som »Taksøe-rapporten« – blev toneangivende for såvel folketingsdebatten om »arktisk samarbejde« og de nye initiativer, som havde til formål at positionere Danmark endnu tydeligere i Arktis.

### 2016-2018: Store arktiske armbevægelser og nødvendigheden af rigsfællesskabet

I maj 2016 udkom Peter Taksø-Jensens udredning, der på bestilling fra daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) gav et bud på, hvordan Danmark fremover burde prioritere sine udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. Det stod hurtigt klart, at mulighederne i Arktis ville blive et centralt fokusområde i udredningen, der allerede på de første linjer af kapitel 1 slog fast, at: »Kongeriget Danmark er på én og samme tid et mindre europæisk land og i kraft af Rigsfællesskabet med Færøerne og Grønland en arktisk stormagt og verdens 12. største territorium, som har særlige interesser og forpligtelser i Nordatlanten og i Arktis« (Taksøe-Jensen, 2016: 2). Mens denne selvbeskrivelse<sup>7</sup> lader til at bekræfte, at bestræbelsen fra den arktiske strategi anno 2011 om at »styrke Kongerigets samlede position som aktør i Arktis« (Espersen et al., 2011: 12) var opnået, så er det værd at bemærke, at den engelske version af udredningen anvender et mindre grandios sprog. Deri karakteriseres Danmark i stedet som et lille (»small«) og ikke et mindre europæisk land, og som en større (»major«) arktisk magt snarere end en egentlig arktisk stormagt (se Taksøe-Jensen, 2016b: 9). Denne forskel indikerer, hvordan udredningen i højere grad var målrettet et nationalt end et internationalt publikum med det formål at understrege Arktis' politiske betydning for Danmark og bane vejen for offentlig accept af at bruge skatteydernes penge til at finansiere nye arktiske initiativer.

Kort tid efter udråbte den daværende Venstre-ledede regering Arktis som en af Danmarks fem udenrigs- og sikkerhedspolitiske topprioriteringer (Regeringen, 2017, 2018), mens udredningens konkrete anbefalinger til, hvordan Kongeriget Danmark kunne positioneres endnu bedre i Arktis, blev realiseret i de efterfølgende år. Således blev der i 2016-2018: 1) dobbelt så mange arktiske ansatte i udenrigsministeriet i en periode, hvor der ellers samlet set blev færre medarbejdere på Asiatisk Plads, 2) allokeret 120 millioner kroner ekstra til Arktisk Kommando, 3) arrangeret dagsordensættende arktiske events såsom markeringen af 10-året for Ilulissat Erklæringen, 4) afdækket nye arkti-



ske finansieringsmekanismer (jf. Oxford Research, 2018) og 5) allokere tre millioner kroner årligt (2019-2022) til opstarten af en arktisk forskningshub i Grønland. De anbefalinger, der ikke blev eksekveret fuldt ud, handlede om at afsøge muligheden for at etablere et regionalt forum for sikkerhedspolitisk dialog og identificere hurtigere modeller for løsningen af de overlappende krav på havbunden i Det Arktiske Ocean (Taksøe-Jensen, 2016a: 36-7). Anbefalinger, der afhæng af velvillighed fra de øvrige arktiske stater – Rusland især – og som sådan ikke kunne realiseres af Danmark alene.

Opmærksomheden om Rusland var blevet yderligere stimuleret nogle år forinden, da annekteringen af Krim i 2014 og de efterfølgende vestlige sanktioner resulterede i et mere antagonistisk forhold. Dette påvirkede folketingsdebatterne om »arktisk samarbejde«, der kom til at handle mere om militære sikkerhedsspørgsmål frem for samfundsmæssig sikkerhed og søredning, som indtil da havde domineret den sikkerhedspolitiske dagsordenen i forhold til Arktis. Alt imens politikere fra alle dele af det politiske spektrum udtrykte enighed om, at Ruslands handlinger var en »game changer«, understregede de samtidig, at forbindelsen til Moskva skulle holdes varm via Arktis, hvor samarbejdet fungerede exceptionelt<sup>8</sup> godt på trods af gensidige uenigheder uden for regionen (Folketinget, 2014a, 2015, 2016). Da Peter Taksøe-Jensen blev spurgt om, hvad han anså som den største trussel i Arktis, nedtonede han da også de eksterne strømninger og rettede i stedet atter opmærksomheden indad mod rigsfællesskabet:

*»Den største trussel mod danske interesser i Arktis er ikke russerne, men udsigten til at rigsfællesskabets sammenhængskraft bliver svækket. Vi skal fortsætte ad den vej, hvor vi siger, at hvis nogen vil være uafhængige, så skal de have lov til det, men jeg mener, at det vil være rigtigt skadeligt både for Danmark og for Grønland, hvis det skulle ske« (Breum, 2016).*



**Taksøes betoning af rigsfællesskabets sammenhængskraft var del af skiftet i den danske politiske diskurs vedrørende Arktis, i hvilken det oftere og oftere blev eksplicit anerkendt, at hvis Danmark skal forblive en arktisk stat, så må rigsfællesskabet nødvendigvis bestå**

Taksøes betoning af rigsfællesskabets sammenhængskraft var del af skiftet i den danske politiske diskurs vedrørende Arktis, i hvilken det oftere og oftere blev eksplicit anerkendt, at hvis Danmark skal forblive en arktisk stat, så må rigsfællesskabet nødvendigvis bestå.<sup>9</sup> Selvom »Kongeriget Danmark« fortsatte med at være en hyppigt anvendt fællesbetegner, så indebar skiftet imidlertid, at den diskursive indpakning af Grønland og Færøerne var mindre udbredt. Samtidig blev der igangsat en række nye initiativer med det formål at facilitere bedre dialog mellem rigsdelen: I 2016 begyndte repræsentanter for de grønlandske og færøske regeringer at deltage i de årlige ambassadørmøder, hvilket både fremhævede deres internationale agens og understregede deres

specielle position inden for rigsfællesskabet. Mere specifikt i en arktisk kontekst, begyndte embedsmænd fra Danmark, Grønland og Færøerne i 2017 at have årlige »arktiske dialogmøder« angående deres fælles og respektive interesser i Arktis, og i slutningen af 2018 blev det besluttet at oprette en permanent »arktisk delegation« i Folketinget. Hvad der startede som et introspektivt fokus på forholdet mellem Danmark og Grønland i 2008-rapporten *Arktis i en brydningstid*, og efterfølgende blev erstattet af et mere eksternt orienteret regionalt fokus, tog således igen en drejning, så opmærksomheden atter blev rettet mod dynamikkerne i rigsfællesskabet. Men til forskel fra fokus 10 år forinden, blev det nye perspektiv i højere grad rettet mod, hvordan de interne prioriteter og kompleksiteter hænger sammen med muligheden for at positionere sig i Arktis, så de to tidligere foci således blev forenet. Denne udvikling vidner om, hvordan Grønland og Færøerne i stigende grad er blevet budt velkommen af Danmark som mere ligeværdige aktører, mens den stigende arktiske opmærksomhed har bragt fornyet interesse for rigsfællesskabet.

Som påpeget i forrige delanalyse var beslutning om også at have en årlig folketingsdebat om »rigsfællesskabet« et udtryk for den stigende interesse og tætte kobling mellem Danmarks position i Arktis og rigsfællesskabets sammenhængskraft. Emnerne i den ene folketingsdebat viste sig imidlertid ofte at blive gentaget i den anden, hvorfor daværende udenrigsminister Anders Samuelsen (LA) i 2018 fandt det nødvendigt at trække et tydeligt skel mellem de to, da han i sin redegørelse skrev: »Aktiviteter der har rigsfællesskabsintern karakter, eller der i øvrigt relaterer sig til forholdet mellem Danmark og hhv. Færøerne og Grønland, behandles i regeringens årlige redegørelse om rigsfællesskabet (R 15 22/5 2018) og indgår således ikke i denne redegørelse« (Samuelsen, 2018: 1). Forsøget blev efterfølgende afvist af flere folketingsmedlemmer med begrundelsen om, at et sådan skel simpelthen ikke er muligt. Blandt de mest kritiske var Sjúrdur Skaale (JF), som sagde: »Og så står der endda eksplicit, at det, der har rigsfællesskabsintern karakter, ikke er med. Det er jo et nyt ord, rigsfællesskabsintern karakter. Det er sløjfet. Det er jo helt mærkeligt. Der er intet, der har med Arktis at gøre, der ikke er rigsfællesskabsinternt. Det er jo næsten absurd at sige det« (Folketinget, 2018: 27). I samme stil, men retorisk blødere, modsatte Rasmus Nordqvist (ALT) sig også forsøget og påpegede, at »Folketingets eneste rolle i forhold til Arktis spilles jo på grund af rigsfællesskabet, og derfor synes jeg også, det er helt afgørende, at vi tør, også når vi taler Arktis, at tale om den rolle, som rigsfællesskabet spiller, inklusiv den rolle, som de tre parter i rigsfællesskabet indbyrdes spiller« (ibid.:29). Nordqvist fortsatte sit indlæg med at foreslå: »Skulle man have en rigsfællesskabsminister – altså en post, som bliver varetaget af de tre lande på skift – som sidder og får tingene til at fungere i samarbejdet? Det kunne være en måde at gøre det på« (ibid.: 33). Idéen – der første<sup>10</sup> gang var blevet artikulert af Aaja Chemnitz Larsen (IA) i 2016 – fandt stor opbakning på tværs af det politiske spektrum, om end de i stedet påpegede det arktiske aspekt af idéen:

»Jeg synes, at ideen om en arktisk minister er god, og jeg noterer mig, at fru Aaja Chemnitz Larsen hermed har meldt sig som kandidat. Det synes jeg er spændende« (Rasmus Jarlov, KF, Folketinget 2016: 36).

»uanset om man kalder det en udenrigsminister eller en arktisk minister, eller hvad fremtiden bringer rent ressortmæssigt på det område, [så er det vigtigt] at vi får styrket Udenrigsministeriet på det arktiske område« (Martin Lidegaard, RV, Folketinget, 2018: 13).

»Danmark [kunne] måske med fordel [...] udpege en minister for arktisk samarbejde, på samme vis som vi jo i dag har en minister for nordisk samarbejde. Og hvem ved, måske er det så sidste gang, vi har den her redegørelsesdebat med udenrigsministeren. Efter næste folketingsvalg kan det jo være, at den ære tilfalder en helt ny minister for arktisk samarbejde« (Carsten Bach, LA, Folketinget, 2018: 9).

Såvel fokus på Arktis, rigsfællesskabet og den tætte kobling mellem de to blev således yderligere forstærket i denne analyseperiode fra 2016-2018, hvor Danmark viste større arktiske armbevægelser, samtidig med at nødvendigheden af rigsfællesskabet blev yderligere ekspliciteret. Selvom »Kongeriget Danmark« fortsatte med at være en hyppigt anvendt fællesbetegner, så blev Grønlands og Færøernes respektive selvbestemmelse og deres betydning for Danmarks Arktis-orienterede udenrigspolitiske identitet oftere anerkendt i både tale og i konkrete initiativer. Samlet set markerede det et nyt skifte i den politiske diskurs om, hvordan Danmark relaterer til Arktis, så man blev endnu mere opmærksom på, hvordan balanceringen af de interne prioriteter og kompleksiteter hænger sammen med muligheden for at positionere sig i Arktis. På den måde blev de to tidligere foci kombineret i ét samlet, nuanceret syn på rigsfællesskabets dynamikker og på de nye muligheder i den arktiske region. Hvorvidt USA's fornyede interesse for Arktis – og den deraf stigende stormagtsrivalisering i regionen – i de følgende år influerede på denne udvikling, vil vi nu se nærmere på i den sidste delanalyse af årene 2019-2020.

### 2019-2020: Trumps tjeneste til rigsfællesskabet?

På trods af den udbredte opbakning til idéen om en arktisk minister – som blev gentaget af Aaja Chemnitz Larsen (IA) i løbet af valgkampen (Ritzau, 2019) – så blev der ikke etableret en sådan ministerpost, da Socialdemokratiet dannede regering i juni 2019. Ikke desto mindre stod Arktis' geopolitiske betydning endnu engang lysende klart, da Donald Trump kort tid efter luftede idéen om at købe Grønland forud for sit annoncerede statsbesøg i København. Episoden skabte fornyet international interesse for Arktis og satte det stærke samarbejde mellem USA, Grønland og Danmark på prøve. Takket være godt diplomatisk arbejde blev skårene klinket, og få måneder efter annoncerede statsminister Mette Frederiksen (S) – lige inden et møde med Trump og lederne af de øvrige NATO-lande i december 2019 – at Danmark ville øremærke 1,5 milliarder kroner til Forsvarets opgaveløsning i Arktis og Nordatlanten (Mouritzen, 2019). Et løfte, der blev indfriet i februar 2021. Såvel Trumps

købsidé som det danske svar skal ses i lyset af USA's forværrede stormagtsforhold til Rusland og Kina, hvis polare aktiviteter bliver opfattet som potentielle trusler mod amerikanske sikkerhedsinteresser (jf. U.S. Department of Defense, 2019: 5). De mere antagonistiske stormagtsrelationer har sat sine spor i form af en øget militarisering af Arktis og et forringet regionalt samarbejds-klima, der bl.a. ledte til, at Arktisk Råd i 2019 for første gang nogensinde ikke kunne blive enige om en fælles ministererklæring. Denne udvikling har parkeret den tidligere så udbredte opfattelse af, at de mellemstatslige relationer i Arktis er ekseptionelt velfungerende, hvilket folketingsdebatterne om »arktisk samarbejde« i 2019 og 2020 bar tydeligt præg af. I redegørelsen forud for folketingsdebatten i 2019 blev tonen således slået an:

*»Interessen for den arktiske region forventes i de kommende år at stige som følge af både klimaændringer og nye økonomiske muligheder, men også pga. regionens stigende geopolitiske betydning for den strategiske balance mellem USA, Rusland og Kina. Uenigheder og konflikter med udspring i andre dele af verden kan dertil også komme til udtryk i Arktis, idet regionen ikke længere kan adskilles fra den stormagtskonkurrence, der også gør sig gældende i andre regioner« (Kofod, 2019: 1).*

Som påpeget af Peter Seier Christensen (NB), så »kan man mene, hvad man vil, om Trump, men han har i hvert fald formået at sætte Arktis på dagsordenen på sin helt egen facon« (Folketinget, 2019: 20). I Folketinget kom det til udtryk ved, at debatten i højere grad end tidligere kom til at handle om forholdet til USA – som værende både den nærmeste allierede og en mulig trussel mod rigsfællesskabets sammenhængskraft – og ved en hidtil uset konsensus om, at Danmark, Grønland og Færøerne bør stå sammen og efterstræbe endnu mere gensidig ligeværdighed. Mens der i Grønland var enkelte tilkendegivelser om, at et tættere forhold til USA på bekostning af Danmark ville være at foretrække (Turnowsky, 2019), så har der i Folketinget udelukkende været givet udtryk for, at Trumps købsidé modsat kun har fået rigsdelen til at rykke tættere sammen. Som beskrevet af Aaja Chemnitz Larsen (IA), så resulterede Trumps opmærksomhed i »en brat opvågning om, at vi ikke skal tage vores rigsfællesskab for givet. [...] Regeringen håndterede Trumps tilbud om at købe Grønland rigtig fint. Sammen med Grønland stod man skulder ved skulder« (Folketinget, 2019: 24). Tendensen med i stigende grad at anerkende rigsfællesskabets betydning for Danmarks status i Arktis kom til udtryk ved en hyppigere italesættelse af kulturelle og følelsesmæssige bånd til især Grønland, som her formuleret af Bent Bøgsted (DF):

*»Der er mange tegn i sol og måne på, at verden, også udover USA og Kina, viser interesse for Grønland, og her må vi så bare stå sammen som rigsfællesskab – to lande vævet sammen i et bånd, to folk vævet sammen af historien og de tusinder af familier, der udgør det dansk-grønlandske fællesskab.[...] [D]er må aldrig kunne skabes et modsætningsforhold mellem grønlandske og danske interesser. Internt kan vi godt være uenige om mangt og meget, men udadtil er vi en enhed, som familien, der kan*

*skændes, så det brager, men alligevel står sammen, når det gælder» (Folketinget, 2019: 5-6).*

Imens der var udbredt konsensus om behovet for styrket samarbejde mellem rigsdelen, så var der imidlertid væsentlig forskel på de ord, som folketingsmedlemmerne brugte til at karakterisere det nuværende forhold. Mens Bøgsted portrætterede forholdet som en sammenvævet familiær enhed, så betegnede Rasmus Jarlov (KF) i stedet Danmark, Grønland og Færøerne som tre særskilte lande, der i rigsfællesskabet indgår i »en enormt fleksible konstruktion [...], som hele tiden skal udvikles og styrkes« (Folketinget, 2020: 41). Thomas Danielsen (V) og Karsten Hønge (SF) understregede yderligere Grønlands og Færøernes selvbestemmelse ved at karakterisere dem som separate nationer (Folketinget, 2019: 3, 13; Folketinget, 2020: 27-8), mens Martin Lidegaard (RV) gik skridtet længere ved at sidestille dem som ligeværdige småstater, der hver især har sine egeninteresser i både deres fælles og separate udenrigspolitikker. Således udtalte han:

*»[D]et er mit indtryk, at der både på Færøerne og i det grønlandske samfund er sådan en stigende, hvad skal man kalde det, fornemmelse af – som der måske også er ved at være i Danmark – at vi nærmere er tre småstater, der har nogle fælles interesser, som vi vil blive stærkere af at stå sammen om« (Folketinget, 2019: 36, gentaget i Folketinget, 2020: 17).*

## Selvom Trumps købsidé blev modtaget som en neokolonial provokation, så har Grønland – og i slipstrømmen også Færøerne – således draget nytte af den forstærkede internationale opmærksomhed, der sidenhen også er blevet udmøntet i konkrete aftaler med USA

At de tre rigsdelen er blevet inddraget mere ligeværdigt efter Trumps købstilbud, blev anerkendt af de grønlandske og færøske folketingsmedlemmer i de efterfølgende folketingsdebatter (Folketinget, 2019: 24, 33, 46; 2020: 58, 64, 70) og manifisteret i flere samtidige udenrigspolitiske begivenheder, hvor Færøerne og især Grønland i højere grad blev inddraget. Således deltog daværende Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender, Ane Lone Bagger (SIU), i Jeppe Kofods (S) besøg i Washington D.C. i november 2019, mens Baggers efterfølger, Steen Lynge fra Demokraterne (D), og Færøernes landsstyremedlem for udenrigsanliggender, Jenis av Rana fra Miðflokkurin (M), begge var med, da Mike Pompeo besøgte København i juli 2020. Her understregede Pompeo gentagne gange, at han ikke blot mødtes med én, men hele tre udenrigsministre – og jokede med, at de derfor var »tre mod en« (Hoffmann-Hansen, 2020) – hvilket kan ses som et udtryk for, at også omverdenen i højere grad end tidligere anerkender Grønlands og Færøernes internationale agens. Selvom Trumps købsidé blev modtaget som en neokolonial provokation, så har Grønland – og i slipstrømmen også Færøerne – således draget nytte af den forstærkede internationale opmærksomhed, der sidenhen også er blevet

udmøntet i konkrete aftaler med USA (Jacobsen og Olsvig, *kommende*). Samtidig med at det har styrket deres respektive roller på verdensscenen, har det i hidtil uset omfang også bragt fornyet dansk fokus på rigsfællesskabet, da dets sammenhængskraft og fortsatte udvikling er alfa og omega for Danmarks status som en arktisk stat. En status, som kun har fået større betydning, siden opmærksomheden på de nye muligheder og risici i det cirkumpolare nord for første gang blev vækket for 15 år siden.

### Balancen mellem arktisk enhed og forskelle i fællesskabet

I løbet af de seneste 15 år har skiftende danske regeringer og folketingsmedlemmer artikuleret en udenrigspolitisk identitet, der er mere orienteret mod Arktis, hvilket er kommet til udtryk i toneangivende nøgledokumenter, folketingsdebatter og en lang række initiativer med formålet om at styrke Danmarks status i Arktis og sammenhængskraften i rigsfællesskabet. Udviklingen startede i kølvandet på en øget regional opmærksomhed blandt de øvrige arktiske stater, som i 00'erne publicerede nationale strategier for, hvordan de ville markere sig i Arktis. Da Rusland i 2007 plantede sit flag på den geografiske nordpol, blev den danske interesse i Arktis for alvor vækket, hvilket blandt andet materialiserede sig i Ilulissat Erklæringen i 2008, der dengang minimerede risikoen for regional konflikt og positionerede Danmark som en aktiv arktisk aktør. Begivenheden blev begyndelsen til et arktisk vendepunkt, som skiftede fokus væk fra det interne dansk-grønlandske forhold til i stedet at koncentrere sig om den arktiske region. På den baggrund blev *Kongeriget Danmarks strategi for Arktis 2011-2020* publiceret, i hvilken »Kongeriget Danmark« blev den dominerende fællesbetegner for Danmark, Grønland og Færøernes samlede eksterne repræsentation. Med dette skifte blev de tre rigsdele i højere grad repræsenteret som en enhed, i hvilken Danmark blev fremhævet som den overordnede autoritet, mens interne politiske kompleksiteter og Færøernes og Grønlands respektive internationale agens blev nedtonet. Efter grønlandske og færøske politikere demonstrerede udbredt utilfredshed med deres nedgraderede roller, begyndte danske folketingsmedlemmer så småt at anerkende betydningen af det triangulære forhold for Danmarks rolle i Arktis. Denne udvikling accelererede efter 2016, da udredningen *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid* karakteriserede Kongeriget Danmark som en arktisk stormagt, mens nødvendigheden af rigsfællesskabet blev yderligere understreget.

Selvom »Kongeriget Danmark« forblev en hyppigt anvendt fællesbetegner, så blev Grønlands og Færøernes respektive selvbestemmelse og deres betydning for Danmarks Arktis-orienterede udenrigspolitiske identitet oftere anerkendt i både tale og i konkrete initiativer, der til sammen signalerede et nyt skifte i den politiske diskurs om Danmark i Arktis. Til forskel fra tidligere var dette nye skifte kendetegnet ved, at det *både* rettede fokus mod et forbedret samarbejde i riget og forholdt sig til, hvordan Danmark, Grønland og Færøerne bedst muligt positionerer sig samlet i Arktis. Således blev de to tidligere dominerende perspektiver kombineret i ét, der i højere grad forsøger at balancere de interne og eksterne hensyn. Donald Trumps idé om at købe Grønland –

som led i den stigende stormagtsrivalisering i og uden for Arktis – har vist sig blot at forstærke dette dobbelte hensyn, hvor der fra alle sider af Folketinget er udtrykt enighed om, at der er behov for forstærket samarbejde og større lighed mellem rigsdelenene. Det er blandt andet kommet til udtryk ved mere følelsesbetonede tilkendegivelser om familiære bånd og kulturel samhørighed, mens nuancerne i folketingsmedlemmernes portrætninger af rigsfællesskabet afslører forskellige opfattelser af, hvorvidt der er tale om én eller tre nationer – og om de kan karakteriseres som lande eller måske endda stater.

Hvordan den nyere historiske udvikling inden for rigsfællesskabet og stormagternes fornyede geopolitiske interesse i Arktis kommer til udtryk i den næste fælles arktiske strategi, har vi endnu til gode at få indblik i, da den ikke er publiceret i skrivende stund. Planen var ellers, at den skulle have været udkommet i første kvartal af 2021, men ifølge Udenrigsministeriet er den forsinket pga. den igangværende corona-pandemi, der bl.a. lægger begrænsninger på mødeaktiviteten. I folketingsdebatten om »arktisk samarbejde« i 2020 fyldte strategiarbejdet imidlertid meget, hvor flere ordførertalere fremhævede dokumentets potentiale for den fortsatte udvikling af forholdet mellem Danmark, Grønland og Færøerne. I sin afsluttende bemærkning understregede udenrigsminister Jeppe Kofod således, at:

*»Det er en personlig hovedprioritet for mig, at vi skaber et tidssvarende og rummeligt rigsfællesskab baseret på ligeværd, på respekt, tillid og gensidig inddragelse, og her er den nye Arktisstrategi et særdeles vigtigt skridt. [...] Står vi sammen i forhold til det arktiske i kongeriget, tror jeg også på, at vi får en langt stærkere fælles stemme [...]« (Folketinget, 2020: 75).*

Hvad det helt konkret betyder, og hvordan Danmarks arktiske selvbillede fremover karakteriseres, bliver interessant at se, men står Kofods ord til troende, kommer strategien til at fortsætte de seneste års tendens med endnu større fokus på diversiteten i rigsfællesskabet og det interne samarbejdes betydning for den eksterne repræsentation. I processen med at udforme den nye strategi er Kofod netop blevet mødt af krav fra Færøerne om, at strategien skal betone rigsdelenes *forskellige* interesser i Arktis (Nielsen, 2020), mens Grønland har forlangt, at strategien skal anerkende grønlænderne som den arktiske befolkning i Rigsfællesskabet (Olesen et al., 2020:29), og »give Grønland en afgørende politisk rolle, som skal afspejles på det internationale niveau, herunder også i regi af Arktisk Råd« (Bagger, 2020).

**» Mens Danmark i mange år har spillet »grønlandskortet« for at opnå større indflydelse i international politik, så spiller Grønland nu »arktiskortet« i et postkolonialt spil, hvor målet er at opnå endnu større selvbestemmelse over egen udenrigspolitik – og i det hele taget**

Valg af bestemte ord, titler og definitioner frem for andre har stor betydning for den interne magtfordeling og signalet til omverdenen om, hvem og hvad man helt præcist repræsenterer. I det lys er kravene fra Færøerne og Grønland ikke overraskende. Nøt har corona-restriktioner og forskellige former for politisk uro forsinket arbejdet med den nye arktiske strategi, men vi mangler endnu at se, om spotlyset kan blive fordelt, så det imødekommer Grønlands selvforståelse i en så tilstrækkelig grad, at Naalakkersuisut vil sætte pen til papir. Hvis Grønlands krav om en mere fremtrædende rolle i Arktisk Råd er så vidtgående, at det reelt set undergaver Danmarks ønske om en samlet delegation, så risikerer den danske regering at overflødiggøre sig selv. For modsat Grønland og Færøerne så har Danmark ikke sin geografi med sig, når det kommer til at stå på egne ben på den arktiske verdensscene. Mens Danmark i mange år har spillet »grønlandskortet«<sup>12</sup> for at opnå større indflydelse i international politik, så spiller Grønland nu »arktiskortet« i et postkolonialt spil, hvor målet er at opnå endnu større selvbestemmelse over egen udenrigspolitik – og i det hele taget. Den næste arktiske strategi vil give et godt øjebliksbillede af det nuværende balancepunkt for Danmarks eksterne arktiske ambitioner og de interne kompleksiteter i rigsfællesskabet. Et balancepunkt, der vil blive udgangspunkt for den fortsatte udvikling af, hvordan Danmark, Grønland og Færøerne fremover forfølger forstærket regional indflydelse – hver især og sammen.

## Noter

- 1 Denne artikel er en opdateret, omformuleret, oversat og mindre teoretisk version af en artikel (Jacobsen 2019a), som indgik i min ph.d.-afhandling (Jacobsen, 2019b). Analysen fra 2018 og frem er helt ny og indgår i min nuværende post.doc., finansieret af Carlsbergfondet. Jeg skylder en stor tak til følgende, som har været behjælpelige med kommentarer på tidligere udkast af nærværende artikel: Astrid Nonbo Andersen, Ulrik Pram Gad, Minda Holm, Kristian Søby Kristensen, Henrik Larsen, Iver B. Neumann, Jon Rahbek-Clemmensen, Carina Ren, Elana Wilson Rowe, Jeppe Strandsbjerg, Ole Wæver og Anders Wivel. Fejl og mangler står for egen regning.
- 2 Færøerne har jævnfør Fámjin Erklæringen fra 2005 samme beføjelser, men alt imens færøske politikere portrætterer øerne som 'døren til Arktis' (Jacobsen, 2018), så er de i en dansk sammenhæng ofte blot obligatoriske tilføjelser i taler, redegørelser og strategier vedrørende rigsfællesskabets rolle i Arktis.
- 3 Folketingsdebatterne om »arktisk samarbejde« varer i alt 28 timer og 44 minutter, som er konverteret til 518 transskriberede sider, som er tilgængelige via Folketingets hjemmeside. De respektive tal for hvert år er: 2011: 2 timer, 7 minutter / 31 sider. 2012: 3 timer, 10 minutter / 52 sider. 2013: 1 time, 50 minutter / 26 sider. 2014: 2 timer, 55 minutter / 50 sider. 2015: 3 timer, 28 minutter / 62 sider. 2016: 4 timer / 81 sider. 2017: 2 timer, 41 minutter / 50 sider. 2018: 2 timer, 10 minutter / 39 sider. 2019: 2 timer, 26 minutter / 47 sider. 2020: 3 timer, 43 minutter / 80 sider.
- 4 I mellemtiden var det stort anlagte kontinentalsokkelprojekt sat i gang i 2007.
- 5 Nogle vil måske mene, at etableringen af Arktisk Kommando i 2012 ligeledes var en vigtig begivenhed i denne henseende, men på trods af en udbredt international opfattelse af, at der var tale om en militær opgradering, så var det modsatte snarere tilfældet, da den nye kommando erstattede Grønlands Kommando og Færøernes Kommando.
- 6 I løbet af Danmarks formandskab for Arktisk Råd og Nordisk Råd var stillingen som arktisk ambassadør blot oprettet til lejligheden (Folketinget, 2011: 13).



- 7 Beskrivelsen af rigsfællesskabet som værende verdens 12. største territorium minder om kommunikationen fra Norges regering i 2005, da den udråbte Arktis som værende dens vigtigste udenrigspolitiske prioritet. I den forbindelse udtalte den daværende norske udenrigsminister, Jonas Gahr Støre: »We are the fifteenth biggest country on the planet – if we include the seabed [...]« (Jensen, 2016: 133).
- 8 Denne form for »arktisk exceptionalisme« (Young, 1992: 13-14) – hvor samarbejdet i regionen vedligeholdes på trods af eksterne geopolitiske spændinger og intern konkurrence om ressourcer og nye territorier (Exner-Pirot og Murray, 2017) – afspejlede en lignende tilgang fra mange af de øvrige arktiske stater, som på den ene side fordømte og sanktionerede Rusland, mens de på den anden side brugte arktiske sammenkomster til at bibeholde og evt. forbedre den intergovernmentale dialog. Dette var lykkedes med succes i kølvandet på Krigen i Sydossetien i 2008.
- 9 Lars Løkke Rasmussens beslutning i 2016 om, at alle offentlige bygninger i Danmark skal hejse det grønlandske og færøske flag på deres respektive nationaldage – den 21. juni og 29. juli – kan også ses i lyset af denne udvikling.
- 10 Første gang idéen om en arktisk minister i Danmark i det hele taget blev nævnt, var i en kronik af Kristian Søby Kristensen tre år forinden (Kristensen, 2013).
- 11 Mest tydeligt formuleret af Karsten Hønge (SF): »En ny strategi for Arktis kan også blive starten på en ny strategi for, hvordan vi håndterer rigsfællesskabet. Det her er en chance for at vise, at vi mener det alvorligt, når vi taler om modernisering af forholdet mellem de tre nationer, som udgør rigsfællesskabet; nu kan vi i praksis udvide Grønlands og Færøernes udenrigspolitiske handlerum, og det kan være et vigtigt skridt mod et rigsfællesskab med mere ligeværd og respekt, et rigsfællesskab med en fremtid foran sig og med frustrationerne og utilfredsheden bag sig« (Folketinget, 2020: 27).
- 12 »Grønlandskortet« er typisk blevet nævnt i litteraturen som et kort, der kunne spilles for, at Danmark kunne opnå konkrete fordele i forholdet til USA og NATO (jf. DUPI, 1997; Lidegaard, 1996; Villaume, 1995; Henriksen og Rahbek-Clemmensen, 2017).

## Litteraturliste

- Ackrén, M. (2014), »Greenlandic Paradigmatic Relations«, i L. Heininen L. red., *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, London: Palgrave Macmillan, pp. 42-61.
- Bagger, A.L. (2020), »Grønlands selvstyre: Skab et ligeværdigt arktisk partnerskab med Danmark«, *Altinget*, 11. marts, [www.alinget.dk/arktisk/artikel/groenlands-selvstyre-skab-et-ligevaerdigt-arktisk-partnerskab-med-danmark](http://www.alinget.dk/arktisk/artikel/groenlands-selvstyre-skab-et-ligevaerdigt-arktisk-partnerskab-med-danmark)
- Bregnsbo, M., N. Brimnes, A.F. Henningsen, P.E. Olsen, M.V. Pedersen og U. Østergaard (2016), *Danmark – en kolonimagt*, København: Gads forlag.
- Breum, M. (2013), *Når Isen Forsvinder – Danmark som stormagt i Arktis, Grønlands rigdomme og kampen om Nordpolen*, København: Gyldendal.
- Breum, M. (2016), »Taksøe: 'Vi er det 12.-største land i verden«, *Dagbladet Information*, 7. maj, [www.information.dk/udland/2016/05/taksøe-12-største-land-verden](http://www.information.dk/udland/2016/05/taksøe-12-største-land-verden)
- DUPI (1997), *Grønland under den kolde krig: Dansk og Amerikansk Sikkerhedspolitik 1945-68*, København: Danish Foreign Policy Institute.
- Espersen, L., K.L.H. Johannesen og K. Kleist (2011), *Kongeriget Danmarks strategi for Arktis 2011–2020*, København: Udenrigsministeriet.
- Exner-Pirot, H. og R.W. Murray (2017), »Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism«, *Politik*, 20(3): 47-64.
- Folketinget (2009), *Lov om Grønlands Selvstyre*, Lovtidende A, 13. juni 2009.
- Folketinget (2011), *R 4 Udenrigsministerens redegørelse om arktisk samarbejde*, forhandling den 10. november.
- Folketinget (2012), *R 4 Udenrigsministerens redegørelse om arktisk samarbejde*, forhandling den 4. oktober.
- Folketinget (2013), *R 3 Udenrigsministerens redegørelse om arktisk samarbejde*, forhandling den 10. oktober.
- Folketinget (2014a), *R 3 Udenrigsministerens redegørelse om arktisk samarbejde*, forhandling den 9. oktober.
- Folketinget (2014b), *R 12 Statsministerens redegørelse om rigsfællesskabet 2014*, forhandling den 8. april.
- Folketinget (2015), *R 3 Udenrigsministerens redegørelse om samarbejdet i Arktis*, forhandling den 8. oktober.
- Folketinget (2016), *R 3 Udenrigsministerens redegørelse om samarbejdet i Arktis*, forhandling den 14. oktober.

- Folketinget (2017), *R 2 Udenrigsministerens redegørelse om samarbejdet i Arktis*, forhandling den 12. oktober.
- Folketinget (2018), *R 2 Udenrigsministerens redegørelse om samarbejdet i Arktis*, forhandling den 3. oktober.
- Folketinget (2019), *R 2 Udenrigsministerens redegørelse om samarbejdet i Arktis*, forhandling den 9. oktober.
- Folketinget (2020), *R 3 Udenrigsministerens redegørelse om samarbejdet i Arktis*, forhandling den 20. oktober.
- Gad, U.P. (2016), *National identity politics and postcolonial sovereignty games. Greenland, Denmark and the EU*, Monographs on Greenland 353 [Man & Society 43], København: Museum Tusulanum Publishers.
- Gerhardt, H. (2018), »The divergent scalar strategies of the Greenlandic government and the Inuit Circumpolar Council«, i K.S. Kristensen og J. Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 113-24.
- Hansen, L. (2006), *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, London: Routledge.
- Henriksen, A. og J. Rahbek-Clemmensen (2017), *Grønlandskortet*, Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Hoffman-Hansen, H. (2020), »Trump har fået fuld valuta for sit tilbud på Grønland«, *Kristeligt Dagblad*, 22. juli, [www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/trump-har-faaet-fuld-valuta-sit-tilbud-paa-groenland](http://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/trump-har-faaet-fuld-valuta-sit-tilbud-paa-groenland)
- Jacobsen, M. (2015), »The Power of Collective Identity Narration: Greenland's Way to a more Autonomous Foreign Policy«, *Arctic Yearbook*, 2015: 102-18, Northern Research Forum.
- Jacobsen, M. (2016), »Den grønlandske forbindelse«, *Udenrigs*, 2016(1): 65-73.
- Jacobsen, M. (2018), »Faroese Foreign Minister: We definitely benefit from the Arctic attention«, *High North News*, 24. maj, [www.highnorthnews.com/en/faroese-foreign-minister-we-definitely-benefit-arctic-attention](http://www.highnorthnews.com/en/faroese-foreign-minister-we-definitely-benefit-arctic-attention)
- Jacobsen, M. (2019a), »Denmark's Arctic foreign policy identity: From discursive enveloping to articulated acknowledgement of Danish dependency on Greenland«, Working Paper som del af ph.d.-afhandlingen: *Arctic identity interactions: Reconfiguring dependency in Greenland's and Denmark's foreign policies*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Jacobsen, M. (2019b), *Arctic identity interactions: Reconfiguring dependency in Greenland's and Denmark's foreign policies*, ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Jacobsen, M. (2019c), »Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitet«, *Politica*, 51(4): 485-506.
- Jacobsen, M. (2020), »Greenland's Arctic advantage: Articulations, acts and appearances of sovereignty games«, *Cooperation and Conflict*, 55(2): 170-92.
- Jacobsen, M. og U.P. Gad (2018), »Setting the scene in Nuuk: Introducing the cast of characters in Greenlandic foreign policy narratives«, i K.S. Kristensen og J. Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 11-27.
- Jacobsen, M. og J. Strandsbjerg (2017), »Desecuritization as Displacement of Controversy: geopolitics, law and sovereign rights in the Arctic«, *Politik*, 20(3): 15-30.
- Jacobsen, M. og Olsvig, S. (under udarbejdelse), »From Peary to Pompeo: The history of United States' securitizations of Greenland«, M. Jacobsen, U.P. Gad og O. Wæver, red., *Greenland in Arctic security: Entangled (de)securitization dynamics under climatic thaw and geopolitical freeze*.
- Jensen, L.C. (2016), *International Relations in the Arctic. Norway and the Struggle for Power in the New North*, I.B. Tauris.
- Kleist, M. (2019), »Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer: Nuværende rammer og mulig udvikling i et selvstændighedsperspektiv«, *Politik*, 22(1): 84-101.
- Kofod, J. (2019), »Redegørelse af 2/10 19 om samarbejdet i Arktis« (Redegørelse nr. R 2), *Folketingstidende*, Tillæg G.
- Kristensen, K.S. (2013), »Prøv med en arktisk minister«, *Jyllands-Posten*, 12. marts, <https://jyllands-posten.dk/debat/kronik/article5243611.ece/>
- Lidegaard, B. (1996), *I Kongens Navn. Henrik Kauffmann i Dansk Diplomati 1919-58*, København: Samleren.
- Mouritzen, C. (2019), »Mette Frederiksen har en milliardplan med til NATO-mødet« *Berlingske*, 2. december, [www.berlingske.dk/globalt/mette-frederiksen-har-en-milliardplan-med-til-nato-moedet](http://www.berlingske.dk/globalt/mette-frederiksen-har-en-milliardplan-med-til-nato-moedet)
- Naminersornerullutik Oqartussat og Udenrigsministeriet (2008), *Arktis i en brydningstid: Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område*.
- Nielsen, B.S. (2020), »Færøernes regeringsleder: Vi deler ikke arktisk udgangspunkt med Danmark«, *Altinget*, 26. februar, [www.altinget.dk/arktis/artikel/faeroernes-lagmand-faeroerne-og-danmark-deler-ikke-arktisk-udgangspunkt](http://www.altinget.dk/arktis/artikel/faeroernes-lagmand-faeroerne-og-danmark-deler-ikke-arktisk-udgangspunkt)
- Olesen, M.R., F. S. Hansen, L. Patey, S. Kjærgaard, C.T.N. Sørensen, R.L. Nielsen, M. Jacobsen og C.F.S. Banke (2020), *Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Olsen, I.H. og J. M. Shadian (2018), »Greenland and the Arctic Council Subnational regions in a time of Arctic Westphalianisation«, i K.S. Kristensen og J. Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 113-24.
- Oxford Research (2018), *Business Finance in the Arctic: Analysis of access to finance for SMEs and start-ups in the Arctic region*, Oxford Research in cooperation with Nordregio and Lauritzen Consulting – November.

- Petersen, N. (2009), »The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications«, *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 35–78.
- Rahbek-Clemmensen, J. (2018), »The Arctic Turn: How did the High North become a Foreign and Security Policy Priority for Denmark?« i K.S. Kristensen og J. Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 54–69.
- Ritzau (2019), »Grønlandsk parti stiller krav om ministerpost i dansk regering. Danmarks Radio«, 13. maj, [www.dr.dk/nyheder/politik/gronlandsk-parti-stiller-krav-om-ministerpost-i-dansk-regering](http://www.dr.dk/nyheder/politik/gronlandsk-parti-stiller-krav-om-ministerpost-i-dansk-regering)
- Rosamond, A.B. (2015), »The Kingdom of Denmark and the Arctic«, i L.C. Jensen og G. Hønneland, red., *Handbook of the Politics of the Arctic*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 501–16.
- Samuelsen, A. (2018), »Redegørelse af 3/10 18 om samarbejdet i Arktis« (Redegørelse nr. R 2), *Folketingstidende*, Tillæg G.
- Sheikh, J. (2010), »Lene Espersen undskylder for Mallorca-ferie«, *Politiken*, 28. maj, <https://politiken.dk/indland/politik/art5048242/Lene-Espersen-undskylder-for-Mallorca-ferie>
- Taksøe-Jensen, P. (2016a), *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid – Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*, København: Udenrigsministeriet.
- Taksøe-Jensen, P. (2016b), *Danish Diplomacy and Defence in Times of Change – English Executive Summary*, København: Udenrigsministeriet.
- Turnowsky, W. (2019), »Pele: Vil USA hjælpe os til frihed fra Danmark?«, *Sermitsiaq.AG*, 29. august, <https://sermitsiaq.ag/node/215721>
- U.S. Department of Defense (2019), *Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy*. June, Washington: Office of the Under Secretary of Defense for Policy.
- Regeringen (2017), *Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018*.
- Regeringen (2018), *Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2019-2020*.
- Villaume, P. (1995), *Allieret med forbehold*, København: Vandkunsten.
- Wæver, O. (2002), »Identity, Communities and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory«, i Lene Hansen og Ole Wæver, red., *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*, London: Routledge, pp. 20–49.
- Young, O. (1992), *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, Hanover: University Press of New England.