

Arktis: Den nye dimension i dansk sikkerhedspolitik

**Nikolaj Petersen, Professor em., Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, nikolajp@ps.au.dk**

Arktis tegner til at blive den nye dimension i dansk sikkerhedspolitik som en kombineret effekt af afsmeltningen af isen i de nordlige have og udsigterne til påbegyndelse af kulbrinteeftersøgning og -udvinning i den økonomiske zone omkring Grønland. Denne udvikling falder sammen med indførelsen af grønlandsk selvstyre fra 2009 med dets mulighed for uafhængighed. Udviklingen i Arktis kan gå både i retning af anarki og samarbejde mellem kyststaterne omkring Polarhavet. Under alle omstændigheder vil suverænitetssudøvelse og andre myndighedsopgaver stille øgede krav i form af infrastruktur, materiel og personel, som det næppe vil være muligt for Selvstyre-Grønland at klare. Det fremtidige Selvstyre vil derfor formentlig blive mere afhængigt af Rigsfællesskabets beskyttelse, end Hjemmestyre har været.

Grønland fyldte ikke meget i dansk sikkerhedspolitik under Den Kolde Krig. Det militære forsvar af landet var med forsvarsaftalen af 1951 overladt til USA, der fik stort set frie hænder til at inddrage øen i forsvaret af det nordamerikanske kontinent og i den fælles NATO-afskrækkelse af Sovjetunionen (Petersen, 1998a). Den danske andel i den »hårde« sikkerhedspolitik vedrørende Grønland bestod derfor mest i den politiske håndtering af spørgsmål omkring den amerikanske tilstedeværelse, mens det danske forsvars egen indsats forblev særdeles beskeden. Opgaverne var suverænitetshævdelse, markering af forsvarets tilstedeværelse i Grønland samt

myndighedsopgaver som fiskeriinspektion, miljøovervågning, søredning m.v., og ingen af disse krævede en større ressourceindsats.

Udviklingen efter Den Kolde Krig har ændret dette billede. For det første er den amerikanske tilstedeværelse blevet indskrænket til Thule-basen, hvis hovedrolle nu er at indgå i USA's missilforsvar. Dette sker med dansk og grønlandsk indforståelse, hvad der stort set har afpolitiseret den amerikanske tilstedeværelse. For det andet er »bløde« sikkerhedsspørgsmål afledt af den globale opvarmnings effekter i Arktis og konkretiserede forventninger til olie- og gasforekomster i Grønlands økonomiske zone af stærkt stigende betydning. Mens debatten om den globale opvarmnings betydning for Grønland ofte har koncentreret sig om umiddelbare negative effekter ikke mindst for fangererhvervet og for den arktiske flora og fauna, er perspektivet her lagt på de positive effekter, som også aftegner sig, så som nye muligheder for offshore-produktion af olie og gas, for skibsfart i Polarhavet og for fiskeriet omkring Grønland.¹

Hvis disse tendenser slår igennem, bliver Grønland et rigere og formentlig også mere selvbevidst samfund, der vil blive fristet til at søge den selvstændighed af Danmark, som

den kommende selvstyreordning åbner mulighed for. Heroverfor står, at samme udvikling vil stille væsentlig større kapacitetskrav end nu både til suverænitetshævdelse, varetagelse af myndighedsopgaver og diplomatisk kapacitet – krav, som »Selvstyre-Grønland« næppe vil kunne leve op til. Det fremtidige »Selvstyre-Grønland« vil derfor kunne blive *mere* afhængigt af Rigsfællesskabets beskyttelse, end »Hjemmestyre-Grønland« har været det.

Dertil betyder udviklingen, at Grønland og Arktis er på vej til at blive et centralt emne i dansk forsvarspolitik. Dette afspejler sig i kommissoriet for den siddende forsvarskommission. Tidligere forsvarskommissioner kunne tillade sig at se stort på Grønlands sikkerhedspolitiske rolle, men det gælder ikke længere. Hvorledes Forsvarskommissionen håndterer denne problemstilling og prioriterer den i forhold til forsvarets internationale opgaver, er en vigtig grund til at se frem til dens redegørelse.

USA's interesse i Grønland: Fra strategisk afskrækkelse til missilforsvar.

USA's interesse i Grønland har altid været geostrategisk, dvs. afledt af Grønlands beliggenhed i forhold til USA og USA's fjender. Ved undertegnelsen i august 2004 af Igaliku-aftalen, der betød dansk-grønlandsk accept af Thule-radarens inddragelse i USA's missilforsvar, forudsagde udenrigsminister Per Stig Møller imidlertid, at det amerikanske engagement i Grønland »from being a one item relationship linked to defence ... will [now] be based on much broader cooperation on issues ranging from research and energy to trade and tourism« (Møller, 2004). Uanset dette turde det være klart, at den strategiske interesse fortsat vil være afgørende for USA.

Denne interesse har vekslet over tid i takt med ændringer i USA's militære strategi, fjendebilleder og militærteknologiske forhold. Under 2. Verdenskrig var interessen af-

ledt af krigsførelsen mod Tyskland i Europa. Dernæst under Den Kolde Krig (1945-89) af USA's behov for afskrækkelse af Sovjetunionen. Og nu – siden slutningen af 1990'erne – af den opfattede trussel fra såkaldte »slynge-stater« med kernevåben og langtrækkende missiler.

Samtidig har USA's specifikke interesse i Grønland vekslet med teknologien: For det første med flys og missilers stadig større rækkevidde, der fra midt i 1950'erne muliggjorde overgangen til den såkaldte polarstrategi, dvs. udnyttelsen af den korte vej over polarområdet til at fremføre bombefly og missiler mod Sovjetunionen. Dette var baggrunden for bygningen af Thule-basen i 1951-52 (Petersen 2009). For det andet udviklingen af de interkontinentale missiler, der skabte et behov for strategisk varsling mod sovjetisk angreb. Med bygningen af den store BMEWS-radar (BMEWS – Ballistic Missile Early Warning System) i Thule i 1960-61 blev Grønland et centralt element i den strategiske balance mellem supermagterne. For det tredje har interessen for Grønland som antydet været bestemt af udviklinger inden for missilforsvaret. Bush-administrationens tro på missilforsvaret har medført en opgradering af Thule-radaren til at give en sikrere sporing af angribende missiler fra Mellemøsten og Nordafrika. Barack Obamas overtagelse af præsidentposten i januar 2009 indvarsler en mere kritisk holdning til missilforsvaret, uden at de nærmere konsekvenser for Thule-radaren kan overskues for nærværende.

Hjemmestyret og sikkerhedspolitikken

USA's militære tilstedeværelse har siden 1945 været hovedpræmissen for dansk sikkerhedspolitik vedrørende Grønland. Men gradvis – fra 1980'erne og frem – er grønlandske interesser som formuleret af Grønlands Hjemmestyre blevet en anden vigtig præmis for dansk politik. Fra at foregå i »stille tosamhed« med USA skabes den nu i et

åbent trekantforhold med inddragelse af Grønland. Om noget trekantdrama er der dog (endnu) ikke tale.

Indtil ind i 1980'erne var dansk sikkerhedspolitik vedrørende Grønland præget af en begrænset opmærksomhed, simpelthen fordi Grønland både reelt og mentalt hørte til en anden sikkerhedspolitisk verden end selve Danmark. I 1950'erne gav Grønlands daværende rolle i USA's strategiske offensiv anledning til en betydelig berøringsangst, der dog fra 1960 afløstes af tilfredshed med, at vægten nu lå på den strategiske defensiv. Den anden kolde krig i 1980'erne med dens politisering af sikkerhedspolitikken både herhjemme og i Grønland skabte gentagne vanskeligheder for regeringen. I sidste instans veg kritikerne dog tilbage fra en konfrontation, der kunne have belastet forholdet til USA alvorligt. Men det krævede indrømmelser til grønlandske interesser.

Baggrunden herfor var indførelsen af Hjemmestyret i 1979. Nok forblev udenrigs- og sikkerhedspolitik (bortset fra handelspolitik) et rigsansliggende, men fra første færd søgte de grønlandske politikere at afsvække begrænsningerne i Hjemmestyreloven og give Grønland en international identitet. Allerede i 1979 rejste landsstyreformand Jonathan Motzfeldt spørgsmålet om en amerikansk lejeafgift af baserne, men det var regeringen (og USA) totalt afvisende overfor. Herefter satsede Hjemmestyret i stedet på at maksimere de økonomiske fordele ved den amerikanske tilstedeværelse og at skaffe sig størst mulig indsigt i alle relevante forhold, hvad enten de var dækket af Hjemmestyreloven eller ej. Ved Hjemmestyrets start blev det aftalt, at landsstyreformanden regelmæssigt skulle mødes med udenrigsministeren og grønlandsministeren for at blive orienteret om relevante EF- og NATO-spørgsmål, og denne konsultationspraksis udvidedes gradvis over årene. I 1983 lovede forsvarsminister Hans Engell således Hjemmestyret indsigt i de

danske forhandlinger med USA om forsvarsområderne.

En strid omkring Thule-radaren i 1987 udløste et landstingsvalg og førte til oprettelse af et sikkerheds- og udenrigspolitisk udvalg i Landstinget. Men det kom ikke til nogen krise i forhold til Danmark. Tværtimod blev hele sagen afviklet, da udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, landsstyreformand Jonathan Motzfeldt og folketingsmand Otto Steenholdt under et besøg på Thule i april 1987 udsendte en fælleserklæring om, at basen var rent defensiv (Petersen 1988).

Ved Den Kolde Krigs ophør nedlagde USA sin luftvarslingskæde i Grønland, Dew Line, og rømmede i den forbindelse Søndre Strømfjord/Kangerlussuaq i henhold til et Memorandum of Understanding af marts 1991. Hjemmestyret opnåede den gevinst at blive medunderskriver af aftalen og deltager i en Permanent Committee af embedsmænd fra de tre parter til informationsudveksling og forhandling vedrørende Thule (Rapport 1999). Hjemmestyret benyttede udvalget til at rejse spørgsmål som oprettelse af et civilområde på basen, fremme af turisttransit samt tilbagegivelse af Dundas-halvøen. Det sidste lykkedes i 2003.

Endelig blev der i 1995 – i forbindelse med sagen omkring H.C.Hansen-brevet² – oprettet et permanent dansk-grønlandsk embedsmandsudvalg vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitik (Friis-Kleist-udvalget³), der siden da har fungeret som forum for gensidig orientering vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, der vedrører Grønland (Landsstyret 2005).

Den danske regering måtte således i stigende grad acceptere Hjemmestyret som en (om end ikke ligeberettiget) partner i spørgsmål vedrørende den amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Man kan kun gisne om motiverne. Der var givetvis et element af ægte forståelse

for de grønlandske ønsker om medindflydelse, men også et ønske om »ro på bagsmækken« og en frygt for en radikaliseret grønlandsk opinion. Det overordnede mål var dog formentlig at »beskytte« den amerikanske tilstedeværelse og forhindre, at den blev et belastende stridsspørgsmål mellem København og Washington.

Missilforsvaret på dagsordenen

Thule-sagen i 1987 drejede sig som et »side-issue« om Reagan-administrationens plan om et missilforsvar, det såkaldte stjernekrigsprojekt, mod Sovjetunionen. Thule var dog næppe tiltænkt nogen særlig rolle i projektet, der under alle omstændigheder blev indhentet af Den Kolde Krigs ophør i 1989. Missilforsvaret lå dernæst nærmest dødt, indtil et kongresudvalg med den senere republikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld som formand i 1998 konkluderede, at fjendtlige landes udvikling af interkontinentale missiler var en voksende trussel mod USA. Clinton-administrationen kom nu under pres for at beskytte USA mod den påståede trussel og måtte i 1999 gå med til en National Missile Defense Act, hvorefter der, så snart det var teknisk muligt, skulle opstilles et nationalt forsvarssystem imod begrænsede missilangreb. Præsidenten overlod det imidlertid til sin efterfølger at træffe beslutning om projektets igangsættelse.

Med udnævnelsen af Rumsfeld til forsvarsminister i George W. Bush-administrationen (2001-09) var det en given sag, at missilforsvaret nu ville få en høj prioritet. Den 17. december 2002 erklærede præsident Bush da også, at USA ville påbegynde et begrænset missilforsvar, der skulle være operativt i 2004-05. Forinden havde USA »ordnet« det folkeretlige grundlag ved at opsiges ABM-traktaten med virkning fra sommeren 2002.⁴ Systemets indledende kapacitet (2004-05) blev i april 2005 beskrevet af Missile Defense Agency som omfattende op til 20 landbaserede forsvarsmissiler i Alaska og Californi-

en til ødelæggelse af angribende langtrækkende missiler i deres midtbanefase, op til 20 skibsbaserede missiler beregnet på ødelæggelse af angribende missiler i startfasen samt en lang række sensorer og radarer, inklusive »upgraded existing early warning radars in the United Kingdom and Greenland« (MDA 2005).

Samme dag som projektet proklameredes, den 17. december 2002, søgte USA den danske regering om tilladelse til at opgradere Thule-radaren, således at den kunne indgå i missilforsvaret – konkret ved at levere varslingsdata vedrørende missilangreb fra Mellemøsten eller Nordafrika.⁵ Opgraderingen skulle omfatte nye computere, nyt software og en ny kommunikationsforbindelse, men ikke nye fysiske strukturer.

I Danmark og Grønland afsluttede henvedelsen flere års usikkerhed omkring Thules plads i USA's missilforsvar. Udgangspunktet for den danske (og grønlandske) stillingtagen var en traditionel uvilje mod missilforsvar og en »streng« fortolkning af ABM-traktaten, hvortil kom en generel skepsis over for Bush-administrationen hos den siddende socialdemokratisk-radikale regering. Denne uvilje deltes dog ikke af dens borgerlige efterfølger fra december 2001, der tværtimod lagde sig fast på en decideret »tilknytningsstrategi« over for USA (se kapitlet »En borgerlig udenrigspolitik« i Petersen, 2006: 573ff.).

De skeptiske synspunkter fremkom i en folketingsdebat 3. maj 2001, hvor udenrigsminister Mogens Lykketoft fastslog, at der først skulle tages stilling, når en konkret henvedelse forelå. Desuden lagde han vægt på, at missilforsvaret ikke måtte udløse et nyt våbenkapløb, samt at der var alternativer til missilforsvaret i form af nedrustning af de offensive våben og en dialog med de truende »slyngelstater«. Endelig tilsagde han de grønlandske myndigheder en løbende dialog om spørgsmålet. Trods denne udmelding er

det dog usandsynligt, at Nyrup Rasmussen-regeringen ville være landet på et negativt svar til USA; dertil var for store interesser på spil. Endvidere øgede 11. september-terrorangrebet – uanset at det ikke havde relevans for missilforsvaret – forståelsen for den amerikanske politik.

Fra december 2001 var det den borgerlige Fogh Rasmussen-regering, der stod med problemet. Men med et mere positivt udgangspunkt. Statsministeren stod personligt for tilknytningsstrategien over for USA, som – ud over følelsesmæssige motiver – med udenrigsminister Per Stig Møllers ord hviler på kalkulen, at »hvis vi vil være en seriøs medspiller med en reel indflydelse på retningen for den internationale politik, er der i dag intet alternativ til at søge det direkte og åbne samarbejde med USA« (Møller, 2004a).

Dansk-amerikanske konsultationer vedrørende Thule og missilforsvaret indledtes uformelt i sommeren 2002 – og med grønlandsk deltagelse fra begyndelsen. Efter den amerikanske officielle henvendelse i december 2002 iværksatte regeringen en intern redegørelse, der forelå i marts 2003 under titlen »Missilforsvar og Thule-radaren« (Regeringen, 2003). Redegørelsen var nok i formel henseende neutral, men indirekte lagde den klart op til et ja ved sin vurdering af, at der forelå en reel trussel mod Vesten, og en udtalt tvivl, om de nye stater, der anskaffede sig masseødelæggelsesvåben, ville være modtagelige for traditionel afskrækkelse. Missilforsvaret kunne her bidrage til »at forstærke afskrækkelsen, fordi et angreb risikerer at være nytteløst, at mindske mulighederne for politisk afpresning, (og) at mindske tilskynelsen til at anskaffe sig missiler« (s. 25).

Regeringens problem var derfor ikke missilforsvaret eller Thules inddragelse i det, men at få en grønlandsk accept og undgå, at spørgsmålet blev et stridsspørgsmål mellem København og Nuuk. Redegørelsen afviste,

at Thules inddragelse ville gøre Grønland til et bombemål, og pegede i stedet på de økonomiske gevinster af Thule for Grønland – med en diskret påmindelse om, at disse fordele kunne forsvinde, hvis USA valgte at »gå andre veje, såfremt Thule-basen ikke tjener det ønskede formål« (s. 31).

Afslutningsvis gentog redegørelsen regeringens villighed til sammen med Grønlands Hjemmestyre at identificere og indlede forhandlinger med USA om de områder af 1951-aftalen, som gennem tillægsaftaler kunne trænge til en modernisering eller til at blive fastlagt og præciseret på en ny måde i lyset af udviklingen. Denne proces var allerede sat i gang i maj 2002, hvor der nedsattes en arbejdsgruppe under Friis/Kleist-udvalget til at gennemgå problemer i forbindelse med forsvarsaftalen. Den grønlandske maksimum-målsætning om en regulær genforhandling med Hjemmestyret som ligeberettiget tredjepart stødte dog hurtigt på såvel dansk som amerikansk modstand. På et møde 17. december 2002 mellem udenrigsministrene Colin Powell og Per Stig Møller og landstyre-medlemmet for udenrigsanliggender Josef Motzfeldt meddelte Powell således, at USA ikke ville være med til en genforhandling, men nok til at drøfte en modernisering af aftalen, eventuelt i form af en trepartsaftale herom med Landsstyret som medunderskriver (Landsstyret, 2003:1-2).

De grønlandske tilkendegivelser vedrørende missilforsvaret var fra begyndelsen forbeholdne. Landsstyret udtalte i november 1999 i en ikke ganske klar erklæring, at det ikke kunne gå ind for planerne, hvis de indebar en overtrædelse af ABM-traktaten og/eller hvis amerikanerne ensidigt fastholdt deres planer. Samtidig forventede Landsstyret direkte deltagelse i (dansk-amerikanske) drøftelser af en eventuel opgradering af Thule-radaren, og erklærede, at en sådan ikke på nogen måde måtte bidrage negativt til den eksisterende verdensfred. Forud for USA's henvendelse af

17. december 2002 havde Landstingets Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg den 15. november udtalt som en »ufravigelig holdning«, at en yderligere udbygning af Thule forudsatte en »opløsning« af 1951-aftalen og indgåelse af en ny aftale med Grønland som ligeberettiget partner. »Ingen ny aftale – ingen grønlandsk accept,« hed det ultimativt (men ikke definitivt). (Cit. i Landsstyret, 2003: 3).

Den grønlandske interesse for en genforhandling af 1951-aftalen havde tæt forbindelse til de samtidige drøftelser om indholdet af et grønlandsk selvstyre. Da Hjemmestyrets Selvstyrekommission i april 2003 afgav sin betænkning, konkluderede den således: »Forsvarsaftalen af 1951 samt senere indgåede tillægsaftaler skal derfor genforhandles med Grønlands fulde deltagelse og medvirken og ikke kun justeres ved tillægsaftaler« (Selvstyrekommissionen, 2003:102). Missilforsvarssagen blev set som en konkret mulighed for at fremme de grønlandske ønsker om øget indflydelse, ikke mindst fordi den danske regering her stod i en *demandeur*-rolle, dvs. ansøgerrolle over for Hjemmestyret.

Igaliku-aftalen af 2004

De langtrukne dansk-grønlandske og dansk/grønlandsk-amerikanske forhandlinger frem til undertegnelsen af Igaliku-aftalen i august 2004 skal ikke følges her. De var karakteriseret af, at man fra dansk side lagde endog meget stor vægt på at delagtiggøre Landsstyret i alle faser af forhandlingsløbet, og at dette af denne grund – til USA's frustration – blev mere langvarigt end forudset. I den dansk-grønlandske Itilleq-erklæring af 2003 indkasserede Hjemmestyret vigtige indrømmelser midt i forhandlingsforløbet. Erklæringen anfægtede ikke, at udenrigspolitiske spørgsmål var rigsansliggende og derfor i sidste instans måtte afgøres af rigsmyndighederne. Men med dette forbehold skabte erklæringen »en ramme for samarbejdet ..., der bygger på princippet om medinddragelse og medindfly-

delse med ligestilling mellem de to rigsdelen i alle spørgsmål, hvori Grønland og Danmark i fællesskab er inddraget ...«⁶

Hovedresultatet blev som venteligt, at regeringen og Hjemmestyret godkendte modifikationen af Thule-radaren. I forbindelse hermed undertegnede tre aftaler, der i hvert fald til dels imødekom de grønlandske interesser (Igaliku 2004). Vigtigst på det politisk-symboliske plan var en ændrings- og supplementsaftale til 1951-aftalen mellem USA og Danmark, »including the Home Rule Government of Greenland«, hvortil kom to fælleserklæringer om henholdsvis økonomisk og teknisk samarbejde og miljøsamarbejde.

Ændrings- og supplementsaftalen havde Hjemmestyret som medunderskriver – dog ikke på lige fod med de to andre parter. Aftalen bekræftede, at Thule var det eneste tilbageværende amerikanske forsvarsområde i Grønland, og at alle tre flag skulle vaje over det. USA forpligtede sig desuden til at informere og konsultere de to øvrige parter før væsentlige ændringer i de amerikanske operationer eller faciliteter i Grønland – men uden at give dem nogen formel medbestemmelse, endside vetoret. Endelig fik Hjemmestyret ret til at udpege en repræsentant, som den amerikanske kommandant i Thule skulle konsultere i spørgsmål af lokal interesse.

Fælleserklæringen om økonomisk samarbejde nævnte en lang række mulige samarbejdsområder: forskning, teknologi, energi, miljø, uddannelse, udvikling, flytrafik og handel, og nedsatte en treparts Joint Committee til at skabe rammerne om samarbejdet. Det konkrete indhold er derimod overladt til private virksomheder, institutioner m.v. På komiteens tredje møde i 2006 kunne man bl.a. notere, at der ville blive åbnet en luftrute mellem Grønland og Baltimore, og at der var udsigt til en åbning af det amerikanske marked for grønlandsk rensdyr- og moskusoksekød (Landsstyret, 2007: 2-3).

Endelig nedsattes en miljø-underkomite under Permanent Committee (af 1991) til at forestå miljøsamarbejdet på Thule-basen. Her forpligtede USA sig til fremover at overholde Hjemmestyrets miljøstandarder – men ikke til at rydde op efter tidligere miljøskader.

Aftalekomplekset kan ses som et kompromis, hvor alle tre parter gav og tog. USA fik sin opgradering af Thule-radaren og undgik en genforhandling af 1951-aftalen. Desuden var den grønlandske underskrift på aftalen en vigtig fremtidssikring af den amerikanske tilstedeværelse. Heroverfor stod en amerikansk (og dansk) »pris« i form af symbolske inddragelser til Hjemmestyret og løfter om et fremtidigt økonomisk og miljøsamarbejde.

Hjemmestyret indkasserede betydelige symbolske gevinster, både i forhold til USA og Danmark, og fik derudover en udsigt til (ubestemte) økonomiske fordele af et kommende bredt samarbejde med USA. Men samtidig forpligtede Grønland sig til en formel accept af den amerikanske tilstedeværelse, inklusive inddragelsen af Thule i Bush-administrationens missilforsvar, hvad der begrænser de fremtidige muligheder for at udnytte den amerikanske tilstedeværelse i spillet med den danske regering.

Danmarks gevinst lå mest i det, man undgik: På den ene side en konfrontation med supermagten USA og på den anden side en konflikt med Hjemmestyret. På positivsiden for regeringen talte desuden en befæstelse af den strategiske alliance med USA og en begrænsning af de grønlandske muligheder for politisk udnyttelse af forsvarsaftalen over for København. Ellers var Danmark mest på giver-siden: USA fik sin opgradering af Thule-radaren, der ventes at være færdig i 2010, og Grønland gjorde yderligere indhug i regeringens formelle enekompetence til at fastlægge dansk sikkerhedspolitik. Som sådan blev 2004-aftalen den foreløbige kulmination på en udvikling, hvor den amerikanske militære

tilstedeværelse i Grønland har ført til en stadig større de facto-indflydelse for Hjemmestyret på sikkerhedspolitikken omkring Grønland.

Selvstyret og udenrigspolitikken

På et møde den 13. januar 2004 nedsatte statsminister Anders Fogh Rasmussen og landsstyreformand Hans Enoksen en dansk-grønlandsk embedsmandsgruppe til at udarbejde kommissorium for en fælles selvstyrekommission. Kommissoriet, der blev underskrevet på Hjemmestyrets 25-årsdag den 21. juni 2004, opstillede to hovedopgaver for kommissionen: 1) At overveje og stille forslag om, hvorledes grønlandske myndigheder kan overtage yderligere kompetencer, hvor dette er forfatningsretligt muligt, og 2) at udarbejde forslag til lovgivning om en nyordning bl.a. af de økonomiske mellemværender mellem Grønland og Danmark.

Kommissionen skulle have afgivet betænkning i 2006, men arbejdet blev forsinket, mest på grund af uenighed om fordelingen af de forventede olie- og gasindtægter. Men i foråret 2008 lå den færdig, inklusive teksten til et lovforslag om Grønlands overgang til »selvstyre« fra 2009 (Betænkning 2008). Lovforslaget, der ventes vedtaget i Landstinget i efteråret 2008 og dernæst går til folkeafstemning i Grønland og endelig vedtagelse i Folketinget, giver Grønland formel ret til selvstændighed fra Danmark. Der bliver mulighed for at overtage nye sagområder fra rigsmyndighederne, og Selvstyret får endvidere retten til den grønlandske undergrund, men således at halvdelen af eventuelle indtægter herfra vil blive modregnet i det danske bloktilskud bortset fra de første 75 millioner DKK årligt. Når det danske bloktilskud er nedbragt til nul, skal der forhandles på ny.

Selvstyrekommissionens betænkning går ikke meget ud over Itilleq-erklæringen fra 2003 med hensyn til Selvstyrets udenrigspolitiske beføjelser. Udgangspunktet er Kommissio-

nens (dvs. dens grønlandske medlemmers) accept af den danske regerings præmis om, at der kun er begrænset forfatningsmæssigt råderum for øgede udenrigspolitiske beføjelser til Selvstyret. På den anden side har Kommissionen ønsket, »at en regulering af udenrigspolitiske spørgsmål i selvstyreloven ikke sætter begrænsninger for en smidig udvikling af samarbejdet mellem selvstyret og de danske myndigheder fremover«. Man forestiller sig således en fortsættelse af den hidtidige pragmatiske udvikling på området.

Grundlæggende slås det dog fast, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggende (§ 11, stk. 3 i forslag til selvstyrelov), og at Selvstyrets ret til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne i sager, der alene vedrører Grønland og de overtagne sagsområder, ikke præjudicerer regeringens generelle udenrigspolitiske kompetence (§ 12, stk. 1).

Hvad angår indgåelse af folkeretlige aftaler, der har særlig betydning for Grønland, bestemmer forslaget til selvstyrelov, at Selvstyret skal informeres, inden sådanne forhandlinger indledes, og at regeringen i sager, der alene vedrører Grønland, kan bemyndige Selvstyret til at føre forhandlingerne under medvirken af udenrigstjenesten (§ 13, stk. 1 og 2). Sådanne aftaler skal i videst muligt omfang også undertegnes af Selvstyret sammen med regeringen (§ 13, stk. 3).

De nye sikkerhedsproblemer

Den kommende selvstyreordnings udvidede adgang til at overtage sagsområder fra rigsmyndighederne lægger op til en forstærket grønlandsk indflydelse på spørgsmål af fælles interesse. Men samtidig kan det argumenteres, at den fremtidige varetagelse af disse interesser stiller kapacitetsmæssige udfordringer af en karakter og et omfang, som Grønland næppe vil være rustet til at møde på egen hånd, især de fremtidige opgaver inden for de ikke-militære sider af sikkerheds-

politikken, dvs. myndighedsopgaver. Det er opgaver, som Grønland måske kan mobilisere de økonomiske ressourcer til at klare, men ikke de personelle, uddannelsesmæssige, institutionelle eller materielle.

Grundlæggende tegner udviklingen økonomisk positivt for Grønland. For det første kan der ventes en stigende global efterspørgsel efter de varer, som Grønland kan levere, hvad enten det er natur- eller råstofprodukter. For det andet er der udsigt til, at klimaudviklingen vil begunstige Grønland, både ved at øge landets ressourcebasis og ved at lette udnyttelsen af den. På energiområdet gør sommeren 2008 oliepriser samt efterforskning og udvinding mere attraktiv i marginale områder, samtidig med at den accelererende afsmeltning af isen i Polarhavet vil gøre potentielle nye felter lettere tilgængelige for efterforskning og produktion. Desuden har Grønland den fordel at ligge tæt på markederne i Europa og Nordamerika og – i modsætning til mange af Verdens nye olieprovinser – at være politisk stabilt.

Herudover skubber konkretiserede estimer af de potentielle olie- og gasreserver i Arktis på udviklingen.⁷ Således fremkom det amerikanske U.S. Geological Survey i eftersommeren 2007 med en ny vurdering af de potentielle olie- og gasforekomster ud for Nordøstgrønland som første del af en samlet vurdering af »undiscovered« olie- og gasressourcer i hele Arktis, Circum-Arctic Resource Appraisal, CARA. Delrapporten påpegede, at den nordøstgrønlandske sokkel geologisk hænger sammen med den olierige sokkel ud for Vestnorge, og forudsagde, at såfremt middelestimatet⁸ på 31 BBOE (= milliarder tønder olie-ækvivalenter) blev fundet og påvist, ville det gøre Nordøstgrønland til nr. 19 af verdens 500 kendte udvindingsområder, i omfang ca. 1/3 af Nordsøen. (Gautier, 2007; USGS, 2007; GEUS-pressemeddelelse 14.9. 2007). Hovedkonklusionen af den endelige rapport, der blev offentliggjort i

juli 2008, var et middelestimat af de samlede olie- og gasreserver i Arktis nord for Polar-cirklen på 412 BBOE, heraf 31 BBOE for Østgrønlands »rift bassins«, 17 BBOE for Vestgrønland/Østcanada og 3.3 BBOE for området nord for Grønland. Langt de fleste reserver vurderes at ligge inden for de nu-gældende økonomiske zoner (Gauthier og Pierce, 2008; USGS, 2008).⁹

Hvad angår olie, lå middelestimatet for hele Arktis på ca. 90 mia. tønder (BBOE), svarende til ca. 13 % af »world undiscovered reserves«, heraf ca. 8.9 BBOE i de østgrønlandske »rift bassins«, 7.2 BBOE i den vestgrønlandsk-østcanadiske olieprovins og 1.3 BBOE i »North Greenland sheared margin«. De beregnede grønlandske forekomster beløber sig således til ca. 12% af de totale forventede kulbrinteforekomster i det høje Arktis, men til 19 % af oliereserverne.

Også mineraler er genstand for en stigende efterspørgsel i disse år, ikke mindst fra vækstlande som Kina og Indien. For Grønlands vedkommende vil et mildere klima kunne sænke de nuværende høje prospekterings-, etablerings- og produktionsomkostninger ved minedriften. Grønland har p.t. kun to miner i drift, en guldmine i Nalunaq på sydspidsen og en olivin-mine¹⁰ nord for Nuuk. Men Landsstyrets Råstofdirektorat forventer, at der vil være fem nye miner i drift i 2012 og udpeger fire projekter som de mest lovende: Genåbning af molybdæn-minen ved Malmbjerg i Østgrønland og af bly/zink-minen ved Marmorilik i Nordvestgrønland, samt åbning af en rubinmine ved Fiskeræset i Sydvestgrønland og en eudialyt-mine i Sydgrønland.¹¹ Aluminiumproduktion kan desuden blive en vigtig indtægtskilde for Grønland fra 2015 i henhold til den hensigtserklæring (*Memorandum of Understanding*) som Landsstyret og aluminiumsselskabet Alcoa underskrev i 2007 om anlæg af et smelteværk med en produktionskapacitet på 340.000 tons per år på Maniitsoq-øen. Spørgsmålet

om Landsstyrets økonomiske deltagelse i projektet vil dog først blive afgjort i 2009 (Sermitsiaq newsletter 09, 30.06.2008). Projektet vil udnytte de omfattende grønlandske vandkraftressourcer, som vil vokse yderligere med den forøgede afsmeltning af Indlandsisen.

I det sidste års tid har risikoen for en global fødevarekrise domineret avisoverskrifterne. Grønlandske fiskeprodukter vil derfor alt andet lige blive mere efterspurgt, og samtidig er det sandsynligt, at fiskeressourcerne, især af torskefisk, men også af havkat, helleflynder og sild, bliver rigeligere med stigende havtemperaturer, mens derimod rejefiskeriet vil gå tilbage (Miljøministeriet, 2003). I selve Grønland vil der endelig blive forbedrede betingelser for landbrug og gartneri.

Klimaudviklingens karakter og hastighed er den store joker i dette billede. Der er to forbundne problemstillinger her. Stigende temperaturer i selve Grønland vil lette mineraludvinding, skabe øgede vandkraftressourcer og fremme landbrugs- og gartneriproduktion. Det afgørende er dog udviklingen i havtemperaturerne og afsmeltningen af isen i Polarhavet. Der er almindelig enighed om, at den globale opvarmning vil give sig særlig store udslag i de arktiske egne og føre til reduktion af isdækket i de arktiske farvande. Det seneste år er der ydermere fremkommet talrige målinger, der viser, at afsmeltningen nu foregår i et langt hurtigere tempo, end man hidtil har regnet med i de internationale klimamodeller. I sommeren 2007 var isdækket i Arktis det laveste, siden satellitobservationer begyndte i 1978, i alt 4.24 mill. km² mod ca. 8 mill. km² i begyndelsen af 1980'erne; bl.a. var Nordvestpassagen nord om Canada åben for første gang i adskillige århundreder (ESA pressemeddelelse 1.11. 2007). I 2008 var afsmeltningen ifølge det amerikanske National Snow and Ice Data Center større end i 2005, året med den hidtil næststørste afsmeltning, og nærmede sig flere uger før smeltesæso-

nens slut rekordåret 2007 (www.nsidc.org). Afsmeltningen var særlig udtalt i de »sydlige« dele af Polarhavet nord for Alaska og Østsibirien. Nordvestpassagen var åben igen i 2008 og blev blandt andet passeret af det danske kabelskib Peter Faber i fart fra Japan til Newfoundland, hvorved det sparede 15 dages sejl tid i forhold til passage gennem Panama-kanalen (www.peter-faber.dk).

Gennemsnitligt er isdækket over de sidste 20-30 år skrumpet med ca. 7 % om sommeren og 2 % om vinteren. De nye tendenser i afsmeltningen bevirker, at hvor man tidligere regnede med, at Polarhavet kunne være isfrit om sommeren i 2100, kan det nu være en realitet allerede i 2040 eller endnu tidligere. Samtidig bevirker afsmeltningen af sommerisen, at den tykke, hårde flerårige is forsvinder og erstattes med den blødere etårs is.

Hvis Polarhavet bliver blot delvis isfrit om sommeren, vil det kunne få store effekter på den internationale skibsfart og verdenshandlen ved at reducere transportomkostningerne mellem Europa og Stillehavsområdet med ca. 20 % – og endnu mere for de skibe, der er for store til Suez- og Panama-kanalerne. En åbning af Nordøstpassagen nord om Rusland vil reducere afstanden fra Rotterdam til Yokohama fra 11.200 til 6500 sømil, og en tilsvarende åbning af Nordvestpassagen gennem arktisk Canada vil korte ruten fra Rotterdam til Seattle med 2000 sømil. Hvis afsmeltningen virkelig tager fart, kan man forestille sig en »marine highway« tværs over Polarhavet, der yderligere vil reducere afstandene mellem Atlanterhavet og Stillehavet (Borgerson, 2008). Ifølge DMI kan sommerisen forsvinde fuldstændig inden for fem til tyve år, 50 år tidligere end de hidtidige prognoser (Politiken, 22.6.2008). Omfanget af skibstrafik via Polarhavet afhænger naturligvis af rederiernes vurdering af fordele og ulemper ved denne sejlads, der formentlig i en længere periode vil være forbeholdt isforstærkede eller isbryderassisterede skibe og

være begrænset til sommerhalvåret.¹² Som et af første rederier overhovedet har Rederiet Torm besluttet en investering på ca. 5 mia. kr. til at opbygge en flåde på 16-18 specialskibe, der kan besejle Nordøstpassagen mellem Europa og Østasien. Rederiet forventer at kunne spare 1 mio. kr. og 12 dage pr. tur (NORA-pressemeddelelse 14.5. 2008).

Kyststaternes reaktioner

Den mulige åbning af Arktis kan ikke undgå at skærpe konkurrencen om dets ressourcer, så meget mere som Polarhavet for størstepartens vedkommende endnu er et frit åbent hav. Den havretlige situation er den, at alle Polarhavets kyststater, Rusland, Norge, Danmark/Grønland, Canada og USA, har erklæret en 200 sømils eksklusiv økonomisk zone (Exclusive Economic Zone, EEZ) uden for deres kystbasislinjer. Havet på den anden side af disse zoner er havretligt suverænitetstomt område, idet dog artikel 76 i FN's Havretskonvention af 1982 åbner mulighed for, at signatarmagterne indtil 10 år efter deres ratifikation kan fremsætte dokumenterede krav på de dele af kontinentalsoklen, som ligger indtil 150 sømil uden for deres økonomiske zone. Dette skal ske over for en særlig Kommission on the Limits of the Continental Shelf under FN. I Polarhavet er det store usikkerhedsmoment den undersøiske Lomonosov-ryg, der strækker sig 1800 km fra nord for Grønland tværs over Polarhavet mod Sibirien. Hvis man fra dansk-canadisk side kan dokumentere, at ryggen er en naturlig udløber af den fælles sokkel, kan Nordpolen blive dansk suverænitetssområde.

Dette rejser spørgsmålet om kyststaternes reaktion på udviklingen. Vil vi se et fremtidigt arktisk anarki, karakteriseret ved overlappende suverænitetsskrav og ensidig varetagelse af nationale interesser, evt. ved et »kanonbådsdiplomati«, eller vil det lykkes at etablere et fredeligt samarbejdsregime enten på Havretskonventionens grund eller i et andet regi? Der er tendenser i begge retninger. Indtil

sommeren 2008 forekom udsigterne til anarki tydeligere end til dannelsen af et samarbejdsregime, og spørgsmålet er efter Georgien-krigen i august 2008 fortsat uafklaret. Især Rusland og Canada har kørt en hård linje til fremme af nationale interesser.

Rusland var det første land, der rejste krav på en del af det »frie« Polarhav. Det skete i 2001, og kravet omfattede store dele af dette (1.2 mio. km²), inkl. en stor del af Lomonosov-ryggen. Kravet var imidlertid dårligt dokumenteret og blev afvist af FN-kommisjonen. Senere har Rusland i august 2007 understreget sine ambitioner i Polarhavet på dramatisk vis. Ved en magtdemonstration placerede to russiske mini-ubåde det russiske flag på havbunden ca. 4000 m under Nordpolen, samtidig med at en atom-isbryder bandede sig vej til polen på overfladen. Demonstrationen blev fulgt op af flyvninger med strategiske bombefly mod Nordpolen for første gang siden Den Kolde Krig. Ruslands frist for at rejse krav er 2009. Hvori disse vil bestå, vides endnu ikke, men de vil formentlig tage udgangspunkt i det sektorprincip, som Rusland har hævdet i andre havretlige sammenhænge. Det vil sige, at Rusland ser havområderne mellem Nordpolen og den russiske basislinjes afgrænsning mod henholdsvis Alaska og Norge som sit interesseområde. Andre lande følger normalt midterlinje-princippet, således at der her ligger et konfliktpotentiale i forhold til Rusland. Konkret har Rusland i dag afgrænsningskonflikter i forhold til Norge i Barents-havet og til USA i Bering-strædet. I sommeren 2008 understregede Rusland sine interesser omkring Svalbard ved at genoptage tidligere søpatruljering i området (Reuters 14.7. 2008). Hvis Rusland i kølvandet af interventionen i Georgien og det forværrede forhold til Vesten vælger i højere grad at spille med musklerne, vil Arktis være en oplagt skueplads herfor. Et eksempel herpå var præsident Medvedevs udtalelse i den 17. september 2008 om grænse-dragningen i Arktis, der kunne tyde på, at

Rusland ikke nødvendigvis vil respektere FN's kompetence i henhold til Havretskommissionen til at afgøre kyststaternes krav på udvidet sokkelområde, men vil tage sig selv til rette.

Mens den aktive russiske Arktis-politik har aner langt tilbage i landets historie, er den hårde aktivistiske linje, som Canada har anlagt, ny. Canadas problem er ikke blot Polarhavet, men nok så meget ønsket om at bevare fuld national kontrol over Nordvestpassagen, når den åbnes for international skibstrafik. Den siddende konservative premierminister Stephen Harper vandt parlamentsvalget i januar 2006 på en arktisk suverænitetssplan, der satsede på en udbygning af Canadas militære forsvar i nord »mod amerikanere, russere og danskere« (CBC 26.1. 2006, www.cbs.canada). Planen omfatter bygning af 6-8 tungt bevæbnede arktiske patruljeskibe, en udvidelse af havnen i Nanisivik på Baffin Island til base for disse og desuden oprettelse af en »cold weather army training base« ved Resolute Bay på Cornwallis Island i selve Nordvestpassagen. Både hær og flåde får derved en permanent tilstedeværelse i canadisk Arktis, hvilket understregedes kraftigt af premierminister Harper under en rundrejse i arktisk Canada i august 2007. Her blev den nye politik præsenteret med ordene: »Canada's new government understands that the first principle of Arctic sovereignty is use it or lose it ... Today's announcements tell the world that Canada has real, growing, long-term presence in the Arctic« (BBC News, 10.8.2007, Berlingske Tidende, 12.8. 2007). Dette synspunkt blev yderligere understreget af Minister for Natural Resources Gary Lunn forud for de fem kyststats møde i Ilulissat 27.-29. maj 2008: »It's critically important that it's under our sovereign control that we set the parameters for the environment and that we make the decisions whether or not even to allow exploration ... We are going up to reaffirm our commitment on defending and protecting our sovereignty in the Arctic« (Oil-

week, May 26, 2008, www.oilweek.com). Canada har endnu ikke gjort formelle krav gældende vedrørende kontinentalsoklen uden for den økonomiske zone, men samarbejder med Danmark om at skabe den fornødne dokumentation.

I modsætning til Rusland og Canada har USA ført en relativt passiv politik i Arktis, hvilket kan hænge sammen med, at det ikke har underskrevet FN's havretskonvention og derfor ikke har lejlighed til at rejse formelt krav vedrørende kontinentalsoklen. Der er dog en vågnende bekymring over den canadiske politik og en erkendelse af, at Arktis bliver af stadig større sikkerhedspolitisk og kommerciel betydning. Den fokus, der under den amerikanske præsidentvalgkamp i efteråret 2008 har været på USA's energifafhængighed, har således skærpet interessen for olien i Alaska og Beaufort-havet.

På det nævnte møde i Ilulissat i maj 2008 tilkendegav den amerikanske repræsentant, viceudenrigsminister John Negroponte, at Bush-administrationen nu ønsker en amerikansk tiltræden til havretskonventionen (Berlingske Tidende, 17.7. 2008, Canwest News Service, 28.5.2008, www.canada.com). Dette forudsætter dog overvindning af en udbredt skepsis i Kongressen.

Indtil nu har USA's interesse været koncentreret om Nordvestpassagen, som USA ser som et internationalt farvand.¹³ Under et møde mellem premierminister Harper og præsident Bush i august 2007 roste Bush nok den canadiske forsvarsplan og erkendte Canadas suverænitet over de nordlige øer, men samtidig fremhævede han, at USA anser Nordvestpassagen for at være en international vandvej. Dette er i direkte strid med den canadiske opfattelse, at passagen er canadisk territorialfarvand. (Ottawa Citizen, 15.9 2007. www.canada.com). Spørgsmålet har indtil 2007 været ret akademisk på grund af, at passagen har været lukket af is i mange århun-

dreder. Den har nu været åben i to sæsoner, og hvis den fortsætter med at være passabel om sommeren, kan der hurtigt opstå konkret konflikt. Det er formentlig baggrunden for, at vice-udenrigsminister Daniel S. Sullivan i efteråret 2007 udtalte sig til fordel for et arktisk shipping-regime: »Denial of passage through international waterways, even though they may be territorial waters, and burdensome transit requirements will not benefit any nation in the long run.« (New York Times, 19.10. 2007)

Også Norge, der ikke plejer at være tilbageholdende i havretsspørgsmål, har valgt en noget forsigtig linje. Det kan skyldes, at Norge er det af kystlandene, hvis økonomiske zone har den korteste grænseflade til det åbne Polarthav. Under alle omstændigheder har Norge i 2006 rejst forholdsvis beskedne krav uden for sin egen EEZ. Sammen med den danske udenrigsminister Per Stig Møller har udenrigsminister Jonas Gahr Støre understreget betydningen af de fælles opgaver i Arktis vedrørende miljø, forvaltning af naturrigdomme og spørgsmål af betydning for befolkningerne. »Vi må vise verden, at der er orden og ikke anarki. Der er visse spilleregler, der skal følges, både når det gælder havret og folkeret«, udtalte han efter et møde med sin danske kollega Per Stig Møller i foråret 2008 (Sermitsiaq, 15.4. 2008).

Mens kyststaterne føler en særlig adkomst til at regulere aktiviteterne i Polarthavet, har der meldt sig yderligere interessenter. Det gælder Sverige, Finland og Island, som er ordinære medlemmer af Arktisk Råd foruden lande som Spanien, Italien, Frankrig, Tyskland, Holland, Storbritannien, Polen og – måske mest interessant – Kina og Sydkorea, der har fået observatørstatus i Rådet. For lande som Spanien eller Polen er det mest udsigterne til en udvidelse af fiskeriet mod nord, der skaber interessen, mens det for Kina både er mulighederne for olie- og gasudvinding i Arktis og perspektiverne i nye transportveje mellem

Europa og Østasien, der gør sig gældende. Arktisk Råd blev oprettet i 1996 med de otte arktiske stater som medlemmer og med repræsentanter for områdets oprindelige folk som »permanent participants«. Desuden har en række andre stater samt IGO'er og NGO'er observatørstatus. Rådets dominerende emne er miljösamarbejdet – et område, som Rådet formodentlig gerne ser overtaget fra de fem egentlige kyststater.

Også EU er begyndt at interessere sig for konsekvenserne af den arktiske opvarmning. I en fælles rapport til Det Europæiske Råd i marts 2008 forudsagde EU's udenrigspolitiske leder Javier Solana og EU's udenrigskommissær Benita Ferrero-Waldner med henvisning til Ruslands arktiske ambitioner, at udviklingen havde »potential consequences for international stability and European security interests« (The Guardian, 10.3.2008).

Det dansk-grønlandske perspektiv

Den norske udenrigsministers ovennævnte udtalelse faldt efter et møde med den danske udenrigsminister, der erklærede sig ganske enig: »Vi skal optræde på en civiliseret måde«, udtalte han. På den baggrund og ud fra bekymring over den offensive russiske og canadiske linje inviterede Danmark de fem kyststater til det nævnte møde i Ilulissat i slutningen af maj 2008 (Sermitsiaq 15.4.2008).

Set i et dansk-grønlandsk perspektiv er der tre opgaver, der trænger sig på for Rigsfællesskabet:

- at skabe et politisk og havretligt grundlag for de fremtidige aktiviteter i suverænitetsområdet rundt om Grønland
- at skabe et fysisk apparat til hævde af dansk-grønlandske interesser i Arktis
- at deltage i udviklingen af et internationalt regime for Polarhavet

En grundlæggende præmis for dansk havrets-

politik omkring Grønland er det forhold, at den danske regering her agerer ikke blot på egne, men også på det grønlandske Hjemmestyre/Selvstyres (og det færøske Hjemmestyles) vegne. Det er en funktion af, at fiskeriområdet er grønlandsk og færøsk særanliggende, samt at råstofområdet er et særanliggende for det færøske Hjemmestyre og snart vil blive det for det grønlandske Selvstyre. Dette kompleks af interesser tenderer i sig selv til at skærpe af havretsprofilen, idet man fra dansk side må gardere sig mod kritik fra grønlandsk side, samtidig med at den grønlandske part i sin mere uforpligtende position kan være fristet til at stille større krav, end man ville have gjort, hvis man selv skulle forhandle dem hjem. Eksempler på denne mekanisme kan findes både i forhandlingsforløbet omkring Grønlands udtræden af EF i 1980'erne og omkring grænselinjen mellem Jan Mayen og Grønland, der først løstes i 1993 efter henvisning til Den Internationale Domstol i Haag (Petersen, 2006, s. 373, 415ff.).

Efter at afgrænsningen mellem Østgrønland og Svalbard blev løst ved en dansk-norsk aftale i 2006, er den gamle strid med Canada om Hans Ø det eneste udestående bilaterale afgrænsningsproblem omkring Grønland. Hans Ø er en lille ubeboet og vanskeligt tilgængelig ø på kun 1.3 km², der ligger i den nordlige ende af Nares-strædet mellem Grønland og den canadiske Ellesmere Island. Det mislykkedes i 1973, hvor søgrænsen mellem Canada og Grønland blev aftalt, at nå til enighed om grænsedragningen omkring øen, uanset at den dengang ikke tildeltes nogen større betydning i sig selv. I forbindelse med Canadas nye Arktis-politik blev den imidlertid fra canadisk side tillagt symbolsk betydning som behersker af den nordøstlige adgang til Nordvestpassagen. (»Canada vil sende nye krigsskibe til Hans Ø«, Berlingske Tidende, 12.7. 2007). Efter en »flagkrig«, hvor danskere og canadiere hver havde plantet deres flag på øen, aflagde den canadiske for-

svarsminister Bill Graham i juli 2005 et uanmeldt besøg. Det fik den danske regering til at afgive en officiel protest med en understregning af, at Danmark anså øen for at være dansk territorium. Omvendt erklærede Pierre Pettigrew, den canadiske udenrigsminister, at Canadas krav på øen var meget stærkt fundet. I juli 2007 erkendte den canadiske regering dog på grundlag af opdaterede satellitfotos, at grænsen gik midt gennem øen og ikke øst om den (en.wikipedia.org), og senest har Danmark og Canada i Ilullisat-erklæringen af maj 2008 forpligtet sig til at løse de overlappende krav på fredelig vis.

Vigtigere i et dansk-grønlandsk perspektiv er dog spørgsmålet om sokkelområderne omkring Grønland. Efter ratificeringen af FN's havretskonventionen i november 2004 nedsatte Videnskabsministeriet i samarbejde med det grønlandske og færøske Hjemmestyre et kontinentalsokkelprojekt, der skal identificere og dokumentere de krav om en udvidet kontinentalsokkel, der senest år 2014 skal indgives på vegne af Rigsfællesskabet. For Færøernes vedkommende drejer det sig om to områder, hvoraf den mest interessante er sokkelområdet mellem Færøerne og Rockall-klippen, for Grønlands vedkommende om tre områder, heriblandt Polarhavet nord for den grønlandske EEZ, inklusive Lomonosov-ryggen. For at gøre krav gældende i henhold til Havretskonventionen må disse være dokumenterede på en bestemt måde, hvilket skaber betydelige vanskeligheder i det isfyldte Polarhav. Der skal gennemføres en række opmålinger efter bestemte kriterier, bl.a. med ekkolod inden for et netværk, hvor der højst må være 60 sømil mellem målepunkterne. Hertil kommer krav om seismiske målinger. Undersøgelserne sker i samarbejde med Canada, der har samme interesser som Danmark i Polarhavet, nemlig at påvise en sammenhæng mellem den fælles sokkel og Lomonosov-ryggen.

De første undersøgelser blev gennemført ved

et dansk-canadisk samarbejde i 2006 i det kystnære område og med gode resultater ifølge Videnskabsministeriet (Information, 9. 8. 2007). I 2007 blev undersøgelserne genoptaget, nu også i et samarbejde med Sverige, men rammes af uheld, der satte en lejet russisk isbryder ud af spillet. Fra dansk side var man dog fortsat optimistisk med hensyn til at overholde 2014-fristen. I 2008 fortsatte de dansk-canadiske undersøgelser, og fra canadisk side erklærede man, at der var påvist en klar sammenhæng mellem Lomonosov-ryggen og den grønlandsk-canadiske sokkel. Fra dansk side var man mere forsigtig i sine kommentarer.

Det omtalte møde i Ilulissat i maj 2008 blev lanceret som et forsøg på at imødegå de tendenser til et kommende anarki i Arktis, som især var kommet til udtryk i den russiske og canadiske politik. Som det hed i det strategipapir, som Udenrigsministeriet og Hjemmestyret udsendte før mødet, har »Danmark og Grønland (...) en klar udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse i, at de nye udfordringer og muligheder, som bl.a. klimaforandringerne kan medføre i Arktis, håndteres i overensstemmelse med internationale retsprincipper og gældende traktater, dvs. gennem dialog, samarbejde og forhandling.« Det officielle sigte for mødet blev beskrevet som »en politisk erklæring, hvori de fem lande har bekræftet, at man vil agere i overensstemmelse med de eksisterende retlige rammer, herunder FN's havretskonvention, i relation til Arktis; at det overordnede mål er en bæredygtig, økonomisk udvikling af området med inddragelse af områdets oprindelige befolkninger; (og) at man vil undersøge mulighederne for et tættere operativt samarbejde i Polarhavet, bl.a. om sø-redning og sejlads-sikkerhed«. (Strategi 2008).

Derudover så man konferencen som et bidrag til »markedsføringen af Grønland og Danmark som aktive internationale aktører både generelt i forhold til fredelig international

konflikthåndtering og styrkelse af den internationale retsorden og konkret i forhold til udfordringerne i de arktiske områder. Endvidere vil konferencen bidrage til at profilere Rigsfællesskabet som udfarende kraft i forhold til samspillet mellem klima og udenrigspolitik og dermed bidrage til at skabe interesse om COP15 og den globale klimadagsorden« (Strategi 2008).

Men da det kom til stykket, lå accenten fra dansk side snarere på en understregning af kyststaternes særlige rettigheder og forpligtelser i Polarhavet. Det vakte i den forbindelse kritik, at mødet var forbeholdt kyststaterne, mens andre arktiske lande som Sverige, Finland og Island ikke var inviteret; det samme gjaldt NGO'er, f.eks. miljøorganisationer.

Udenrigsminister Per Stig Møller, der var vært for konferencen, sagde i sin åbningstale klart fra over for »the assumption that there is a need for a new legal regime for the Arctic Ocean. I do not see such a need, as we have international law, we have the Law of the Sea, which already provide us with a comprehensive legal regime«. (Cit. i »Conference could mark start of Arctic power struggle«, Canwest News Service 28.5. 2008, »www.canada.com«). Dette synspunkt gik igen i den såkaldte Ilulissat Declaration, der blev udsendt fra mødet:

»... By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position to address these possibilities and challenges. In this regard we recall that an extensive legal framework applies to the Arctic Ocean ... Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research and other uses of the sea. We remain committed to this and the orderly settlement of any pos-

sible overlapping claims. This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal states and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal scheme to govern the Arctic Ocean« (www.um.dk).

Selv om deklARATIONEN også henviste til samarbejdet i Arktisk Råd, gjorde den det klart, at Polarhavets »G5« – de fem kyststater – ser sig selv som de primære aktører i spillet om Nordpolen. Dette er i fuld overensstemmelse med den generelle tendens i dansk udenrigspolitik til en vis nedprioritering af det multilaterale samarbejde til fordel for snævrere ad hoc koalitioner og samarbejdsfora.

Det danske initiativ er blevet kritiseret for sin lukkede deltagerkreds og forsøget på at monopolisere fremtidens regulering af Arktis. Det er derfor næppe tilfældigt, at Sverige som formandsland for Nordisk Ministerråd stod som vært for endnu en Ilulissat-konference i september 2008 med en bred deltagerkreds fra EU, Arktisk Råd, Barents Euro-Arctic Council, EU's nordlige dimension, arktiske eksperter, repræsentanter for indfødte folk, relevante NGO'er m.v. (www.norden.org/conference.arctic2008).

Fremtidens krav

Ilulissat-erklæringen forudsætter, at kyststaterne vil opretholde et fremtidigt fælles Polarhavs-regime på FN-konventionens grund, både hver for sig ved nationale midler og i et indbyrdes samarbejde. Det indebærer, at de hver må råde over et fysisk apparat, der kan varetage regimets behov foruden at varetage egne interesser. Uanset at de fremtidige implikationer af klimaudviklingen og en forøget økonomisk aktivitet i Arktis er vanskelige at overskue, og det kan være en hel del år, før man når frem til en sikrere vurdering, er det – også af hensyn til konkurrencen med de

øvrige »G5«-lande – allerede nu på tide fra dansk side at overveje det fremtidige behov for overvågning, kontrol og ordens- og suverænitetshævdelse i den økonomiske zone plus det eventuelt udvidede sokkelområde omkring Grønland i form af infrastruktur, materiel og personel. Dertil kommer det nationale bidrag til det fælles regimes opretholdelse. Som professor Erling Bjøl har argumenteret, bør det være en central opgave for den siddende forsvarskommission at overveje den fremtidige ressourcefordeling i det danske forsvar i lyset af de ny sikkerhedsopgaver i Arktis (Bjøl, 2008).

Den nuværende indsats

I 1995 blev al dansk forsvarskapacitet i Grønland samlet under Grønlands Kommando i Grønnedal, der er en niveau 2-myndighed direkte under Forsvarskommandoen. Kommandoens hovedopgave i fredstid spænder over overvågning og suverænitetshævdelse samt en række myndighedsopgaver som fx fiskeriinspektion, eftersøgnings- og redningstjeneste, forureningsbekæmpelse, søopmåling og bistand til andre myndigheder og videnskabelige aktiviteter, etc.

Af fast infrastruktur disponerer Kommandoen over sin hjemmebase i Grønnedal, en del af Sønder Strømfjord, hvor Luftgruppe Vest er placeret, Station Nord i Nordøstgrønland med landingsbane samt endelig en landingsbane ved Mestersvig på østkysten.

På materielsiden råder Søværnet over i alt 4 inspektionsskibe af Thetis-klassen, hvoraf ét er permanent til rådighed for patrulje i grønlandske farvande, mens et andet befinder sig ved Færøerne. Thetis-klassen, der indgik i flådens tal i begyndelse af 1990'erne, er konstrueret til at kunne besejle de nordatlantiske farvande omkring Færøerne og Grønland under meget barske vejrforhold, og skibene kan forcere selv store isforekomster.

Derudover indgår 3 mindre inspektionsskutte-

re, der efterhånden vil blive erstattet af to nye og væsentlig større skibe af Knud Rasmussen-klassen (Berlingske Tidende, 19.3. 2008). Det første af disse, Knud Rasmussen, blev indsat i aktiv tjeneste i 2008 efter en vellykket prøvesejlads, hvor det nåede frem til 81°51'N i Robeson-kanalen, inden det mødte kompakt polaris; dets søsterskib søsættes senere i 2008. Kutterne opererer fortrinsvis på vestkysten af Grønland, mens inspektionsskibene koncentrerer sig om den mere krævende østkyst. Af fastvingefly kan Grønlands Kommando normalt disponere over en af Flyvevåbnets tre Challengers, der i perioder er stationeret i Sønder Strømfjord. Luftgruppe Vests flyvninger i det grønlandske område sker primært med henblik på overvågning og suverænitetshævdelse samt fiskeriinspektion. På grund af de meget store havområder, der skal inspiceres, er flyrekognoscering af afgørende betydning i samarbejdet med inspektionsskibene, hvor flyenes opgave er lokalisering og identifikation af fiskefartøjer, mens inspektionsskibene indsættes til kontrol af fiskefartøjernes fangster, herunder til egentlige kontrolbesøg, der omfatter kontrol af fangst, redskaber, fangstjournaler og andre skibsdokumenter. Endelig er der Slædepatruljen Sirius, der med hovedkvarter i Daneborg udfører suverænitetshævdelse og overvågning på Grønlands nord- og østkyst.

Fremtidige behov: Et scenarie

Vil en indsats på det nuværende niveau være tilstrækkelig til at løse fremtidens opgaver? Svaret er naturligvis afhængigt af såvel hastigheden som styrken af de kritiske faktorer, dvs. klimaudviklingen og olie/gas-udvindingen. Desuden vil kravene være afhængige af politiske faktorer så som konfliktniveauet mellem »de fem« og omfanget af det fælles regime, som de kan enes om. I betragtning af disse usikkerheder og af de lange »lead-times«, ¹⁴ dvs. tidsmæssige afstande mellem beslutning og operativ status for ny infrastruktur og materiel, vil en scenarie-betragtning formentlig være det bedste udgangs-

punkt for en analyse af de fremtidige behov. Scenariet bør naturligvis være så »realistisk« som muligt, men snarere – på grund af de store usikkerheder – hælde til den pessimistiske som den optimistiske side. Der skal derfor her opstilles et scenarie, der måske (måske ikke) har en overvægt af *worst case*-, eller rettere »*fastest case*«-elementer, og en middel tidshorisont, nemlig 2030.¹⁵ Scenariet kunne se således ud:

Der vil være indledt olieudvinding på den vestgrønlandske sokkel, mest i den sydlige del, men i nogen grad også i den nordlige. Der foregår samtidig livlig prospekteringsaktivitet på det østgrønlandske sokkelområde, hvor olieselskaberne jagter store forventede reserver, og hvor igangsættelsen af produktion er umiddelbart forestående efter et par store fund. Samtidig er prospekteringen i den økonomiske zone nord for Grønland indledt, efter at UNCLOS (*United Nations Commission on the Law of the Sea*) har godkendt det danske krav om en udvidelse af sokkelområdet til Nordpolen. Der foregår dog endnu ikke aktivitet i det tilkendte udvidede sokkelområde, der ikke anses for særlig lovende for olieproduktion.

Igangsættelsen af olieprospektering og produktion er muliggjort af en fortsat hastig og accelererende afsmeltning af Polarhavet, således at de to passager Nordvest- og Nordøstpassagen er åbne for skibsfart mindst 120 dage om året, samtidig med at den direkte arktiske »landevej« tværs over Nordpolen er passabel op til 30 dage om året. Både kommerciel og turistsejlad har taget et betydeligt opsving, men sejladserne er fortsat risikofyldt, således at »G5«-regimet stiller krav om isforstærkning af skibe nord for en linje fra Østgrønland over Svalbard til Novaja Zelmja. Inden for krydstogtsfarten er de dramatiske og uberørte østgrønlandske fjorde blevet en international turistmagnet, og store krydstogtskibe befinder sig om sommeren permanent i grønlandsk farvand. Et par af disse har

gennemført en omsejling af Grønland uden store problemer.

Endelig er fiskeriet rykket mod nord, både på vest- og østkysten af Grønland, og Rusland har for længst indledt et omfattende fiskeri i selve Polarhavet. Men også andre europæiske lande har vist interesse i det arktiske fiskeri, f.eks. Spanien og Polen, der gennem EU presser på for at få fiskerirettigheder i det udvidede grønlandske fiskeriområde.

Et G5-regime for Polarhavet

Politisk antages det, at de fem kyststater har fastholdt deres modstand mod en internationalisering af Arktis og på forskellig vis har opgraderet deres nationale kapaciteter til at håndtere de nye udvidede opgaver. Det gælder især »stormagterne« iblandt dem, dvs. Rusland, Canada og USA. Men også Norge har udvidet sin kystvagttjeneste omkring Svalbard betydeligt i takt med, at fiskeriet er rykket mod nord. Rusland og Canada fastholder deres modstand mod at anerkende henholdsvis Nordøst- og Nordvestpassagen som internationalt farvand og opretholder her deres nationale regimer.

Samtidig har »de fem« dog også erkendt behovet for at samarbejde om en række opgaver, som de ikke eller kun vanskeligt kan klare på egen hånd. Det gælder blandt andet bekæmpelse af større miljøkatastrofer eller ulykker i forbindelse med olieproduktion og skibsfart. Der antages derfor at være udarbejdet et fælles regime, der stiller bestemte krav til kyststaternes kapacitet til at deltage i fælles aktioner, og som skaber procedurer for deres indsats i givet tilfælde.

Derudover er der sandsynligvis udarbejdet et fælles regelsæt for skibsfarten på selve Polarhavet. Derimod er det usikkert, at der kan aftales fælles regler og standarder vedrørende miljø- og anden sikkerhed omkring olieindustrien. Der kan her henvises til Nordsøen, der reguleres ved national foranstaltning. Om-

fanget af det fælles regime er vanskeligt at forudse, men det vil være naturligt, at der opstilles regelsæt vedrørende følgende:

- 1) Søopmåling. Med henblik på at forebygge havarier vil der være behov for og krav om søopmåling af bestemte søruter. For Grønlands vedkommende vil der formentlig opstilles krav om opmålte ruter rundt om hele Grønland samt i givet fald en rute over Nordpolen samt eventuelt separering af »sea lanes« på bestemte ruter, f.eks. ud for Østgrønland, for yderligere at reducere havaririsikoen.
- 2) Et skibsmeldesystem for Polarhavet, som alle skibe, der sejler ind i det, skal tilmelde sig. Forbilledet kunne være det eksisterende grønlandske meldesystem, der eventuelt kunne udvides til at dække hele Polarbassinet. For krydstogtskibe og andre ikke-kommercielle sejladsere kan det være aktuelt at kræve, at mindst to skibe sejler koordineret. Regimet udvikles i givet fald i samarbejde med IMO, International Maritime Organization.
- 3) Skibscertificering. Uanset afsmeltningen af Polarhavet vil det fortsat være et farligt område at sejle i med risiko for sammenstød med isbjerge eller indespærring i fastis. Der vil derfor formentlig blive stillet krav om certificering i form af isforstærkning, f.eks. krav om dobbeltskrog for tankskibe. De nærmere regler udarbejdes i samarbejde med skibsforsikringsbranchen og IMO. IMO har allerede i 2002 udsendt en ikke-bindende »Guideline for Ships Operating in Arctic Icecovered Waters«, og International Association of Classification Societies har udarbejdet retningslinjer for skrog og maskiner i forbindelse med polarsejladser (Ocean Futures, 2008).
- 4) Vejrtjeneste. Af hensyn til den forøgede skibsfart vil der være krav om en dækkende vejrtjeneste for de søområder, som hver kyststat har ansvaret for. For Grønlands vedkommende vil det især in-

debære en opprioritering af vejrtjenesten i Nordøst- og Nordgrønland med udgangspunkt i Station Nord. Lige så vigtig vil en forstærket istjeneste være, der ikke blot kan servicere skibsfarten, men også og nok så meget olie- og gasindustrien. Det forudsætter fly- og satellitobservation over sokkelområdet og for Grønlands vedkommende især over den nordøstgrønlandske sokkel. Denne del af regimet udarbejdes sammen med WMO, World Meteorological Organization.

- 5) Isbrydningskapacitet. Selv om man forudsætter, at den civile skibsfart i Polarhavet vil foregå med isforstærkede skibe, og at inspektions- og redningsskibe vil have en væsentlig selvstændig isbrydningskapacitet, vil der kunne opstå situationer, hvor der er behov for en større isbryderkapacitet, f.eks. i rednings- og katastrofesituationer. Isbrydningskapaciteten er p.t. en kritisk faktor, idet kun Rusland har en væsentlig, men efterhånden forældet kapacitet. Rusland vil fortsat være den førende »leverandør«, men der vil være behov for aftaler om modaliteterne ved en indsats inden for regimet.

Fremtidige krav til national indsats

Ved siden af de krav, som deltagelsen i et fremtidigt G5-regime stiller, vil der være behov for at udvikle en kapacitet til varetagelse af de interesser, der fortsat vil være rent nationale, og som må formodes at være påvirkelige af det indbyrdes konfliktniveau. Kapaciteten udgøres af et passende mix af infrastruktur, materiel og personel. Her vil udgangspunktet være, at bygning af ny infrastruktur i Arktis er overordentlig bekostelig, og at man derfor vil være tilbøjelig til at tilpasse materielsiden til den eksisterende infrastruktur end den anden vej rundt. Dvs. satse på skibes udholdenhed til søs eller overvågningsflys rækkevidde og flyvetid snarere end på nye havne- og lufthavnsfaciliteter. Desuden vil det alt andet lige være billigere

at udbygge eksisterende installationer end at bygge nye.

Vestgrønlands infrastruktur er sandsynligvis tilstrækkelig mht. havnefaciliteter. Der findes egnede havne fra Narssaq i syd langs kysten op til Disko-bugten. Nord herfor findes ikke egentlige havneanlæg, bortset fra Thule-basens havn, som det imidlertid vil være naturligt at få adgang til, såfremt der kommer gang i olieproduktionen i Baffin Bay med et tilsvarende øget overvågningsbehov. Thule ligger også godt til i forhold til Lancaster Sound, indsejlingen til Nordvestpassagen mellem Devon og Baffin Islands. Desuden vil benyttelse af Thule som basishavn på dramatisk vis forkorte sejlafstandene til farvandet nord for Grønland helt over til Nordøstrundingen i forhold til benyttelse af Grønnedal eller Reykjavik som basishavne.

I Østgrønland er havnesituationen betydeligt vanskeligere. Der er ingen havnefaciliteter, der kan betjene større skibe, men til gengæld kan Reykjavik (som nu) bruges som basishavn.

Landingsbaner til fastvingefly findes i Vestgrønland i Narssarsuaq, Nuuk, Kangerlussuaq/Søndre Strømfjord, Ilullisat/Jacobshavn og Qaanaaq, ligesom der er helikopterlandingspladser ved stort set alle bygder. Dertil kommer Thule-basen, hvor aktiviteten nu er koncentreret om missilforsvarsradaren og satellitsporingsstationen. Der er derfor en betydelig ledig kapacitet på Thule, som det vil være naturligt at søge adgang til i udførelsen af de nye flyopgaver i Nordgrønland, f.eks. ved en ny treparts tillægsaftale til 1951-overenskomsten.

Langt vanskeligere tegner situationen sig på Grønlands østkyst og nordkyst. Der er landingsbaner for (til dels mindre) fastvingefly ved Kulusuk, Constablepynten, Mestersvig og Station Nord. De to sidstnævnte har i dag en begrænset kapacitet bemandingsmæssigt

og med hensyn til faciliteter, men i hvert fald Station Nord med en uudnyttet bygningsmasse kan i givet fald udvides. Meget taler for en sådan udvidelse i betragtning af stationens centrale beliggenhed i forhold til havområderne nord og nordøst for Grønland, behovet for en stærkt forbedret vejrtjeneste i området, behovet for landingsbaner for is-observationsfly m.v. Sammen med adgang til benyttelse af Thule-basens havne- og flyfaciliteter vil dette kunne være en betydelig og nødvendig styrkelse af infrastrukturen for en overkommelig pris.

Med den begrænsede infrastruktur og omkostningerne ved at udvide den er det primært på materielsiden, at de øgede behov skal opfyldes. Suverænitetshævvelse må antages at få øget betydning efter det canadiske motto: »Use it or lose it!« Specielt er dette tilfældet nord for Grønland, ikke blot i den nuværende EEZ, men også i det udvidede sokkelområde, som Danmark forudsættes at have fået tilkendt. Det indebærer først og fremmest rådighed over kraftige, isbrydende inspektionsfartøjer af fregatstørrelse samt fastvingefly til områdeobservation. Den samme kombination vil være nødvendig for at opfylde de øgede krav til fiskeriinspektion og -kontrol ud for Øst- og Nordøstgrønland. Her turde de 1-2 inspektionsskibe, som er til rådighed nu, være utilstrækkelige, så meget mere som de i 2030 vil være ca. 40 år gamle og tæt på at være udtjente. Det vil derfor blive nødvendigt at iværksætte et større byggeprogram af moderne inspektionsskibe til afløsning af Thetis-klassen inden for de næste 10-15 år, ligesom der meget let kan blive aktuelt at udvide byggeprogrammet for den højmoderne Knud Rasmussen-klasse med yderligere enheder ud over de to, der nu er besluttet.

På grund af de meget stærkt udvidede havområder, der vil skulle inspiceres, vil behovet for flyrekognoscering blive kritisk. En kombination af hurtiggående jetfly med en bety-

delig flyveradius med langsommere, men udholdende propelfly vil formentlig være den foretrukne løsning. Det kan i den forbindelse nævnes, at det kommende erstatningsfly for F-16 vil være en platform med en betydelig observationsradius og -kapacitet, der i givet fald kan indsættes i farvandskontrollen.

Jetflyene vil være mest effektive nord for Grønland, hvorfor landingsmuligheder i Thule vil være af væsentlig betydning, mens propelflyene vil være mere egnede ud for Nordøstgrønland med base på Station Nord og/eller Mestersvig.

Også ud for Nordvestgrønland vil der blive stillet øgede krav til fiskerikontrollen. Her vil de to skibe af Knud Rasmussen-klassen, hvoraf den ene netop er blevet operativt, være en væsentlig forstærkning sammenlignet med de nuværende kuttere. Men to skibe vil sandsynligvis være for lidt til opgaven på længere sigt.

Andre opgaver er en forstærket miljøkontrol både med baggrund i den øgede skibstrafik og olieudvinding samt search and rescue-opgaver (S&R). Større miljøulykker, f.eks. ved blowouts, sammenstød mellem isbjerge og boreplatforme/skibe eller tankskibshavari vil formentlig blive underlagt et fælles regime, idet næppe nogen af kystlandene vil kunne stille en tilstrækkelig kapacitet på benene i worst case-situationer. Men det forudsætter, at det enkelte land opbygger en tilstrækkelig evne til at reagere i en sådan situation.

Endelig er der som nævnt behov for en søopmåling i de farvande, der bliver tilgængelige for den internationale skibsfart. De nu isfyldte og temmelig grunde farvande øst og nord for Grønland er stort set ikke opmålt, og et første groft billede af besejlingsmuligheder vil være et afgørende led i forebyggelse af havarier til søs.

Det siger næsten sig selv, at den nuværende

kapacitet vil være utilstrækkelig til at dække de nye behov, uden at det er muligt præcist at angive, hvilke og især hvor store udvidelser, der vil være påkrævede. De indikerede behov er følgende:

- Adgang til Thule-basen (havn og landingsbane),
- udbygning af Station Nord og Mestersvig (landingsbane, is- og vejrtjeneste),
- yderligere jetfly af Challenger-typen,
- yderligere propelfly af Fokker Friendship/Twin Otter-typen,
- nybygning af inspektionsskibe i fregat-klassen til erstatning for Thetis-klassen,
- udvidelse af Knud Rasmussen-klassen,
- nye helikoptere til inspektionsskibene.

»Hvem skal nu betale?«

Bortset fra den indenskærs fiskerikontrol varetages og bekostes de øvrige ovennævnte opgaver i dag af den danske stat som led i Rigsfællesskabets ansvar for den økonomiske zone omkring Grønland. Grønlands Kommandos budget ligger på størrelsesordenen 50 mio. kr., men dertil kommer Søværnets og Flyvevåbnets bidrag i form af skibe og fly med besætninger. En indikation af investeringsbehovets omfang kunne være, at bygningen af de to nye Knud Rasmussen-skibe har kostet ca. 470 mio. kr. pr. stk., mens fregatter til afløsning af Thetis-klassen vil koste ca. 500 mio. kr. pr. stk. (Oplyst af Søværnets Operative Kommando).

Sammen med det årlige bloktilskud og udgifter til ikke-overtagne sagsområder som politi og retsvæsen udgør forswarets aktiviteter et ikke ubetydeligt dansk tilskud til forretningen Grønland, et tilskud, der må ventes at vokse betydeligt i fremtiden, medmindre der

aftales en udgiftsdeling med Selvstyret. Under den kommende selvstyreordning vil det økonomiske mellemværende med den danske stat blive påvirket på to måder: Ved at overtage sagsområder overgår til fuld selvstyre-finansiering, hvorved det danske budget aflastes, og ved at evt. nettoindtægter af olie- og gasproduktion »deles i porten« (bortset fra de første 75 mio. kr.). Set fra en dansk synsvinkel vil »gevinsten« ved en nedbringelse af bloktilskuddet således kunne blive i hvert fald delvis opslugt af udgiften til øgede suverænitetsopgaver ved Grønland. Visse udgifter til beskyttelse af olie- og gasproduktion vil formentlig kunne væltes over på koncessionshaverne, og man kunne også forestille sig, at det grønlandske Selvstyre overtog fiskerikontrollen, ikke blot som nu indenskærs, men i hele den grønlandske økonomiske zone. Den konkrete kontrol skulle fortsat varetages af Søværnet, men nu på kontrakt med Selvstyret.

Man kunne ligeledes argumentere for en udgiftsdeling med Selvstyret efter samme principper som på råstofområdet, dvs. at 50 % af de forøgede udgifter blev trukket fra i bloktilskuddet, og når dette er nedskåret til nul, betalt direkte af Selvstyret. For en sådan udgiftsdeling taler, at de forøgede udgifter er direkte koblet til og forudsætninger for, at Grønland kan nyde de forventede økonomiske fordele af udviklingen. For Grønland kan fordelene blive, at Selvstyret får større indflydelse på den konkrete udformning af Danmarks varetagelse af højhedsrettigheder omkring Grønland, således at der skabes hvert fald i en illusion af »delt suverænitet«. Dette er omvendt en eventualitet, der vil kunne få Danmark til at undlade at rejse krav om udgiftsdeling.

Konklusion

Så længe den kommende Selvstyre-ordning består, vil dansk varetagelse af suverænitetforpligtelserne være en garanti for Rigsfællesskabets opretholdelse. Samtidig vil de

øgede opgaver kunne være en alvorlig hurdle for Grønlands brug af sin nyerhvervede ret til selvstændighed. Et rigt Grønland vil måske økonomisk kunne klare at betale de fulde omkostninger til driften af de nye myndighedsopgaver, men vil stå helt uden de politiske og personelle forudsætninger herfor. Finn Lyng har opstillet fire forudsætninger for grønlandsk selvstændighed (Lyng, u.å.):

- 1) Et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til at løse landets logistiske problemer, udnytte dets ressourcer samt bemande en selvstændig centraladministration og udlandstjeneste,
- 2) et dertil afpasset uddannelsesniveau,
- 3) en bæredygtig økonomi, samt
- 4) evne til selvstændig suverænitetshævdelse og forsvarspolitik.

Hvis det scenarie, der er oprullet her, bliver til virkelighed, er det nærvædet utopisk at forestille sig, at et samfund på 50-60.000 mennesker med et svagt uddannelsesniveau og beliggende i et område af stærkt forøget strategisk betydning skulle kunne løse opgaven som selvstændig aktør. Dette gælder i endnu højere grad, hvis det stipulerede samarbejdsregime ikke etableres, og hvis Arktis i højere grad bliver et konflikt- end et samarbejdssystem. Selvstyre-Grønland vil således være betydelig mere afhængig af Rigsfællesskabets beskyttelse, end Hjemmestyre-Grønland nogensinde har været.

Den forøgede fokus på Arktis som en økonomisk og sikkerhedspolitisk region vil således alt i alt styrke Rigsfællesskabet. Men det vil ikke være økonomisk eller politisk omkostningsfrit for Danmark. Den nærmere fremtid vil stille udfordringer, både til det danske forsvars tilpasning til de nye opgaver og til disses prioritering i forhold til de eksisterende opgaver. Udenrigspolitisk stiller spørgsmålet sig, om den rolle som arktisk aktør, der aftegner sig, vil kunne passes ind i den rolle

som global strategisk aktør, som de senere års udenrigspolitik har været forankret i.

Noter

1. Det betyder ikke, at der ikke også vil være alvorlige negative langtidseffekter af klimaudviklingen, f.eks. frigørelsen af drivhusgasser som CO₂ og metan ved optøningen af permafrosten eller ændring af havstrømmene på grund af opvarmningen og den øgede tilførsel af fersk smeltevand fra Indlandsisen.
2. H.C. Hansens brev af 1957 gav i yderste hemmelighed USA grønt lys til placering af kernevåben i Grønland. Brevets eksistens blev først kendt i 1995 og forårsagede da betydelig grønlandsk kritik af Danmark. Se DUPI (1997: 277ff.) og (Petersen, 1988b).
3. Udvalget ledes af Udenrigsministeriets direktør, dengang Friis Arne Petersen, og Hjemmestyrets administrerende direktør Kuupik Kleist.
4. ABM-traktaten af 1972 mellem USA og Sovjetunionen indførte meget stærke begrænsninger for opstilling af missilforsvarssystemer.
5. I Missile Defense Agency's budget for 2009 beskrives Thule-radarens opgave at være rettet mod truslen fra iranske langtrækkende missiler mod USA.
6. Dansk-grønlandsk notat af 23.1. 2006, cit. i Betænkning 2008:57.
7. For en fremstilling af Grønlands olie- og gasgeologi, se Henriksen (2005).
8. Et middelestimat betyder, at der skønnes at være en 50/50 chance for at finde den pågældende mængde.
9. USGS's rapport er behæftet med betydelige usikkerheder. Den er et »skrivebordsarbejde«, idet analysen er baseret på geologiske grundforhold og kun i begrænset omfang på konkrete efterforskningsresultater. Den indregner forekomster, der er indvindelige med nuværende teknik, men tager ikke hensyn til is- eller dybdeforhold. Desuden omfatter den kun områder nord for polarcirklen, dvs. at Sydgrønlands sokkelområde ikke er inddraget. En analyse, der inddrager de økonomiske rentabilitetsfaktorer, er bebudet til 2009.
10. Olivin er et hjælpestof for jern- og stålindustrien.
11. Eudialyt er et rødt mineral, der kan brydes op til en række brugbare mineraler.
12. For en grundig analyse af udsigterne for arktisk sejlads, se Econ Report (2007).

13. Formelt anser USA også Nordøstpassagen som internationalt farvand.
14. Som eksempel kan nævnes, at inspektionsskibet Knud Rasmussen, der netop er indsat i operativ tjeneste, blev besluttet bygget i forsvarsforliget af 1999.
15. Econ-rapporten 2007-070 opererer med tre forskellige scenarier for situationen for international shipping år 2030. Disse er ikke umiddelbart relevante her, idet de er opstillet med henblik på kommercielle, ikke politiske beslutninger.

Referencer

- Betænkning (2008), *Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland*. April.
- Borgerson, Scott G. (2008), »Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming«, *Foreign Affairs*, 87(2): 63-77.
- Bjøl, Erling (2008), »Arktis. Det danske forsvar bør klimasikres«, *Politiken*, 23. juni.
- Econ Report 2007-070. *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic Great Game?*. Oslo: Nor Shipping.
- Gautier, Donald L. (2007), »Oil and Gas Resources of Northeast Greenland«, *Geo ExPro*, October 2007, pp. 56-60.
- Gautier, Donald L. og Brenda S. Pierce (2008), »Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle«, slide presentation, July 2008.
- Henriksen, Niels (2005), *Grønlands geologiske udvikling fra urtid til nutid*. København: GEUS.
- Igaliku (2004), »Aftalekompleks i tilknytning til opgradering af Thule-radaren«, 6. August, Udenrigsministeriet.
- Landsstyret (2003), *Udenrigspolitisk redegørelse ved Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender*, FM 2005/29.
- Landsstyret (2007), *Udenrigspolitisk redegørelse ved Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender*, FM 2007/35.
- Lyng, Finn u.å. *Selvstændighed for Grønland?* (www.finnlyng.org.).
- MDA (2005), *MDA Brief*. www.acp.osd.mil/mda/mdalink/html.
- Miljøministeriet (2003), *Denmark's Third National Communication on Climate Change. Under the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

- Møller, Per Stig (2004), Indlæg ved underskriftsceremonien i Igaliku den 6. august.
- Møller, Per Stig (2004a), Tale i Dansk Institut for Internationale Studier, 16.9. Udenrigsministeriet: .
- Ocean Futures (2008), *Developments in Arctic Shipping*. Focus North No. 8.
- Petersen, Nikolaj (1988), »Grønland i dansk sikkerhedspolitik«, i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog* 1987, DUPI, 30-51.
- Petersen, Nikolaj (1998a), »Negotiating the 1951 Greenland Defence Agreement: Theoretical and Empirical Analyses«, *Scandinavian Political Studies*, 21(1): 1-28.
- Petersen, Nikolaj (1998b), »The H.C. Hansen Paper and Nuclear Weapons in Greenland«, *Scandinavian Journal of History*, 23: 21-44.
- Petersen, Nikolaj (2006), *Europæisk og globalt engagement 1973-2006. Dansk Udenrigspolitik Historie*, bind 6, 2. rev. udg., Kbh.: Danmarks Nationalleksikon.
- Petersen, Nikolaj (2009), »SAC at Thule. Greenland in the Polar Strategy«, *Journal of Cold War Studies* (forthcoming).
- Rapport (1999), *Rapport fra den dansk-grønlandske arbejdsgruppe til identifikation af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske sagsområder, hvor Grønland har interesse*. April 1999.
- Regeringen (2003), *Missilforsvar og Thule-radaren. Redegørelse fra regeringen*, maj 2003.
- Selvstyrekommissionen (2003), *Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen – Resumé*.
- Strategi (2008), *Namminersornerullutik oqartussat og Udenrigsministeriet, Arktis i en brydningstid. Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område*. Maj.
- USGS (2007), *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the East Greenland Rift Basins Province*, U.S. Geological Survey Fact sheet 2007-3077, August.
- USGS (2008), *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey Fact sheet 2008-3049. July.
- USGS (2008a), *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the West Greenland-East Canada Province, 2008*. U.S. Geological Survey Fact sheet 2008-3014. May.