

# Rigsfællesskabet mellem Kina og USA i Arktis

Af Camilla Tenna Nørup Sørensen

**Håndteringen af den tiltagende stormagtsrivalisering mellem USA og Kina, især som den udspiller sig i Arktis, er den helt store udfordring for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Håndteringen af klimakrisen er muligvis en indgangsvinkel til fortsat engagement med Kina i Arktis.**

I 2019 er Arktis kommet helt op på dagsordenen for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det hænger nøje sammen med USA's 'genopdagelse' af den vigtige geostrategiske og potentielt store geoøkonomiske betydning, som regionen har. USA har indledt en militær opbygning og en diplomatisk og økonomisk 'offensiv' i forhold til Grønland med genåbning af et repræsentationskontor i Nuuk og med adskillige tilbud om støtte til grønlandsk uddannelse og forskning samt investeringer i infrastruktur og ressourcudvinding på øen. Der følger imidler-

tid også amerikanske forventninger og krav med til Grønland og til Danmark, som især knytter sig til den overordnede stormagtsrivalisering med Kina, som dominerer amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år.

## **Amerikansk fokus på at holde Kina ude af Arktis**

Som fastslået af den amerikanske udenrigsminister Mike Pompeo i en skelsættende tale ved Arktis Råd-mødet i maj 2019, har Kina ingen rettigheder i regionen – han afviser således klart betegnelsen fra Beijing af Kina som 'nær-Arktis-stat' og understreger: "Der findes kun arktiske stater og ikke-arktiske stater. En tredje kategori findes ikke, og at påstå andet berettiger Kina til nøjagtigt intet." Samme budskab fremføres i den opdaterede amerikanske Arktis-strategi fra juni 2019, hvori der ikke mindre end 20 gange advares mod voksende kinesiske interesser og 'snigende' indflydelsesaktivi-

---

Camilla Tenna Nørup Sørensen (f. 1976) er lektor ved Forsvarsakademiet. Hun har en kandidat i statskundskab fra Aarhus Universitet og ph.d. i internationale relationer med fokus på Kina fra Københavns Universitet. Camilla T. N. Sørensen er en af Danmarks ledende eksperter inden for international politik og udenrigs- og sikkerhedspolitisk analyse med særligt fokus på Asien og Kina som stormagter.

---

teter i Arktis, mens den forrige strategi fra 2016 kun har enkelte referencer til Kina i sammenhæng med analyse af andre ikke-arktiske stater, der er observatører i Arktis Råd. Meget er ændret siden, og for amerikanerne står Kina nu i en kategori for sig selv – som

**Der sker en russisk militær opbygning i Arktis i disse år, som sætter regionens særegne 'lavspænding' og det regionale samarbejde under pres.**

stormagtsrivalen. I amerikansk optik efterlader dette meget lidt plads til Kina i Arktis og specifikt i Grønland, som tydeligt inkorporeres i USA's 'interessesfære'. USA har også fortsat en militær tilstedeværelse i Grønland, særligt på Thulebasen, hvor basens radar til stadighed spiller en vigtig rolle i landets missilforsvar – den skal ingen kinesere i nærheden af.

### **Rigsfællesskabet i strategisk partnerskab med USA om Arktis**

Der sker en russisk militær opbygning i Arktis i disse år, som sætter regionens særegne 'lavspænding' og det regionale samarbejde under pres. Det vil i sig selv have medført en stigende amerikansk militær tilstedeværelse i regionen og stigende sikkerhedspolitiske spændinger, men grundet den overordnede stormagtsrivalisering mellem USA og Kina, der nu også spiller ind i Arktis, sker udviklingen nu hurtigere og voldsommere. Den sikkerhedspolitiske situation i Arktis er over det seneste år blevet mere kompleks og tilspidset – det er et uigennemskueligt sammenvæv af globale og regionale

sikkerhedspolitiske dynamikker, som Rigsfællesskabet skal manøvrere rundt i.

Den danske regering, anført af statsminister Mette Frederiksen, har under seneste NATO-topmøde i London i december 2019 på Rigsfællesskabets vegne indledt et strategisk partnerskab med USA om Arktis og bestræber sig tilsyneladende på at være imødekommende og levere på de amerikanske forventninger og krav. Det bliver imidlertid meget komplekst, når det kommer til Kina og spørgsmålet om 'legitime' kinesiske interesser i Arktis og Grønland. Der er mere på spil end de stærke økonomiske interesser, som alle tre dele af Rigsfællesskabet har i forhold til at fastholde adgangen til at eksportere til det attraktive kinesiske marked. Det er helt overordnet et spørgsmål om at finde et eget ståsted for Rigsfællesskabet i stormagtsrivaliseringen mellem USA og Kina, som kun vil tage yderligere til i de kommende år.

Den danske regering, anført af statsminister Mette Frederiksen, har under seneste NATO-topmøde i London i december 2019 på Rigsfællesskabets vegne indledt et strategisk partnerskab med USA om Arktis og bestræber sig tilsyneladende på at være imødekommende og levere på de amerikanske forventninger og krav. Det bliver imidlertid meget komplekst, når det kommer til Kina og spørgsmålet om 'legitime' kinesiske interesser i Arktis og Grønland. Der er mere på spil end de stærke økonomiske interesser, som alle tre dele af Rigsfællesskabet har i forhold til at fastholde adgangen til at eksportere til det attraktive kinesiske marked. Det er helt overordnet et spørgsmål om at finde et eget ståsted for Rigsfællesskabet i stormagtsrivaliseringen mellem USA og Kina, som kun vil tage yderligere til i de kommende år.

### **Kina i stigende grad førende på 'grøn' viden og teknologi**

For Trump-administrationen er Kina stormagtsrivalen, som skal svækkes og indordne sig. En af mange udfordringer ved en sådan amerikansk inddæmningsstrategi er, at Kina – kinesiske virksomheder – reelt begynder at være deres amerikanske konkurrenter overlegne på visse af fremtidens strategiske og økonomiske satsningsområder. Det gælder nyeste viden og teknologiske løsninger, for eksempel inden for tele-

kommunikation, som sagerne om Huawei 5G har vist, men det gælder også inden for bæredygtig energi og 'grønne' løsninger, hvor videndeling og samarbejde med kinesiske virksomheder og universiteter synes afgørende vigtigt i håndteringen af klimaforandringerne, der særligt går hurtigt i Arktis. Det indebærer risici. Som påpeget af Forsvarets Efterretningstjeneste i den seneste risikovurdering fra december 2019, er der tætte forbindelser mellem kinesiske virksomheder og det politiske system i Kina, som medfører særlige udfordringer, og derudover er der ofte tale om viden og teknologi af 'dual use'-karakter, hvilket vil sige, at det kan anvendes i såvel civile som militære sammenhænge. Spørgsmålet er imidlertid, om sådanne risici kan håndteres. Der er stærke kræfter i Trump-administrationen, der klart svarer "nej" og trækker mod en såkaldt afkobling mellem USA og Kina, hvor resten af verden må vælge side. Beijing er også begyndt at forberede sig på en sådan situation og arbejder fokuseret på at mindske afhængigheden af udenlandsk viden og teknologi og etablere egne stærke forsyningskæder. Der er meget på spil. En afkobling mellem USA og Kina vil også sætte håndteringen af klimakrisen langt tilbage.

### Håndtering af risici og muligheder ved større kinesisk rolle i Arktis

Kina er på det økonomiske og teknologiske område en stormagt, og det er

derfor usandsynligt – og næppe hensigtsmæssigt for regionen som helhed og for de enkelte arktiske lande – at holde Kina ude af Arktis. Det er klart, at den særlige konstruktion internt i Rigsfællesskabet, hvor nogle politikområder, som for eksempel fiskeri, infrastruktur og telekommunikation, er hjemtagne, giver en yderligere dimension og øger kompleksiteten. Det ændrer dog grundlæggende ikke ved behovet for selvstændig analyse og stillingtagen i Rigsfællesskabet til samarbejde med Kina i Arktis fokuseret på håndtering af risici og muligheder.

Et sådant arbejde kan finde inspiration i den omfattende rapport *China in the Arctic and the Opportunities and Challenges for Chinese-Finnish Arctic Co-operation*, bestilt af og leveret til den finske regering i februar 2019.

En af mange indsigter i den finske rapport er, at der ikke er én bestemt måde – et mønster – som kinesiske investorer og virksomheder følger, når de bevæger sig uden for Kina. Det er der-

for problematisk at generalisere og basere forudsigelser om implikationerne af en øget kinesisk tilstedeværelse i Arktis på, hvordan det er gået i for eksempel Sri Lanka. Rapporten påpeger, at kinesiske aktører har vist sig villige og i stand til at tilpasse og indordne sig under de specifikke regler og love, som er i det land eller område, de agerer i. Det understreger kun behovet for, at de arktiske lande – herunder Rigsfæl-



**At Arktis de senere år er rykket op på såvel de amerikanske som de kinesiske ledes dagsorden, bringer stormagtsrivaliseringen mellem USA og Kina helt ind bag Rigsfællesskabets grænser.**

lesskabet – gør deres hjemmearbejde og i tæt koordination og samarbejde får udviklet og opstillet regelsæt og mekanismer for udenlandske, inklusiv kinesiske, aktiviteter.

### **Indgangsvinkel til fortsat engagement med Kina i Arktis**

En anden indsigt i den finske rapport er, at de kinesiske ledere har en reel stærk egeninteresse i at indtage en større rolle i internationale bestræbelser på at håndtere klimaforandringer, der har store negative implikationer for kinesisk landbrug og økonomi. Kina er hårdt ramt af klimakrisen. Det er ikke kun såkaldt *'science diplomacy'* (forskningsdiplomati), hvor Kina, som andre ikke-arktiske lande, anvender arktiske forskningsinteresser, -samarbejder og -aktiviteter til at legitimere og styrke deres tilstedeværelse og relationer i regionen. Det er klart, at Kina anvender landets viden og ekspertise til at øge dets relevans som partner for de arktiske lande og interessenter. Dermed kan de binde sig ind i regionen, hvor Kina som den eneste stormagt ikke har territorium og derfor er afhængig af, at de arktiske lande ser en egen interesse i, at Kina er tilstede og involveret. En styrket kinesisk viden om klimaforandringer i Arktis tildeles imidlertid en vigtig rolle i sig selv, bundet op på den indenrigspolitiske økonomiske udvikling og reformdagsorden.

Kina har været involveret i arktisk forskning længe, især inden for klimatologi, geologi, glaciologi og oceanografi, og klimaforandringerne har været en primær drivkraft bag Kinas voksende fokus på Arktis. Kina op-

rettede således landets styrende polarforskningsmyndighed State Oceanic Administration (SOA) allerede i 1964 for at engagere Kina i polarekspeditioner. Fokus var i starten primært på Antarktis, men senere blev det også vendt mod Arktis. Første gang en kinesisk forsker nåede Nordpolen, var i 1990, og Kinas første forskningsstation i Arktis blev etableret i 2004 på Svalbard. Fra Finland købte SOA i 1985 Kinas første skib "Jidi" (Polar), bygget til at sejle i is, og startede derefter årlige ekspeditioner til Antarktis. Kinas første isbryder "Xuelong" (Snedragen), købt fra Ukraine, kom til i 1994 og foretog den første kinesiske ekspedition til Arktis i 1999. Det er i dag blevet til ni kinesiske ekspeditioner til Arktis – den seneste i september 2018, hvor afrapporteringen i anerkendte internationale videnskabelige tidsskrifter beretter om adskillige gennemførte forsøg og undersøgelser inden for eksempelvis oceanografi, geologi, marin meteorologi, kemi og biologi blandt andet i Beringhavet og Tjukterhavet. Landets høje niveau inden for polarforskning og -teknologi blev demonstreret, da kinesiske forskere som de første placerede to ubemandede Atmosphere Sea-Ice Ocean-stationer, udviklet af Polar Research Institute of China (PRIC) i Shanghai, til at overvåge udviklinger i forholdene mellem luften, havet og isen. Kina engagerer sig også i stigende grad i internationale forskningssamarbejder om Arktis, og er blandt andet et aktivt medlem af International Arctic Science Committee (IASC).

På trods af, at Kina er hårdt ramt af klimakrisen og særligt erkender vigtig-

heden af klimaet i Arktis, så har Kina med landets første Arktis-strategi fra januar 2018 imidlertid ikke introduceret egentlige ambitioner eller mål for Kinas indsats og bidrag til begrænsning og håndtering af klimaforandringerne i regionen. Kina har heller ikke erklæret en plan for at reducere landets udledning af sort kulstof, der har store

**Det kræver mod og langsigtet strategisk tænkning og intensiveret dialog mellem København og Nuuk om en langt mere proaktiv håndtering af ikke kun Kinas, men også USA's, stigende interesser og aktiviteter i regionen.**

negative implikationer – også i Arktis. Her er muligvis en indgangsvinkel for Rigsfællesskabet til fortsat at engagere og samarbejde med Kina i Arktis.

Danmark har i adskillige år haft et succesrigt samarbejde med Kina omkring vedvarende energi og energieffektivitet – et samarbejde, der har bidraget til opdateringer af kinesiske energistandarder og til etableringen af Kinas nationale vedvarende energicenter (CNREC), som i dag er anerkendt, både i Kina og internationalt, for at være drivkraften inden for kinesiske analyser af vedvarende energi. Det samarbejde kan der forsøges bygget videre på i en arktisk kontekst.

### **Et komplekst krydspres**

Kina har, som nævnt, siden 2004 haft en forskningsstation på Svalbard drevet af Chinese Arctic and Antarctic Administration (CAA), og inden for de seneste år er Aurora-observatoriet (CIAO) i den tyndt befolkede islandske region Kárhóll, finansieret og administreret af Polar Research Institute China (PRIC),

kommet til. Kina arbejder for at etablere yderligere forskningsstationer i Arktis, inklusiv i Grønland, hvor en aftale om et tættere arktisk forskningssamarbejde mellem Kina og Grønland blev underskrevet i maj 2016, hvori der specifikt nævnes oprettelsen af en kinesisk forskningsstation i Grønland. Under konferencen Arctic Circle i Island i oktober 2017 annoncerede viceadministrerende direktør Yong Yu fra Polar Research Institute China (PRIC) for

første gang officielt, at kineserne forhandler med Grønland om at oprette en kinesisk forskningsstation så hurtigt som muligt og udpegede endda mulige lokaliteter i Grønland, som kineserne er interesseret i. Siden er der tilsyneladende ikke sket meget, men interessen fra kineserne er vedvarende stærk.

Danmark har siden 2008, som ét af de få europæiske lande og det eneste nordiske land, haft et såkaldt "Omfattende Strategisk Partnerskab" med Kina. Arktis har dog spillet en begrænset rolle i den danske Kina-politik. Ordet "Arktis" nævnes ikke i det omfattende fælles arbejdsprogram, der blev underskrevet i maj 2017. Dette selvom programmet har som dets udtalte mål at kortlægge kursen for et stærkere samarbejde mellem danske og kinesiske myndigheder frem mod 2020 og berører ikke mindre end 58 forskellige samarbejdsområder og involverer 80 (35 danske og 45 kinesiske) myndigheder.

Det er imidlertid ikke længere muligt for København at holde arktiske

kommet til. Kina arbejder for at etablere yderligere forskningsstationer i Arktis, inklusiv i Grønland, hvor en aftale om et tættere arktisk forskningssamarbejde mellem Kina og Grønland blev underskrevet i maj 2016, hvori der specifikt nævnes oprettelsen af en kinesisk forskningsstation i Grønland. Under konferencen Arctic Circle i Island i oktober 2017 annoncerede viceadministrerende direktør Yong Yu fra Polar Research Institute China (PRIC) for

spørgsmål ude af den danske Kina-politik. I de kommende år vil Arktis stå højere på den kinesiske dagsorden, når danske ministre og diplomater mødes med deres kinesiske kolleger. Tilsvarende vil der være flere opsøgende initiativer og forslag fra forskellige kinesiske statslige og ikke-statslige aktører til både danske og grønlandske myndigheder eksempelvis om forskningssamarbejde, potentielle 'polar silkevej'-projekter og investeringer. Toneangivende grønlandske politikere ser fortsat mod Kina for investeringer og økonomisk udvikling på øen og vil derfor sandsynligvis byde en sådan udvikling velkommen. De vil derfor fortsat søge at spille en mere uafhængig rolle og søge egne relationer til Beijing – etableringen af en grønlandsk repræsentation i Beijing er fortsat en høj prioritet i Nuuk – hvilket også afspejler et højt mistillidsniveau i Grønland til, hvorvidt København tager tilstrækkeligt hensyn til grønlandske interesser i møder og forhandlinger med kineserne. På den anden side står USA, der på ingen måde ser velvilligt på en kinesisk forskningsstation – for slet ikke at tale om større kinesisk økonomisk engagement i Grønland. Det er et komplekst krydspres, som grønlandske og danske myndigheder skal manøvre rundt i, men spørgsmålet er, om det ikke er værd at prøve at fastholde et vist engagement og samarbejde med Kina, særligt på arktisk forskning og teknologiske innovative fremskridt i forhold til

klimakrisen. Det skal ske i tæt koordination og samarbejde mellem Danmark og Grønland med fokus på at minimere og håndtere de risici, der vil være.

### **Selvstændigt, proaktivt Rigsfælleskab**

I disse måneder er Danmark og Kina ved at opdatere det omfattende fælles arbejdsprogram. Hvor meget Arktis, der kommer til at stå i det – og hvor meget grønlanderne har været involveret i processen – kommer til at fortælle meget om, hvorvidt den danske regering er klar til at søge en mere selvstændig rolle for Rigsfællesskabet i den tiltagende stormagtsrivalisering mellem USA og Kina. Det kræver mod og langsigtet strategisk tænkning og intensiveret dialog mellem København og Nuuk om en langt mere proaktiv håndtering af ikke kun Kinas, men også USA's, stigende interesser og aktiviteter i regionen.

At Arktis de senere år er rykket op på såvel de amerikanske som de kinesiske ledes dagsorden, bringer for alvor stormagtsrivaliseringen mellem USA og Kina helt ind bag Rigsfællesskabets grænser. Håndteringen heraf er den helt store udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordring med afgørende implikationer også for Rigsfællesskabets fremtid.

