

# UDENRIGS

Tema: Arktis

Vinderartiklerne fra artikelkonkurrencen

Danmarks nationale interesse

Anmeldelser: Ny dansk litteratur om EU



FOTO: Martin Breum



DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB  
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY

---

## INDHOLD

---

Fra redaktionen	1
Klumme: En usædvanlig mand, Klaus Carsten Pedersen	2
TEMA	
Danmark som arktisk stormagt, Martin Breum	7
Danmarks bidrag i Arktis, Vittus Qujaukitsoa	15
Geopolitiske rammer for kongerigets sikkerhedspolitik i Arktis, Mikkel Vedby Rasmussen	23
USA's strategiske interesser i Arktis, Bo Lidegaard	31
Ruslands politik i Arktis, Ekaterina Klimenko	38
Rigsfællesskabet i multilateralt arktisk forskningssamarbejde, Rasmus Gjedssø Bertelsen og Morten Rasch	46
Rigsfællesskab saml dig! Sofie Rose og Simon Mølholm Olesen	53
Den grønlandske forbindelse, Marc Jacobsen	63
Videnskabsdiplomati i Arktis – et udenrigspolitisk værktøj, Maria Tammelin Gleerup	72
BAGGRUND	
Danmarks nationale interesse: Et nødvendigt instrument i en prioriteret aktivisme, Sten Rynning	79
NATO's udfordringer: Forsikre, afskrække og genetablere, Tage Baumann	87
Frygten for PKK dikterer Tyrkiets Syrienpolitik, Deniz Serinci	95
LITTERATUR	
Ny dansk litteratur om EU, Uffe Østergård	102
Dør om dør med morderne, Thomas Bo Pedersen	105
Uendelig krig?, Mie Roesdahl	109
Bognoter	113

# Fra redaktionen

---

Sjældent har Arktis haft en mere fremtrædende plads på den politiske dagsorden end netop nu. Det blev understreget i begyndelsen af maj, da udenrigsgranskeren Peter Taksøe-Jensen i sin udredning konkluderede, at 'Danmark sammen med Grønland er en arktisk stormagt'.

Temaet for dette nummer er derfor særdeles aktuelt: Martin Breum skriver om Danmark som arktisk stormagt; Vittus Qujaukitsoq ser på, hvad Danmark kan bidrage med i Arktis; Mikkel Vedby Rasmussen analyserer de geopolitiske rammer for kongerigets sikkerhedspolitik; og Bo Lidegaard og Ekaterina Klimenko beskæftiger sig med henholdsvis USA's og Ruslands interesser og politik i Arktis. Temaet afsluttes med de tre vinderartikler fra Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence, der netop havde Arktis som emne.

I baggrundssektionen sætter Sten Rynning fokus på 'Danmarks nationale interesse' med udgangspunkt i et af hovedbudskaberne i Taksøe-Jensens udredning: 'at Danmarks nationale interesse skal stå klart og guide prioriteter i udenrigspolitikken'. Tage Baumann analyserer de vanskelige udfordringer, som NATO står overfor i det 21. århundredes andet årti; og endelig skriver Deniz Serinci om Tyrkiets Syrien-politik.

Den 25. april fejrede vi hundredåret for en af Det Udenrigspolitiske Selskabs 'founding fathers' – modstands- og erhvervsmanden Ole Lippmanns fødsel. I den anledning har vi i stedet for den sædvanlige klumme valgt at genoptrykke den nekrolog, som Selskabets daværende direktør, Klaus Carsten Pedersen, skrev ved Ole Lippmanns død i 2002.

God læselyst!

Redaktionen

# Klumme: En usædvanlig mand

Af Klaus Carsten Pedersen

**Ole Lippmann var en af modstandskampens ledende skikkelser og den egentlige ophavsmand til Det Udenrigspolitiske Selskab. Dette er den nekrolog Selskabets daværende direktør skrev ved Ole Lippmanns død den 3. september 2002.**

Ole Lippmann var en ganske usædvanlig mand. Han besad en sjælden kombination af mod og mandshjerte, sund sans og snarrådighed, humor og handlekraft, varme og skarphed, socialt engagement og politisk overblik. Han var født i 1916, og fik tidligt udviklet sine evner og sin karakter gennem en praktisk uddannelse i familiefirmaet, handelsuddannelse på Niels Brock og studieophold i England i 1935 og USA i 1936-37 og ikke mindst en hjemrejse i 1937 via Japan, et krigshærgnet Kina og et Moskva i færd med den store udrensning. Tidligt fik han set meget af verden, og tidligt blev han vaccineret mod enhver form for totalitær ideologi.

Han sluttede sig som en selvfølge til modstandsbevægelsen, hvor han bl.a. lærte Svend Truelsen at kende, og da denne efter 29. august 1943 blev leder

af den militære efterretningstjeneste, gled han med over i dette arbejde. Han fik bl.a. hovedansvaret for de ugentlige politiske efterretningsrapporter, der gik via Sverige til England, og som Hæstrup siden vurderede som en hovedkilde til tidens historie. I juli 1944 blev han beordret til London for at blive uddannet ved Special Forces og ved Special Operations Executive's (SOE's) danske sektion.

Ved befrielsen den 4. maj 1945, var han netop fyldt 29. Han havde da i tre måneder været faldskærmschef og dermed de allieredes øverste repræsentant i Danmark med rang af major i den britiske hær. Han havde været de allieredes 'observatør' i Frihedsrådet og medlem af rådets Kommandoudvalg. Det var lykkedes ham at samle den splittede modstandsbevægelse, gøre klar til den kamp, der kunne komme, og samtidig forberede en fredelig og ordnet overgang til civilt styre efter befrielsen. Og da general Dewing som den første britiske soldat satte foden på dansk jord den 5. maj, var det Ole Lippmann, som tog imod ham i lufthavnen.

Ole Lippmanns militære mål var nået med de allieredes sejr og Danmarks befrielse. Hans sikkerhedspolitiske mål havde i første omgang været at få Dan-

---

Klaus Carsten Pedersen er cand. polit. Han var Det Udenrigspolitiske Selskabs direktør fra 1987-2013.

---

mark anerkendt som allieret. Også det var nået, bl.a. som følge af hans egen energiske indsats. I næste omgang gjaldt det om at sikre, at Danmark efter krigen ikke gled tilbage i neutralitet og isolation, men fastholdt og befæstede sin nyvundne status som allieret med primært Storbritannien og USA. Da jerntæppet, med Churchills ord, sænkede sig over Europa, var det afgørende, at Danmark var solidt forankret i Vest. Ole Lippmann havde gjort, hvad han kunne for at lægge tingene til rette i de sidste krigsmåneder, hvor hans indflydelse var meget betydelig; men da den militære sejr var vundet, havde han løst sin opgave, og andre kræfter tog over.

Lettet for det kolossale ansvar, han havde båret, vendte han tilbage til ledelsen af familiefirmaet, som han drev frem til en blomstrende international virksomhed. Han gik ikke ind i politik, men fastholdt livet igennem sit stærke humanitære og sikkerhedspolitiske engagement. Sammen med vennen fra Frihedsrådet Erik Husfeldt organiserede han under Ungarns opstand mod Sovjetunionen i efteråret 1956 på få dage UngarnAmbulancen. Et andet eksempel var hans stadige interesse for Polen, dets folk, historie, litteratur og film. Han så det som et grænseland af afgørende betydning for Vesteuropas skæbne. Han lavede et datterselskab, en lille fabrik i Polen for medicinalvarer og hospitalsudstyr, og han fik i tidens løb 260 polske læger, sygeplejersker og ingeniører efteruddannet i Danmark. Polen hædrede ham for hans indsats. Han blev højt dekoreret, var præsident Jaruzelskis gæst i 1989, og han blev attacheret præsident Walesa under statsbesøget i Danmark i 1995.

Et tredje eksempel var et projekt, han havde forberedt allerede i slutningen af

1944 gennem diskussioner i London med bl.a. oberstløjtnant Nordentoft: Det Udenrigspolitiske Selskab. Den officielle danske udenrigspolitik havde stort set mistet sin troværdighed og autoritet både hjemme og i udlandet, og Ole Lippmann, som altid forholdt sig naturligt skeptisk til de fleste formelle autoriteter, havde konkluderet, at udenrigspolitik øjensynlig var for vigtig til, at man helt kunne overlade den til politikerne og udenrigsministeriet. Han var inspireret af The Royal Institute of International Affairs i Chatham House i London, hvor aktuelle internationale og udenrigspolitiske spørgsmål blev gjort til genstand for kvalificeret debat i et politisk og økonomisk uafhængigt forum.

Til den kreds af tidligere modstandsfolk, som han havde fået med på idéen, sluttede sig folk fra universiteterne og erhvervslivet, og den 31. oktober 1946 kunne man holde stiftende møde. Det Udenrigspolitiske Selskabs formål blev at stimulere interessen i Danmark for udenrigspolitiske spørgsmål og bidrage til at øge den almene viden om internationale forhold. Per Federspiel blev formand, og Ole Lippmann indtog den plads i bestyrelsen, som han beholdt i næsten 56 år. I 1996 benyttede Selskabet sit 50-årsjubilæum til at gøre ham til sit første æresmedlem.

Ole Lippmann omfattede i alle disse år Det Udenrigspolitiske Selskab med levende interesse. Et fond, han var formand for, støttede år efter år Selskabet med et betydeligt beløb, og skønt den formelle tildeeling først kunne ske i maj måned, sørgede han for at sende et forpligtende tilsagn i god tid før jul, så man vidste, hvor man stod. Han deltog aktivt i mange af Selskabets møder, og da Selskabet i 1989 planlagde sin første store studierejse, ville han med; for målet var Moskva, som han ikke

havde set siden 1937. Han havde ganske vist kort forinden haft et hjertetilfælde og fået pacemaker, og hans læge var ikke begejstret for rejseplanerne; men han tog med alligevel, og hjertet slog støt og roligt videre i endnu tretten år. Han var også med Selskabet i Estland, Letland og Litauen i 1990, et år før de blev selvstændige. Han var med i Tjekkoslaviet i 1992, umiddelbart før delingen, og i Gdansk, Kaliningrad og Vilnius i 1994.

Han ville meget gerne også have været med på de lange rejser til Centralasien i 1993 og Mellemøsten i 1994, men afstod. Det var karakteristisk, at han ikke var betænkelig på egne vegne, men bekymret for de svære vanskeligheder, som rejsekammeraterne kunne komme ud for, hvis noget skulle gå rigtig galt. Han var til det sidste et inspirerende bestyrelsesmedlem og en fantastisk ven; for selv om hans fysik i de seneste år begyndte at svigte ham, nåede han ikke at blive gammel.

Han fastholdt kontakten med sine danske og britiske kampfæller fra krigens tid, og ved 50-året for krigens afslutning var han den ene af de to, der repræsenterede de europæiske modstandsbevægelser ved højtideligheden i Westminster Abbey. Men det lå ham fjernt at blive hængende i historien, og han fik livet igennem nye kontakter og kampfæller – og nære venner, som han var på bølgelængde med, og som han fx kunne finde på at sende bøger, der havde begejstret ham, og som han mente, de også burde læse.

En bog, man gerne ville have haft, var hans erindringer; men den blev aldrig skrevet, skønt mange opfordrede ham til det. Han ville ikke og havde sikkert sine gode grunde. Noget har vi dog på tryk, bl.a. et langt og levende interview med

Ninka (*Politiken* 19. marts 1995), som kaldte ham den blufærdige ridder af den nødvendige samvittighed. Med denne blufærdighed og med sit blik for sammenhænge og helheder fandt han historien om SOE og den danske modstandskamp vigtigere end historien om ham selv, og da SOE's arkiver blev tilgængelige i 1994, fik han overtalt historikeren Knud J. V. Jespersen til at påtage sig opgaven. *Med hjælp fra England* kom i to bind (i 1998 og 2000). Den er grundig og god, og bind 2 (*Den væbnede kamp 1943-1945*) er selvfølgelig også en væsentlig kilde til vor viden om den unge Ole Lippmann og hans enestående indsats i vinteren og foråret 1945.

Mod slutningen af bogen citerer forfatteren den 30-årige Ole Lippmanns 4. majtale i 1946, og han runder af med at sige, at disse nøgterne vurderinger og formaning i en vis forstand kan ses som et kort sammendrag af de situationsvurderinger, som hele den britiske og allierede planlægning af befrielsen og efterkrigstiden havde bygget på, og at de derfor kan stå som en slags samlet konklusion på skildringen af disse bestræbelser: "Var det lykkedes Modstandsbevægelsen paa basis af Krigstidens Erfaringer at samle alle de progressive Kræfter i den danske Befolkning? – I Dag, et Aar efter, kan vi roligt erkende, at det ikke er lykkedes – men af den Grund behøver vi ikke at blive bitre, skuffede eller pessimistiske. Det er naturligt, at de fire Millioner Frihedskæmpere, der hilste de allierede Tropper velkomne til Danmark, i dagene efter den 5. Maj kunde faa os til at tro, at nu var Slaget vundet, og nu opstod en ny og bedre Verden. – Det der var vundet, var første Fase – Uddrivningen af Tyskerne og Retten til igen at danne en fri Rege-

ring – men Genopbygningen af Danmark og Skabelsen af et dansk Demokrati paa Retsstatens Grundlag – et Danmark som forstaar sin Stilling som medlem af de Forenede Nationer – som forstaar, at vi maa yde for at kunne nyde – som frem for alt forstaar, at vor Frihed er det højeste og dyrebareste, vi ejer – det er en Op-gave, som kræver mindst lige saa store Kræfter – lige saa megen utrættelig Energi – lige saa megen ren Idealisme.”

Et citat fra Ninkas interview med Ole Lippmann 49 år senere kan passende slutte dette portræt: “Jeg er grænseløst optimist. Jeg er helt i min sjæls inderste overbevist om, at verden er blevet et sikrere sted at

leve efter 1989. Gud skabte orden ud af kaos, og jeg tror faenme, at han gør det een gang til. Jeg bander ned i helvede, at jeg er blevet så gammel, som jeg er. Jeg vil gerne se de næste ti år. Men jeg indrømmer, at jeg gider ikke holde med tabere. Eller, sagt på en anden måde: Jeg gider ikke spille min tid på noget, jeg ikke tror på. Jeg er fundamentalt europæer. Lærer vi ikke at samarbejde, kan vi lige så godt pakke sammen. Så bliver vi bananrepublikker, som bekriger hinanden. Vi skal optræde som en enhed, men leve på vore forskelligheder.”

○ ○ ○



FOTO: Pixabay



# Danmark som arktisk stormagt

Af Martin Breum

**Dansk udenrigspolitik er i færd med et stort skifte mod nord. I januar slog regeringens særlige udenrigspolitiske rådgiver, Peter Taksøe-Jensen, fast, at et stærkt engagement i Arktis er afgørende for nationens interesser: "Danmark er sammen med Grønland og rigsfællesskabet en arktisk stormagt. Vi skal bruge endnu flere kræfter på at sikre, at udviklingen i Arktis kommer til at stemme overens med danske interesser", sagde han til Politiken. Få dage senere bekræftede udenrigsminister Kristian Jensen, at staben omkring den arktiske ambassadør i Udenrigsministeriet nu udvides.**

Den norske regering under Jens Stoltenberg, NATOs nuværende generalsekretær, gjorde allerede i 2005 'Nordområdepolitikken' til hoveddancer i norsk politik, og da udenrigsminister Per Stig Møller i 2008 inviterede de øvrige arktiske kyststater, USA, Canada, Rusland og Norge til topmøde i Ilulissat i Grønland, høstede dansk diplomati både hæder og nyttig erfaring: På topmødet bekræftede de fem stater deres fredelige hensigter i Arktis, og de fik knæsat deres egne, særlige

rettigheder i regionen. Ilulissat-erklæringen er fortsat en milepæl i nyere arktisk historie. Peter Taksøe-Jensen var chef for den task force i Per Stig Møllers ministerium, der forberedte mødet i Ilulissat. Et par måneder senere anbefalede Erling Bjøl i Politiken et øget fokus mod 'Nordkalotten' som afløsning for jagt på 'guerrillakæmpere i et ukendt asiatiske bjergland'. Han havde forinden indhentet råd bl.a. fra flådens daværende, Forsvarsakademiets nuværende chef, kontreadmiral Nils Wang, der i en årrække har argumenteret aktivt for det skifte mod nord, vi nu ser.

Når det nye fokus på Arktis alligevel for nogle måske virker overraskende, skyldes det formentlig, at det siden Anden Verdenskrig har været kutyme blandt landets ledere at nedtone Grønlands betydning for Danmark. Statsminister H.C. Hansen indgik i 1957 en hemmelig aftale, der gav USA adgang til at opmagasinere atomvåben i Thule, og der har i det hele taget været et geopolitisk element i Danmarks interesser i Grønland, som skiftende regeringer har valgt at pleje uden for megen offentlighed.

---

Martin Breum er journalist og en af Danmarks førende iagttagere af udviklingen i Arktis og af rigsfællesskabet. Han er forfatter til bøgerne 'Når isen smelter' og 'Balladen om Grønland'.

---



Det er ikke sket tidligere i menneskets historie, at et helt ocean, der før var utilgængeligt, pludselig åbner sig for almindelig menneskelig aktivitet. Sammen med globaliseringen – især efterspørgslen på mineraler, fødevarer og energi – gør isens forsvinden Arktis stadig mere central for verdenssamfundet.

Denne lavmælted er under opløsning. Da SR-regeringens udenrigsminister Martin Lidegaard i 2014 blev spurgt, hvilken betydning, rigsfællesskabet med Grønland har for Danmark, lød svaret: “Den indflydelse, vi har på de internationale regler og den politik, der skal føres i Arktis i fremtiden, er rigtig meget værd i geopolitisk forstand. Det betyder, at vi bedre kan forfølge Danmarks overordnede udenrigspolitiske interesser og mål. Vi kan arbejde for trygge rammer for Danmark, arbejde på at den danske befolkning kan leve i sikkerhed; vi kan sikre multilaterale rammer, der skaber så store muligheder for små landes indflydelse som muligt, fredelig konfliktløsning, godt miljø og en socialt afbalanceret udvikling. Alle disse helt vitale interesser får vi en mulighed for at varetage aktivt, fordi vi er forbundet med Grønland. Uden Grønland kunne vi ikke tillade os nær samme styrke i stemmeføringen, og det gælder også ud over den arktiske region – bare i lidt mere overført betydning”. Synspunktet blev gentaget på tv.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen sagde det samme – bare kortere – på et pressemøde med Grønlands og Færøernes politiske ledere kort efter nytår: “Det giver en rolle i verdenssamfundet, der er klart større end den rolle Danmark kunne opnå alene, Grønland kunne opnå alene, Færøerne kunne opnå alene”.

### Strategien

Norges fokus er på naboskabet til Rusland, den fortsatte udvikling af olie- og

gas stadig længere mod nord og det lukrative fiskeri. Danmarks interesser i Arktis er knap så firskårne, men defineres ganske bredt, sådan som det blev gjort i kongerigetets første arktiske strategi fra 2011. Danmark skal først og fremmest bidrage til at fastholde Arktis som en fredelig region, hvor udnyttelsen af de naturlige ressourcer og nye muligheder – mineraler, olie, gas, fisk, nye handelsruter m.v. – forfølges i stringent balance med hensynet til klimaet og det arktiske miljø og til stadig gavn for de arktiske folkeslag. (Der bor cirka fire mio. mennesker nord for Polarcirklen, heraf ca. 500.000 medlemmer af de arktiske folk). Hertil skal lægges Danmarks klare interesse i at fastholde rigsfællesskabet med Grønland og Færøerne.

Disse brede mål kan lyde en kende banale, og det vil være vanskeligere for en dansk regering af overbevise offentligheden, end det har været for skiftende norske regeringer, men det er værd at huske på, hvad der er på spil – og på en række velvoksne snubletråde.

Det er ikke sket tidligere i menneskets historie, at et helt ocean, der før var utilgængeligt, pludselig åbner sig for almindelig menneskelig aktivitet. Sammen med globaliseringen – især efterspørgslen på mineraler, fødevarer og energi – gør isens forsvinden Arktis stadig mere central for verdenssamfundet. Derfor ser vi nu, hvordan de involverede stater øger deres indsatser for at opnå indflydelse i Arktis; på de nye handelsruter mellem Asien, Euro-

pa og USA; på de nye muligheder for militær mobilitet mellem Atlanterhavet og Stillehavet; adgangen til mineraler, olie og gas og til de arktiske fiskefarvande, der hører til klodens rigeste.

De arktiske nationer har for længst erkendt, at udviklingen kræver et intensiveret samarbejde, hvis alt skal gå vel: Regionens egentlige stormagt og den stærkeste militære magt i Arktis er Rusland, der andre steder på kloden p.t. forfølger sine interesser på uforudsigelig vis og som føler en særlig historisk og geografisk adkomst til Arktis. De sidste grænser i Det Arktiske Ocean er endnu ikke på plads; ingen ved præcis, hvem retten til de sidste stykker havbund omkring Nordpolen tilhører. Klimaforandringerne ændrer løbende regionens geografi og gør Arktis til genstand for nervøs, global interesse.

En række stærke aktører uden for regionen – Kina, EU, Japan, Korea, Indien – har længe fastholdt, at de har legitime krav på indflydelse, bl.a. fordi de nye arktiske handelsruter og rystelserne i det arktiske klima har globale implikationer. Hensynet til miljøet kræver desuden rigid regulering af alt fra fiskeri til olieeftersøgning, og her er der ikke altid enighed om tilgangen.

I en sådan dynamik, hvor store magters interesser er i spil, har småstater som Danmark en særlig interesse i stærk international regulering og velsmurte fora for fælles diskussion m.v. (se Berthelsens og Raschs artikel senere i dette nummer af *Udenrigs*). Endelig gælder særligt for Danmark et helt aktuelt behov for at udbygge det gode forhold til Grønland og Færøerne, så rigsfællesskabet fortsat kan træffe beslutninger i fællesskab, Danmark kan fastholde sin indflydelse i verdens-

samfundet, og de familiemæssige og kulturelle bånd bevares.

### Indflydelse

Spændingen mellem overskrift og reelt Rigsfællesskabet gør det muligt for danske regeringer, ministre, politikere, forretningsfolk, officerer og forskere at øve kontinuerlig indflydelse og pleje Danmarks specifikke interesser i Arktis. Det giver adgang til samarbejder, som Danmark ellers ikke ville have adgang til, og som giver indflydelse også uden for Arktis.

Sikkerhedspolitik gælder, at Grønland i geografisk forstand er en del af Nordamerika. Grønland har siden starten af 1800-tallet været tænkt ind i USA's forsvarspolitik. Thule-basen hører fortsat til de vigtigste radarinstallationer i USA's missilforsvar og som modtagestation for signalerne fra USA's spionsatellitter (se Lidegaards og Vedbys bidrag om USA og sikkerhedspolitikken i Arktis).

Denne arktiske forbindelse mellem USA og Danmark er en del af forklaringen på de voksende kontakter, der for tiden udvikles mellem dansk forsvar, FE, Arktisk Kommando m.v. og USA's militære værn og agenturer. Chefen for Arktisk Kommando, Kim Jesper Jørgensen, melder om en sværm af nye kontakter i USA, der ønsker at samarbejde; senest bl.a. The Office for Naval Research: Det danske forsvar får fremover formentlig fornyet adgang til den forskning, som ONR's mere end 2000 akademikere udfører.

Danmark deltager som naturligt medlem i en række internationale fora, der bidrager til reguleringen i Arktis. Især er det afgørende, at kongeriget er én af kun otte medlemsstater i Arktisk Råd – de førnævnte fem plus Finland, Sverige og Island. Danske ministre og embeds-

mænd mødes her med beslutningstagere fra USA, Rusland og de øvrige på en facon, der er vanskelig at forestille sig i andre regi.

Da udenrigsminister Kristian Jensen var i Alaska til en Arktiskonference i august 2015, mødtes han flere gange med USA's udenrigsminister John Kerry og kunne *face-to-face* invitere præsident Obama til Grønland. Anekdotisk, javist, men illustrativt for de muligheder, det arktiske samarbejde løbende giver. Arktisk Råd optog i 2014 de store asiatiske økonomier som permanente observatører, så også den vej breder Danmarks arktiske kontaktflade sig; det er vigtigt også fordi Færøerne og Grønland er stærkt optagede af at øge deres fiskeeksport mod øst.

Arktisk Råd nedsætter løbende nye task forces, hvis anbefalinger retter sig direkte mod de otte arktiske regeringer. Det gælder fx for beredskab mod olieforurening, samarbejde om søredning, ny anvendelse af telekommunikation og anvendelse af satellitter, miljøregulering m.v. Arktisk Råd har også en væsentlig del af æren for et sæt nye, skrappe krav til skibe, der vil sejle i Arktis.

Danmark er sammen med Norge, USA, Canada og Rusland i disse måneder frontløber i et nyt initiativ, der skal sikre Det Arktiske Ocean mod kommercielt fiskeri, indtil konsekvenserne af klimaforandringerne er bedre kendte. Her er tale om noget så usædvanligt som et forebyggende miljøinitiativ, og EU, Kina, Island, Japan, og Sydkorea er nu også ved at blive forpligtet.

Danske forskere er centralt involveret i langvarige projekter om alt fra klima til kommunikation. De har adgang til forskningsresultater i verdensklasse og indflydelse på konklusionerne, og de er med til

at udbygge Danmarks politiske pondus i Arktis. *Science diplomacy* er et væsentligt drivmiddel i det arktiske samarbejde, og dansk polarforskning bygger på en lang og stærk tradition.

Fhv. forskningsminister Esben Lunde Larsen markedsførte i december 2015 sammen med ca. 20 danske forskere denne danske kompetence i Bruxelles: Her var målet særligt at øge EU's investeringer i arktisk forskning, men indflydelsen rækker længere. EU's Udenrigstjeneste bad i 2015 netop Danmark om at bidrage med input til Arktis-afsnittet i EU's kommende, globale strategi, og udenrigsministeriet bidrager sammen med Grønland og Færøerne også til et mere detaljeret udspil fra Europa-Kommissionen om EU's indsats i Arktis, der ventes færdig i Bruxelles senere i år.

Danmark er i kraft af Grønland og sit EU-medlemskab et oplagt bindeled for EU til Arktis, og det danske embedsværk bistår altså i øjeblikket EU med at opnå den indflydelse i Arktis, Bruxelles har kæmpet for i en årrække.

### Arktisk bonanza?

Har dansk erhvervsliv tilsvarende muligheder i denne dynamik? Her er signalerne mindre entydige. På det seneste World Economic Forum i Davos spåede den amerikanske investeringsfond Guggenheim Partners om multi-milliard-investeringer især i infrastrukturen i Arktis. Den danske regerings Vækstfond var i 2015 på turné i Grønland for at gøde jorden for nye erhvervsprojekter, ejerskifter m.v.

DI og Grønlands Erhverv har længe bragt danske virksomheder sammen i en arktisk råstof-klynge for at forberede dansk engagement især i Grønlands mine-sektor, og et nyt arktisk maritimt netværk



I dag er det dog ikke kun nationalstatslig nationalisme der er på frem-march, men også nye regionale nationalbevægelser. Bevægelser som den skotske, katalanske og mange andre er ikke tilfredse med blot at opnå regionalt selvstyre indenfor deres 'egne' stater, men vil skrive historien om tilbage til henholdsvis 1714 (Katalonien) og 1707 (Skotland) og blive 'rigtige' nationalstater og fuldgyltige medlemmer af EU. Det er ikke lykkedes – endnu. Men kravet om fuld selvstændighed foreligger og formuleres stadig kraftigere, jo mere det afvises.

for rederierne og andre fra 'Det Blå Danmark' er i sving i DTU-regi. Danmark leder netop nu sammen med Norge en task force i Arktisk Råd, der ser på nye kommunikationsteknologiske løsninger i Arktis; her er dansk erhverv godt rustet.

Advokatfirmaet Horten havde i januar mere end udsolgt til et træf om mulighederne for offentligt-privat samarbejde om store infrastrukturprojekter i Grønland. Pensionskasserne lurepasser, men holder sig parate, og danske rederier har for længst investeret milliarder i isforstærkede skibe i forventning om vækst på de arktiske fragtruter mellem Europa og Asien. Ruterne nord om Rusland og nord om Canada åbner sig i takt med polarisens forsvinden og vil være langt kortere – og derfor kræve langt mindre brændstof – end turen gennem Suez- og Panamakanalen. Endnu er de nye ruter kun farbare få måneder om året, men Danmark har ikke råd til at sidde udenfor. Flyttes bare få procent af verdenshandlen over på de arktiske fragtruter, kan det skabe væsentlige nye muligheder for rederierne.

Dansk erhvervsliv har kulturelle, sproglige og andre fortrin i Grønland, der gerne samarbejder med danske virksomheder. Naalakkersuisut, selvstyre-regeringen i Nuuk, ønsker en ny international landingsbane i Sydgrønland og en i Nuuk. En ny havn til 430 mio. kroner er under opførelse i Nuuk med Per Aarsleff A/S

som entreprenør og Rambøll som hovedrådgiver. Det er det største havneprojekt i Rambølls historie. Langtidsudsigten for Grønlands offentlige økonomi er stadig dystert, men turismen og beskæftigelsen er i vækst.

En række mineraler i Grønland står højt på den europæiske industris ønskeliste, og mineindustrien er i bedring, trods aflyste storskalaprojekter: En lille rubinmine indleder snart produktion syd for Nuuk; en anden mine synes på vej nær Kangerlussuaq og et australsk firma vil udvinde zink længst mod nord. Uranen skiller vandene i Grønland, men er stadig på den politiske dagsorden: Selskabet GME ventes at bede om udvindingstilladelse i år. De store fiskerivirksomheder melder om rekordoverskud, og nye fiskearter finder vej i takt med klimaets udsving: Fornylig kunne man smage grønlandsk tun.

Grønland har nogle af verdens rigeste fiskevande, store mængder vandkraft, store potentialer for ferskvandsproduktion og arktisk blue-tech: Bioteknologiske virksomheder arbejder fx i øjeblikket på at udvikle koldtvandsenzymmer fra Grønland, der kan gøre det muligt at vaske tøj – eller industriallæg – ved lave temperaturer. Endelig olien og gassen: Geologerne spår, at nogle af verdens største, endnu uidentificerede forekomster ligger under den grønlandske havbund, bl.a. ud

for Nordøstgrønland, hvor geologien svarer til den norske Nordsøsokkel. Ingen ved, om det igen bliver rentabelt at udnytte disse ressourcer; flere olieselskaber har trukket sig ud af Grønland, men Selvstyret er stadig optimistisk.

Den korte udlægning må lyde: Der er langt mellem realiserede erhvervsventyr i Arktis, men potentialerne er svære at overse.

### Grønland har nøglen

Visionen om Danmark som led i en arktisk stormagt holder selvsagt kun, så længe rigsfællesskabet fungerer. Professor Rasmus Gjedssø Bertelsen fra Tromsø Universitet påpeger gerne, at Danmark også har et potentiale til at blive verdens første post-arktiske nation. Uden Grønland vil Danmark miste 98 pct. af sin landmasse og enhver betydning som arktisk aktør.

Også derfor er det værd at huske på, at rigsfællesskabet stadig fungerer udmærket i det daglige. Selv svære konflikter løses i mindelighed: Efter to års alvorlig strid indgik Danmark og Grønland i februar et omfattende sæt aftaler om, hvordan eventuel udvinding og eksport af uran fra Grønland skal reguleres. (Nuuk roste ligefrem det danske diplomati; det sker ikke ofte). Hverdagen fungerer godt, og Grønlands og Færøernes stilling i riget udvikler sig støt.

Danmarks særlige udfordring består i at kombinere dette daglige samarbejde med det faktum, at mange grønlandere og færinger fortsat mener, at rigsfællesskabet i sin nuværende form på sigt bør opløses og erstattes af et mere frivilligt (men gerne traktatfæstet) samarbejde. De nærer dyb skepsis over for ethvert tilløb til øget dansk kontrol eller indskrænkning af deres egne kompetencer

– ikke mindst de udenrigspolitiske kompetencer eller rettigheder til undergrunden, der er forhandlet på plads siden Anden Verdenskrig. Færøerne fik udvidet adgang til at indgå aftaler med fremmede magter og organisationer i 2005; Grønland har opnået samme art beføjelser og særligt med Selvstyreloven af 2009. (Se Vittus Qujaukitsoqs artikel senere i dette nummer af *Udenrigs*)

Grønlanderne blev i 1985 – imod danske ønsker – de første nogensinde til at melde sig ud af EF/EU, og Nuuk har siden presset på for at få større indflydelse på rigets udenrigspolitiske praksis. Da grønlanderne med Selvstyreloven overtog den fulde ret til råstofferne i Grønland, stod retten til en mere selvstændig udenrigspolitik som det næste på prioriteringslisten. Grundloven siger, at udenrigs- og sikkerhedspolitik er et anliggende for den danske regering, men loven er flere gange blevet bøjet efter nordatlantisk pres, og kravet om yderligere nyfortolkning er konstant. Landsstyret i Torshavn valgte allerede i 1974 at stå helt udenfor EF, og en del færøske politikere sætter konsekvent betegnelsen ‘det såkaldte’ foran ‘rigsfællesskab’.

Der er også ind imellem uenighed om konkrete elementer af udenrigspolitikken; fx eksporten af uran fra Grønland og EU's sanktioner mod Rusland, som Færøerne har valgt at drage nytte af. Grønlands og/eller Færøernes udmeldelse af rigsfællesskabet er stadig kun ét af mange mulige fremtidsscenarier og helt uden fast tidsplan, og selv de mest iltre tilhængere af løsrivelse i Grønland ønsker som nævnt tæt samarbejde med Danmark, også efter en eventuel opløsning af rigsfællesskabet som vi kender det. Men alt er alligevel ikke ved det gamle.



## Et folk efter folkeretten

Danmark anerkendte med Selvstyreloven i 2009 grønlænderne som et folk i folkerettens forstand, og de fik ret til at frigøre sig af rigsfællesskabet, når de ønsker det. Tre ud af fire nordatlantiske medlemmer af Folketinget repræsenterer en stabil selvstændighedstrang på Færøerne og i Grønland. Færøerne førte for bare 16 år siden (kuldsejlede) forhandlinger med København om løsrivelse, og i begge nationer arbejder man nu på nye, lokale grundlove – dog inden for rigsfællesskabets rammer.

De mange eksempler på selvstændighedstrangen har fået udenlandske iagttagere til at ane en fremtid, hvor Danmark måske ikke længere er den væsentligste partner for de to øsamfund; en forandring, som også grønlandske politikere som det nuværende folketingsmedlem for Siumut, Aleqa Hammond, gerne varsler.

I det amerikanske militære fagtidsskrift *Proceedings Magazine* fra december 2015 tegnes et fremtidsscenario, hvor Grønland løsriver sig fra Danmark, mens kinesisk industri og militær indtager en hovedrolle. Det er en stærkt misvisende spådom, der savner indsigt i den politiske kultur og praksis i Grønland og i rigsfællesskabets natur, men det indeholder en snert af virkelighed. Forsvarets Efterretningstjeneste, FE, deler uroen over Kinas voksende interesse for Grønland, og mange grønlændere ønsker som nævnt en ny ramme om samarbejdet. Her lurer en uklarhed om rigsfællesskabets fremtid, som førnævnte Nils Wang fra Forsvarsakademiet, tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen og andre er optagede af, men som hidtil ikke har affødt synlig bekymring i Nuuk (se Mikkel Vedbys artikel senere i dette nummer af *Udenrigs*).

På andre fronter forstærkes rigsfællesskabet: Danmark og Grønland fremsatte i december 2014 et spektakulært fælles krav til FN's såkaldte sokkelkommission om retten til 895.000 kvadratkilometer havbund fra Grønlands 200-sømilsgrense over Nordpolen og helt til den russiske sømylegrænse. (Området er knap 20 gange Jylland, Fyn og øerne til sammen.) Her lød et tydeligt signal om, at Danmark er parat til at gå langt for at sikre Grønlands interesser i Arktis. Kravet blev langt større end oprindeligt planlagt, og det er udtryk for en vis risikovillighed, idet Rusland har overlappende interesser i Det Arktiske Ocean.

Der forestår nu 10-20 års afklaring i FN-regi og dernæst formentlig forhandlinger mellem Rusland og Danmark/Grønland (og måske Canada) om grænsedragningen på bunden ved Nordpolen. Resultatet er uforudsigeligt, men ét er sikkert: Uanset hvor stort et stykke havbund kongeriget måtte vinde retten til, består gevinsten primært af adgang til eventuelle mineraler, olie eller gas på havbunden; et privilegium, der straks vil tilfalde Grønland. Det fulde ejerskab til råstofferne i Grønland blev som nævnt overført til det grønlandske folk i 2009.

Havet i de centrale dele af Det Arktiske Ocean er mere end 4000 meter dybt, og den tilgængelige viden fra området tyder ikke på tilstedeværelsen af olie, gas eller mineraler af værdi, men det dansk-grønlandske krav er både i Danmarks og Grønlands øjne udtryk for sund, rettidig omhu. Man tager hvad man kan, for ingen ved, hvad man måtte finde i dybet i fremtiden – og i øvrigt er antagelsen, at det styrker både Grønland og Danmark, hvis nationen bliver endnu større, end den er i forvejen.





FOTO: Nanopixi via Wikimedia Commons

Udsigt set fra Nuuk Fjord



# Danmarks bidrag i Arktis

Af Vittus Qujaukitsoq

**Danmark har en vigtig rolle at spille i Arktis, ikke kun for varetagelsen af grønlandske interesser, men også for varetagelsen af danske interesser. Men for fuldt ud at kunne løfte opgaven og de udfordringer, som bliver større i disse år, er det nødvendigt at Danmark styrker de ressourcer, som afsættes til samarbejdet i Arktis, og opruster på den nødvendige viden om Grønland og arktiske forhold.**

Grønland og Danmark har generelt et godt samarbejde om at varetage Grønlands og kongerigets samlede interesser udadtil. Men der er et væsentligt potentiale for at opnå mere indflydelse og bedre interessevaretagelse i forhold til tredjelande, hvis vi øger de ressourcer og den viden, som vi sammen mobiliserer til arbejdet.

Hvis Danmark skal kunne fylde mere i arbejdet i Arktis, er det først og fremmest vigtigt, at danske politikere og diplomater får bedre indsigt og grundlæggende kompetencer om rigsfællesskabets opbygning og ansvarsfordeling og de varierende interesser, der eksisterer i kongerigets forskellige rigsdele.

Der bliver i disse år taget vigtige skridt både fra dansk og grønlandsk side til at

få et sådant tættere samarbejde etableret. Jeg blev sidste år indbudt til at tale på Udenrigsministeriets årlige ambassadørmøde, hvilket – kan man mene – utroligt nok ikke er sket for en grønlandsk minister før. Den dialog, koordinering og vidensudveksling, som er nødvendig, skal kontinuerligt udvikles og udbygges.

Det vil altid være vigtigt for Grønland at have en tæt dialog med den danske udenrigsminister og den danske erhvervs- og vækstminister. Det har været vigtigt for mig fra starten at få etableret et sådant tæt samarbejde, også efter den danske regerings tiltrædelse i 2015. At udenrigsminister Kristian Jensen er enig med mig i den prioritering, understreger for mig det tætte samarbejde, som Grønland og Danmark også bør have i de kommende år.

Nogle af de emner, som fyldte en del allerede i de første måneder af samarbejdet mellem mig og den danske udenrigsminister, var grønlandsk uraneksport, kontinentalsokkelprojektet og det fælles krav, vi har indgivet for området omkring nordpolen, kontraktudbuddet for Thule Air Base, forbedring af grønlandske produkters adgang til eksportmarkederne, samarbejdet i den internationale hvalfangstkommission IWC, samarbej-

---

Vittus Qujaukitsoq, Naalakkersuisoq (landsstyremedlem) for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Udenrigsanliggender.

---

det om EU-spørgsmål og samarbejdet i Arktisk Råd.

Denne korte liste siger lidt om, hvor bredt samarbejdet spænder – og det er kun et udpluk af de sager, som over det sidste halvandet år er blevet håndteret i samarbejde mellem det danske udenrigsministerium og mine embedsfolk.

For at illustrere væsentligheden af samarbejdet vil jeg kort beskrive nogle af Naalakkersuisuts – den grønlandske regerings – prioriteter og udfordringer i forhold til omverdenen, således som de ser ud fra Nuuk.

### Grønland i verdenssamfundet

Grønlands økonomi er i disse år udsat for et demografisk pres, som er væsentligt kraftigere, end hvad vi ser i Danmark. En stor generation af ældre går snart på pension, og alt for mange unge i Grønland får forsat ingen kompetencegivende uddannelse. Desuden har der i de sidste mange år har været en netto-udvandring fra Grønland, så vi i dag har negativ befolkningstilvækst.

Den grønlandske økonomi har brug for reformer, og det grønlandske samfund har brug for udefrakommende investeringer, der kan skabe rammer for fremtidig vækst og indtjening.

Det er derfor vigtigt for den grønlandske regering at sikre, at andre landes interesse for Grønland og Arktis i endnu større omfang omsættes til økonomiske muligheder. Jeg har som minister stillet mig i spidsen for indsatsen for at forstærke og vedligeholde denne positive opmærksomhed. I vores arbejde hen imod en selvåren og flerstrengt økonomi, som har opbakning blandt alle de grønlandske partier, bevæger Naalakkersuisuts fokus derfor mere og mere imod

handel og de generelle rammebetingelser for økonomisk samarbejde med andre lande.

I 2015 tog Lars Løkke Rasmussen initiativ til at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal genoverveje hele den danske udenrigstjenestes politiske prioriteringer. Det er et arbejde vi i Grønland har budt velkommen, særligt da en af de grundlæggende præmisser for arbejdsgruppens formål synes at være, at der fra dansk side skal lægges betydeligt flere kræfter i at løfte Danmarks ansvar i Arktis.

### Erhverv, handel og told

Grønlandske og færøske virksomheder fik i 2015 adgang til statens finansieringsfond, Vækstfonden. Det var en vigtig beslutning, som vil skabe grundlag for yderligere aktiviteter for små og mellemstore grønlandske virksomheder. Herudover fik vi sikret, at Grønland blev omfattet af Eksportkreditfondens udstedelse af garantier, således at kreditværdige grønlandske erhvervsprojekter også har adgang til disse faciliteter. Jeg arbejder samtidig på at sikre forbedrede finansieringsmuligheder for Grønlands erhvervsudvikling i Den Nordiske Investeringsbank og Den Europæiske Investeringsbank.

Fiskeriet er fortsat Grønlands største og vigtigste erhverv, hvor en vigtig del af værdiskabelsen og langt hovedparten af eksporten finder sted. Handelsfremme er derfor en vigtig komponent i sikringen af, at Grønland bliver mere økonomisk selvåren, og Naalakkersuisut prioriterer dette højt.

Japan, Kina, Sydkorea og andre asiatiske lande er identificeret af vores fiskeriindustri som prioriterede markeder (ud over det europæiske). De udgør store,

købestærke markeder for vores eksport. Det er derfor, at jeg i oktober 2015 og marts 2016 valgte at stå i spidsen for vigtige grønlandske erhvervsfremstød i Kina og Sydkorea. Det stigende antal handelsaftaler mellem Grønlands væsentligste markeder og konkurrenter er problematiske for Grønlands konkurrenceevne, idet Grønland eksempelvis står uden for EU-Canada frihandelsaftalen. Det samme vil være tilfældet for de kommende EU-Japan og EU-USA-aftaler, der er under forhandling.

Grønlandske fiskeriprodukter har haft toldfri adgang til EU's markeder siden 1985 under Grønland-EU fiskeriaftalen, men værdien af vores toldfri adgang udhules i takt med, at EU indgår yderligere frihandelsaftaler med konkurrerende økonomier.

Naalakkersuisut gennemfører derfor nu en grundig analyse af markedsadgangen til vores afsætningsmarkeder. Analysearbejdet, som forventes tilendebragt i år, vil give et retvisende billede af de væsentligste toldbarrierer fra tredjelande, der udfordrer vores primære fiskeriekseportprodukter, og det vil danne basis for indledning af egentlige toldforhandlinger. Grønland er nemlig et selvstændigt toldområde. Også her er der et tæt og meget værdsat samarbejde med det danske udenrigsministeriums handelspolitiske kontor. Handelsarbejdet er et godt sted for Danmark og Grønland at samarbejde, og vi gør det allerede.

### **Samarbejdet med danske ambassader**

I det daglige har vi et tæt samarbejde med de danske ambassader. Ambassaderne er hele kongerigets ambassader, og de danske ambassadører er også Grønlands ambassadører.

Grønland har selv egne repræsentationer i Bruxelles og i Washington, D.C. Begge ligger sammen med eller ved siden af den danske ambassade/EU-repræsentation, og samarbejdet med de danske kollegaer er tæt. Det var ud fra en strategisk tilgang, hvor der blev lagt stor vægt på Grønlands erhvervsinteresser og skabelse af arbejdspladser i Grønland, at Naalakkersuisut i 2014 åbnede sin anden repræsentation i udlandet i Washington, D.C., og at Island i 2013 besluttede at åbne et generalkonsulat i Grønland. Denne proces forventes fortsat.

Grønlands repræsentation i Washington, som både er akkrediteret USA og Canada, er under fortsat opbygning – særligt for at fremme eksport og tiltrække investeringer fra USA og Canada. Repræsentationen i Bruxelles, som blev oprettet i 1992, varetager især Grønlands økonomiske interesser ved EU's institutioner.

Grønland har væsentlige interesser i forholdet til EU, hvor Grønland har partnerskabs- og fiskeriaftaler. Værdien af EU Partnerskabsaftalen alene udgør cirka 1,6 milliarder kroner for Grønland for perioden 2014-2020. Desuden skal man erindre, at Grønland er det eneste OLT-land (EU's Oversøiske Lande og Territorier), som har en egentlig finansiel ramme afsat.

Grønlands tilstedeværelse i Bruxelles overflødiggør ikke Danmarks varetagelse af kongerigets samlede interesser over for EU. Snarere tværtimod. Siden 1992 er der udviklet en klar arbejdsdeling, som giver resultater både for Grønland og for Danmark i forhold til den arktiske dagsorden.

Det samme gælder Grønlands tilstedeværelse i Washington, hvor vores repræ-

sensation på ingen måde kan erstatte den danske ambassade. Ambassaden i Washington har især haft en vigtig rolle for Grønland i kraft af Danmark/Grønlands forsvarssamarbejde med USA.

Med Itilleq-erklæringen fra 2003 og Selvstyreloven fra 2009 er Danmark blevet forpligtet til fuldt ud at inddrage Grønland, når udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland drøftes. Det gælder særligt i relation til USA's militære tilstedeværelse i Grønland. Etableringen af Grønlands repræsentation i Washington var nødvendig for at sikre, at denne inddragelse i praksis finder sted på en effektiv og fleksibel måde.

### Rigsfællesskab og rollefordeling

Rigsfællesskabet er en helt særlig konstruktion internationalt, og mange steder i verden er der konstant behov for at forklare, hvad Kongeriget Danmark er. Vi er jo et 'commonwealth' bestående af tre rigsdele, men ikke på samme måde som det britiske commonwealth var det. Danmark og Grønland er tæt forbundne og dog med separate kompetencer, myndigheder og demokratiske institutioner.

Selvstyreloven og Itilleq-erklæringen sætter rammerne eller 'spillereglerne' for hvem der gør hvad, også i relation til tredjelande. Som hovedregel taler og forhandler Grønland på egne vegne, når det drejer sig om fuldt hjemtagne områder. Disse spilleregler kan være en udfordring at forklare udadtil. Det har bl.a. i de senere år været en udfordring i Arktisk Råd og kan også være det i forhold til USA på forsvarsområdet. Men takket være en stor fælles indsats, ikke mindst siden 2013, er det lykkedes at skabe forståelse for de helt særlige rammer, der

gælder for kongerigets deltagelse i internationale aktiviteter.

Grønland er i FN-sammenhænge en forhenværende koloni befolket af et oprindeligt folk. Danmark og Grønlands forhold i dag er unikt – ikke kun i Arktis, men også globalt. Det bør vi være stolte af både i Grønland og i Danmark. Danmark og Grønland har på mange måder været foregangslande for udviklingen internationalt. Med et tæt samarbejde imellem København og Nuuk bliver vores unikke sammensætning til en styrke.

### Grønland, Arktis og klimaforandringerne

Sidste år deltog jeg sammen med Kristian Jensen ved USA's Arktiske Ministermøde i Anchorage i Alaska, som Præsident Obama var vært for. Vi havde sammen forberedt en fælles platform for vores deltagelse med koordinerede indlæg og trilaterale møder, hvor det var relevant, om Grønland og arktiske emner af relevans for både Grønland og Danmark.

De globale klimaændringer skaber allerede store synlige og målbare effekter i vores arktiske miljø. Det påvirker vores levevis både positivt og negativt. Det var derfor, at jeg sammen med den forrige danske udenrigsminister i marts 2015 var vært for et besøg af den franske udenrigsminister i Ilulissat i Vestgrønland. Her fik vi skabt øget opmærksomhed om klimaforandringernes enorme konsekvenser såvel i Grønland som i resten af verden. Besøget fulgte et lignende fælles dansk-grønlandsk initiativ i 2014, hvor vi havde FN's generalsekretær Ban Ki-moon på besøg. Begge besøg spillede en væsentlig rolle i FN's og Frankrigs

forberedelser til det vellykkede klimatopmøde i Paris i december 2015.

Det er vigtigt at erindre, at Grønland og den grønlandske natur ikke er et museum indrettet med henblik på at sikre en verdensarv for turister og miljøinteresserede fra andre dele af verden. Det grønlandske samfund har bestået i årtusinder, i tæt samspil med den natur som de grønlandske fangere og fiskere lever med og i. Grønland er under udvikling, men det glemmes af og til, når der tales klimaudfordringer i Arktis. Der bor og har altid boet mennesker i Arktis. Det er vores hjem.

Når klima- og miljøudfordringer, som er skabt af verdens industrialiserede lande, skal løses, er det vigtigt for Grønland, at der findes løsninger, som ikke udelukkende begrænser lande, som kun i meget ringe grad har gennemlevet en økonomisk udvikling, eller som indtil fornylig har været fastholdt i en kolonistatus.

Den grønlandske regering arbejder kontinuerligt for at sikre velstand og velfærd for det grønlandske samfunds borgere. Naalakkersuisut arbejder derfor aktivt for at sikre langsigtet erhvervsudvikling i Grønland. Denne udvikling kan betyde øget udledning af drivhusgasser i fremtiden. Man skal huske på, at Grønlands offentlige budget stadig for ca. 40 pct's vedkommende udgøres af et bloktilskud fra Danmark. Et bloktilskud, som både grønlandske og danske politikere over en årrække ønsker erstattet af reel økonomisk aktivitet i Grønland. En sådan økonomisk aktivitet vil ikke ligesom bloktilskuddet være CO<sub>2</sub>-neutralt.

Grønland er inden for vandkraft gået foran Danmark og det meste af resten af verden. Over 70 pct. af Nukissiorfiits – Grønlands offentlige energiforsynings-

skabs – samlede afsætning af el og varme er i dag genereret af 100 pct. vedvarende energi fra vandkraft.

Naturen er vigtig for os i Grønland. Vi lever tættere på og med naturen end næsten alle andre lande i verden. Vi er afhængige af fangst, fiskeri og vejret i vores daglige arbejde. Bæredygtig udvikling og den respekt for naturen, som man i andre lande – også i Europa – er begyndt at italesætte, har vi længe haft i Grønland, og den bør ikke nu påklistres vores levevis. Bæredygtighed har været et grundvilkår for grønlanderes omgang med naturen i årtusinder. Det er derfor, at miljøhensyn har førsteprioritet i vores energipolitik og erhvervsudviklingsplaner.

Interessen for at bevare og beskytte havmiljøet har været kraftigt stigende igennem en årrække, både globalt og regionalt, og særligt i forhold til Arktis fra lande og NGO'er uden for Arktis. Det ses i en række internationale fora som Grønland indgår i, herunder Konventionen om beskyttelse af havmiljøet i nordøst Atlanten (OSPAR) og Arktisk Råd, hvor en række anbefalinger peger på behovet for at fremme beskyttelsen af vigtige biologiske marine ressourcer. I disse fora er der i de senere år opstået mærkbar interesse for beskyttelses- og forvaltningsmæssige tiltag over for områder i internationalt farvand, herunder Det Arktiske Ocean.

Et af de instrumenter, som er foreslået til beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af biologiske ressourcer, er etableringen af marine beskyttede områder eller reservater. Grønland er selvfølgelig enig i, at beskyttede områder kan være med til at sikre specifikke arter eller vigtige økosystemer, men debatten om denne type fredningsinitiativer skygger desvær-

re fuldstændigt for de reelle miljøudfordringer i Arktis.

Virkeligheden er, at havressourcerne og miljøet i og omkring Grønland og i resten af Arktis i dag påvirkes massivt af industrielle aktiviteter langt fra Arktis – særligt i Europa og Asien. Bæredygtig fangst og fiskeri og den meget begrænsede industrielle udvikling, som er undervejs i Grønland, spiller i denne sammenhæng ingen rolle.

De havpattedyr, som vi grønlændere lever af, og som vi har drevet bæredygtig jagt på i årtusinder, er i dag fyldt med giftstoffer fra industrier i andre dele af verden – fjernt fra Arktis. I Grønland advarer lægerne i dag om, at havpattedyr kun bør indtages i et meget begrænset omfang, da giftstofferne forbliver i menneskekroppen hele livet og giver risici for fødselsskader, kræft og andre sygdomme.

Grønland støtter det globale samarbejde om bedre beskyttelse af havmiljøet, der blandt andet arbejdes med under Biodiversitetskonventionen og OSPAR, men det er vigtigt, at de rigtige virkemidler benyttes. Der opretholdes ikke balance ved at afskære mennesker i Arktis fra deres allerede hårdt pressede og legitime ret til at leve i og med naturen. Der må og skal skrives ind over for de store globale udledere af forurening, således at vores natur og levevis kan bevares også for kommende generationer.

### **Arktisk råd og interessen fra Asien**

Oprindeligt blev Arktisk Råds ministermøder afholdt hvert andet år, typisk med deltagelse af de otte arktiske staters miljøministre. Fra Danmark/Grønland deltog sædvanligvis en minister fra enten Danmark eller Grønland på vores fælles vegne. I dag er der efterspørgsel

ter pladserne på en helt anden vis, og de emner som diskuteres i Arktisk Råd vedrører i dag alle aspekter af vores liv som borgere i Grønland. Derfor skaber det til tider frustration, at der ikke altid er forståelse for, at den ret, Selvstyreløven giver Grønland til at repræsentere sig selv udadtil på fuldt overtagne sagsområder, er vigtig for at sikre en ordentlig varetagelse af vores interesser. Der står meget på spil for Grønland. Arktisk Råd er vores primære regionale samarbejdsorgan med vores nærmeste naboer.

I dag deltager samtlige udenrigsministre ved Arktisk Råds ministermøder, og nye lande står i kø for at blive anerkendt som observatører, og nogle – som EU – får afslag. Der er stor interesse fra Asien, særligt fra Kina, Japan og Sydkorea, og det er ikke akademisk interesse. Det handler om langsigtet økonomisk interesse for regionen. For vores olie, vores mineraler, søruter, infrastruktur, fiskeri og forskning.

Hvis udviklingen skal være til gavn for Grønland – for Grønlands minesektor og fiskeri – kræver det en meget væsentlig international indsats. Inden for mine-sektoren for at sikre opmærksomhed og investeringer og inden for fiskeriet for at sikre nye og bedre internationale rammebetingelser for eksport og for vores deltagelse i fiskeriet ud for vore kyster og delte havområder.

I juli 2015 indgik Grønland med de fire andre arktiske stater med kyst mod Det Arktiske Ocean en 'Erklæring om Fiskeri i Det Arktiske Ocean' med det formål at beskytte oceanet imod ureguleret fiskeri. Erklæringen er et vigtigt skridt frem mod en internationalt bindende aftale om fiskeri i den arktiske højsø, der kan forhindre ureguleret og ulovligt fiskeri i



Det Arktiske Ocean. Processen følges tæt af fiskerinationer uden for Arktis, herunder i Asien. Deklarationen blev forhandlet og indgået af grønlandske forhandlere, først og fremmest på et møde i Nuuk i 2014, hvor deklARATIONEN blev færdigforhandlet.

### Ny grønlandsk tilgang til samarbejdet

De mange nye fælles initiativer imellem Danmark og Grønland, særligt siden 2013, er udtryk for en ny tilgang fra Grønlands side, der er ved at blive til normalen. Siden 2013 er der blevet afholdt trilaterale møder mellem Danmark/Grønland med udenrigsministre fra Canada, Japan og senest sidste år med Koreas udenrigsminister vedrørende arktiske og grønlandske emner af fælles relevans.

Selvstyreloven af 2009 er i sig selv meget vidtrækkende, og Grønland kan i dag fuldstændig legitimt forhandle aftaler med andre lande på langt de fleste områder helt uafhængigt af Danmark. Men der er fordele for både Danmark og Grønland ved en fælles tilgang. For Danmark betyder det, at der ikke skabes tvivl om, at ansvaret for udenrigs- og sikkerhedspolitikken for kongeriget formelt fortsat ligger i Danmark. For Grønland betyder en fælles dansk-grønlandsk tilgang, at vi eliminerer den tvivl som i nogen grad kan være til stede særligt hos lande i Asien om rigsfællesskabets sammensætning og kompetencefordeling. Grønland har formelt kompetencen – også i forhold til tredjelande – når det kommer til investeringer, erhverv, handel, toldsatser, forskning, osv., men for at opnå økonomisk fordelagtige aftaler for Grønland kan det være gavnligt, at Danmark indgår i drøftelserne som brobygger og ambassadør.

### Hvad kan Danmark bidrage med?

I de kommende år håber jeg at se flere fælles dansk-grønlandske eksport- og erhvervsfremstød, et mere udbygget dansk-grønlandsk samarbejde om informationsudveksling på udenrigsområdet, åbning af yderligere udenlandske repræsentationer i Nuuk, samt udbyggelse af den grønlandske udenrigstjeneste med yderligere en eller to repræsentationer i udlandet.

Endelig håber jeg, at det danske udenrigsministerium i langt højere grad vil drage nytte af de erfaringer og den viden, som er opbygget i Grønland.

Hvis Danmark og Grønland skal stå stærkere i Arktis, skal man holde op med at se på samarbejdet mellem Danmark og Grønland som en konkurrence mellem to parter, der hver især har behov for at markere sig på områder, hvor de mener at have særlige interesser/rettigheder. For at vi sammen skal have en styrke og en politik, som reelt kan udøve indflydelse blandt vore arktiske naboer, skal der i højere grad fokuseres på de styrker, som vi samlet set har til rådighed. Man skal huske på, at det i væsentlig udstrækning er kongerigets arktiske naboskab med stater som USA, Rusland og Canada, der gør Danmark til mere end et lille nord-europæisk land uden egentlig geostrategisk betydning for store lande.

I de tilfælde hvor kommunikation mellem Danmark og Grønland på udenrigsområdet går galt, kan det få betydelige omkostninger ikke blot for Grønlands økonomiske relationer med andre lande, men så sandelig også for Danmarks troværdighed som en partner, der kan regnes med på højt internationalt plan.

I den konstruktion som er Danmark/Grønland i Arktis, vil jeg særligt pege på,

at Danmark nu i to omgange har udpeget en arktisk ambassadør. Det er der intet galt i. Den arktiske ambassadør kan have en vigtig funktion og – hvis funktionen bruges rigtigt – tilføre samarbejdet betydelig smidighed og effektivitet. Men det er i min optik besynderligt, at man ikke fra dansk side på noget tidspunkt har overvejet at tildele en grønlander posten.

Nogle gange er det som om, at den arktiske region, som Grønland er en del af, og som Danmark ikke er en del af, gøres til noget andet, end det i virkeligheden er. Hvis Danmarks ambitioner om at blive taget alvorligt som en 'arktisk stormagt', således som Taksøe-Jensen i sit

foreløbige udredningsarbejde pegede på, så bliver man i langt højere grad fra dansk side nødt til at anerkende Grønland som den arktiske rigsdel Grønland er, med egne interesser, ressourcer, kompetencer og historisk viden. Det er nu engang sådan verden, geografien og vores fælles historie er skruet sammen.

Der er rigeligt med udfordringer i Arktis, både for Danmark og Grønland. Jeg er optimist. Jeg mener, at vi mellem Danmark og Grønland nok skal finde frem til pragmatiske modeller for, hvordan vi bedst fremmer vores fælles interesser. Det er lykkedes for os hidtil.





# Geopolitiske rammer for kongerigets sikkerhedspolitik i Arktis

Af Mikkel Vedby Rasmussen

**Den del af sikkerhedspolitikken i Arktis, som vi diskuterer, er i virkeligheden kun toppen af isbjerget. Når det kommer til Grønland er udgangspunktet for kongerigets sikkerhedspolitik ikke eventuelle trusler udefra, men det handler om vores allierede giver os. Det er USA der afgør, hvad dansk sikkerhedspolitik i Nordatlanten kan være. Det har været betingelsen for den danske stats operationer i området siden Napoleonskrigene.**

Ved freden i Kiel i 1814 blev Grønland, Færøerne og Island en del af det danske kongerige, fordi de ikke skulle være en del af det svenske kongerige. Storbritannien havde splittet, hvad historikeren Thorkild Kjærgaard kalder 'det multinationale nordatlantiske imperium', som blev styret fra København, med det formål at the Royal Navy kunne dominere det nordlige Atlanterhav.

Nordmænd havde spillet en central rolle i det dansk-norske imperiums aktiviteter i Grønland og senere generationer af nordmænd mente derfor, at Grønland

var blevet stjålet fra dem i Kiel, men som Kjærgaard påpeger, havde Storbritannien ingen interesse i at erstatte et nordatlantisk imperium med sæde i København med et andet med sæde i Stockholm. Den britiske flåde havde siden 1807 kontrolleret Nordatlanten, så freden i Kiel satte den militære realitet på papir: Det var the Royal Navy der kontrollerede Nordsøen og Nordatlanten.

Det var helt i overensstemmelse med britisk maritim strategi, der traditionelt har sigtet mod kontrol med strategisk vigtige kommunikationslinjer snarere end at beherske dem gennem fx en besættelse af området. Den britiske interesse var at kontrollere sejlruterne til Storbritannien, men ikke at tage ansvaret for at kontrollere territorium. Det overlod man til det slagne Danmark, som ikke længere havde en flåde, der kunne udfordre the Royal Navy.

Set fra London var det en ideel situation. Storbritannien havde kontrol med det nordlige Atlanterhav, hvilket beskyttede både Storbritannien og dets nord-

---

Mikkel Vedby Rasmussen er professor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

---



FOTO: Declan Henegan (Forsvarsgalleriet)

Øvelsen Arctic Sarex i Østgrønland i september 2012. F358 Triton og F360 Hvidbjørnen. Kong Oscars Fjord, Østgrønland.

amerikanske besiddelser, men også var udgangspunktet for den søgen efter Nordvest-passagen, som fandt sted efter Napoleonskrigene. Storbritannien kunne til enhver tid besætte de nordatlantiske områder, hvis det måtte vise sig nødvendigt. Men denne militære fleksibilitet

kom uden de omkostninger, der ville have været forbundet med at gøre de nordatlantiske områder til britiske kolonier på linje med Canada.

Ifølge Thorkild Kjærgaard følte den danske forhandler i Kiel derfor heller ikke trang til i København at prale med, at han

havde sikret Grønland, Island og Færøerne til Danmark. Storbritannien havde overladt ham en udgift snarere end givet ham en gave. Dengang som nu ser udenrigstjenesten ikke med milde øjne på diplomater, der kommer hjem med forpligtelser, som der ikke er bevilling til.

### Slaget om Atlanten

Under Første Verdenskrig udkæmpede briterne slaget om Jylland for at fastholde kontrol med Nordsøen og Nordatlanten og under Anden Verdenskrig søgte briterne igen at fastholde denne kontrol ved det fejlslagne felttog i Norge i 1940. Efter nederlaget til Tyskland i kampen om Norge besatte Storbritannien Island for dog at sikre kontrol med området op mod Norges kyst.

I slaget om Atlanten, der fulgte, blev det nordlige Atlanterhav en central kampplads; ikke mindst efter at Sovjetunionen gik ind i krigen og de vest-allierede forsynede Stalins krigsmaskine via konvojer til Murmansk. Slaget om Atlanten markerede imidlertid også overgangen fra britisk til amerikansk dominans af Atlanterhavet. Ikke mindst det nordlige Atlanterhav.

Henrik Kauffmann var som den danske ambassadør i Washington i stand til at udnytte dette skift i den geostrategiske balance til at give USA kontrol med Grønland. Havde det været den danske ambassadør i London, der havde forsøgt en lignende handel, ville han formentlig ikke havde kunnet høste de gevinster, som Kauffmann gjorde. Briterne ville have følt, at de fik noget, som de allerede havde fået med freden i Kiel, men amerikanerne så i Grønland lejligheden til at bekræfte Monroe-doktrinen, der skulle holde europæiske magter ude af Nord-

amerika, men samtidigt reelt udvide den amerikanske kontrol i området.

### Thule Airbase

Arktis havde fået en ny betydning, bemærkede den britiske geostrateg Halford Mackinder i *Foreign Affairs* i 1942: "den arktiske kyst er ikke længere utilgængelig i den absolutte forstand, den var for blot få år siden".

Umiddelbart efter krigen foretog det amerikanske militær en analyse af USA's behov for baser og konkluderede i den forbindelse, at baser på Grønland var nødvendige for at sikre den vestlige halvkugle. "Et overraskelsesangreb kan meget vel komme over verdens tag", advarede general Arnold, chefen for Army Air Force i *National Geographic* i 1946, "med mindre vi er i besiddelse af nødvendige luftbaser, der omgår sådanne adgangsveje".

I 1947 konkluderede det amerikanske konsulat i Nuuk i et telegram til Udenrigsministeriet i Washington: 'vi har brug for Thule'. I 1951 blev der sat handling bag ordene, da 120 amerikanske skibe forlod Norfolk, Virginia med 12.000 mand og 300.000 tons materialer for at konstruere en luftbase i Thule.

At de amerikanske B-36 strategiske bombefly kunne operere fra Thule gjorde Grønland til en integreret del af USA's forsvar. Spørgsmålet var, om resten af Danmark skulle følge med Grønland. I 1948 konkluderede det nyoprettede nationale sikkerhedsråd, at "amerikanske styrker har fortsat baser på Grønland, hvis Danmark tiltræder en forsvarsaftale gældende for det nordatlantiske område vil vores fortsatte rettigheder følge heraf".

Grønland var således en grund til at optage Danmark i NATO, også selvom det



At indbyggerne i Thule blev flyttet 100 km væk til Qaanaaq, da amerikanerne ankom, fremstår som et symbol på en politik, som skulle sørge for, at grønlændere og danskere boede i ét Grønland, mens amerikanerne boede i et andet, geopolitisk Grønland.

ikke kun var i det høje nord, at dansk territorium bevogtede en flanke. Det var også tilfældet med de danske stræder. Geografi blev således afgørende for Danmarks allianceforsvar under den kolde krig.

Selvom amerikanerne ønskede baser på Grønland, var de ikke mere engagerede i øens civile liv, end Storbritannien havde været det. Selvom Thule Airbase var den største by i Grønland i begyndelsen af 1960'erne, så betød Grønlands størrelse, at de amerikanske styrker og de lokale boede i to forskellige verdener. Den danske regering foretrak det på den måde og paragraf VI i baseaftalen fra 1951 understregede, at de amerikanske styrker og civilbefolkningen skulle frateranisere så lidt som muligt (denne paragraf var i kraft frem til 1986).

At indbyggerne i Thule blev flyttet 100 km væk til Qaanaaq, da amerikanerne ankom, fremstår som et symbol på en politik, som skulle sørge for, at grønlændere og danskere boede i ét Grønland, mens amerikanerne boede i et andet, geopolitisk Grønland. Dette geopolitiske Grønland havde minimal betydning i den moderniseringsproces, som Grønland gennemgik fra 1950'erne.

Selvom regeringen i Nuuk i dag er del af baseaftalen og i den forbindelse har fået en række aftaler med USA fx på uddannelsesområdet, som bløder op på den meget rigide adskillelse af den civile og den militære relation, så har den amerikanske tilstedeværelse i Grønland ikke haft nævneværdige socioøkonomiske konsekvenser. I dag går langt det

meste af den grønlandske eksport til Danmark (2,4 mia.), mens Grønland i 2013 eksporterede for 13 mio. kroner til Nordamerika og ifølge Grønlands statistik ingen eksport havde til Nordamerika i 2014.

Den militært teknologiske udvikling gjorde, at USA's behov for baser blev mindre, da luftvåbnet begyndte at anvende langtrækkende bombefly og siden missiler. Imidlertid var amerikanske atomubåde fortsat på patrulje i området. I 1960'erne trak det amerikanske luftvåben jagerfly ud af Grønland og basen var fra da af helliget sin Ballistic Missile Early Warning System (BMEWS) radar.

I dag fremstår perioden fra Anden Verdenskrig til slutningen af 1960'erne som en undtagelse, hvor USA tog direkte anvendelse af Grønland til militære baser. Selvom en af disse baser består, så er Grønlands rolle i dag atter som en geopolitisk skakbrik, hvor den amerikanske interesse er at sikre sig kontrol med området og adgang om nødvendigt.

Præsident Obamas *National Strategy for the Arctic Region* fra 2013 sætter det som USA's mål at fastholde en position, hvorfra Washington kan reagere effektivt på udfordringer og muligheder i Arktis. I det 19. århundrede kunne Admiralitetet i London ikke have skrevet det bedre.

### **To sikkerhedspolitiske algoritmer**

Udgangspunktet for kongerigetets sikkerhedspolitik i Arktis har altid været et



I tilfælde af en stormagtskonfrontation i Arktis vil kongeriget blot levere kulisserne til amerikanske operationer, der vil have kontrollen med det nordlige Atlanterhav og adgangen til Nordamerika som fokus. Hvad Nuuk eller København måtte mene i den forbindelse vil have meget lidt vægt i Washington.

andet end kongerigets sikkerhedspolitik i øvrigt. Selvom Danmark siden oprettelsen af NATO er indgået i et kollektivt forsvarssystem med USA som den dominerende partner, så er USA's dominans i Grønland af en helt anden karakter. Som General Arnold formulerede det i 1946, så er Grønland nødvendigt for at sikre USA's nordøstlige flanke.

Grønland er en del af forsvaret af det kontinentale USA, og Grønland spiller således samme geostrategiske rolle for USA som Bornholm spiller for Danmark. Fra et amerikansk perspektiv er Grønland med andre ord en integreret del af forsvaret, enten som et fremrykket forsvarsområde eller som et støttepunkt for et angreb over Polarhavet.

Danmark spiller ikke samme rolle i amerikansk geostrategi. Derfor er den største udfordring for os, der ser på kongerigets sikkerhed fra København at huske på, at der er to sikkerhedspolitiske algoritmer i dansk udenrigspolitik: en for Danmark og en for Grønland og Færøerne.

I Arktis er forsvars- og sikkerhedspolitikken i endnu højere grad et politisk redskab, end det er tilfældet i resten af Kongeriget. For i det øjeblik at forsvars- og sikkerhedspolitiske spørgsmål for alvor brænder på, så er de ude af Rigsfællesskabets kontrol. I tilfælde af en stormagtskonfrontation i Arktis vil kongeriget blot levere kulisserne til amerikanske operationer, der vil have kontrollen med det nordlige Atlanterhav og adgangen til Nordamerika som fokus. Hvad Nuuk eller København måtte mene i den for-

bindelse vil have meget lidt vægt i Washington.

Derfor så daværende udenrigsminister Per Stig Møller helt rigtigt, da han inviterede de arktiske stater til Ilulissat i 2008 for at underskrive en erklæring, hvor de forpligtede sig på at samarbejde om at udnytte de nye muligheder i Arktis.

I et institutionaliseret samarbejde med vægt på praktiske løsninger af konkrete problemer havde Danmark mulighed for at skabe de bedst mulige rammer for udviklingen i Grønland. Så længe dette samarbejde blev på det praktiske plan og handlede om civile spørgsmål, kunne kongeriget tale med den vægt som erfaring med forholdene og territoriets store udstrækning gav.

Med den øgede vægt som Danmarks europæiske og transatlantiske alliancer gav, var det ikke for meget at sige, at Danmark var en arktisk stormagt. Men den stormagtsstatus fordufter langt hurtigere end et isbjerg smelter, hvis magt måles i sikkerhedspolitiske alen. Danmark har siden freden i Kiel kun haft en birolle i det geopolitiske spil i Nord. I det øjeblik det handler om magtbalancen i området, har Danmark altid skulle vige scenen for en angelsaksisk stormagt.

Hvis Nuuk, Tórshavn og København vil have indflydelse på, hvad der sker i området, er det i kongerigets klare interesse, at stormagtskonfrontationerne er på et minimum. Desværre gør kongerigets status samtidig, at Danmark har meget lille indflydelse på, hvorvidt der er stormagtskonfrontation i Arktis.

## Udfordringerne for kongeriget

I den situation er det afgørende for kongeriget at sikre, at Grønland og Færøerne ikke udgør en kilde til konfrontation. Det er en forklaring på, hvorfor Danmark ikke har været lige så konfrontatorisk over for Rusland som Canada, og en forklaring på, hvorfor Danmark har søgt at holde diskussionen om grænsedragningen omkring Nordpolen på et teknisk niveau med så lidt national symbolisme som overhovedet muligt.

Kongerigets største udfordring er imidlertid at sikre, at dets nuværende territorium hverken af venner eller fjender kan siges at udgøre en kilde til konfrontation. I mellemkrigstiden forsøgte Norge at besætte dele af det østlige Grønland, og under krigen etablerede tyskerne en vejrstation på Østgrønland. Selvom noget tilsvarende ikke er aktuelt i dag, så viser disse eksempler, at kontrollen med udstrakte og stort set ubeboede områder er en særlig udfordring.

Et vigtigt element i Forsvarets opgaver i Arktis er netop at håndhæve kongerigets suverænit. Med øget aktivitet i regionen er der simpelthen mere at overvåge og at regulere for med troværdighed at kunne hævde kongerigets suverænit. Øget kapacitet til information om, hvad der foregår til lands, til vands og i luften i Arktis er således afgørende for suverænitethåndhævelse.

Det er også forudsætningen for effektiv regulering af kommerciel aktivitet og rettidig indsats i tilfælde af forurening eller lignende. I praksis er Forsvaret den eneste af rigsfællesskabets myndigheder, som kan varetage denne opgave. Et vigtigt element i udbygningen af Forsvarets kapaciteter i området kan derfor være evnen til at indhente information. Det

kan ske ved satellitter, indsættelse af overvågningsfly eller droner og lignende. I den forbindelse er det vigtigt at skelne mellem de områder, hvor man ønsker et kontinuerligt billede af, hvad der foregår, og de områder hvor man i tilfælde af en eller anden begivenhed ønsker at etablere et midlertidigt billede.

Overvågning er imidlertid blot forudsætningen for at kunne operere på troværdig vis i et område med øget aktivitet. Lige så vigtigt er det at have evnen til at sætte ind, hvis der sker noget. I den forbindelse er særligt Søværnets enheder i området vigtige, og det har længe været diskuteret, om der var behov for endnu flere skibe i området. Men militære enheder vil aldrig kunne dække det enorme område på en omkostningseffektiv måde.

Kristian Søby Kristensen, Rune Hoffmann og Jacob Petersen påpegede således i en rapport fra Center for Militære Studier i 2012 behovet for 'samfundshåndhævelse' i Grønland. Ved at inddrage det grønlandske civilsamfund – både enkeltindivider, foreninger og virksomheder – påpegede forfatterne, at man kunne styrke det grønlandske beredskab og samtidig udnytte Forsvarets kapaciteter bedre. Sådanne vil kunne styrke det samlede beredskab i det grønlandske samfund og hvis man supplerede dem med en egentlig beredskabsuddannelse, ville det civile beredskab kunne øges.

## Kontrollen med ressourcerne

Den operationelle del af sikkerheden i hverdagen – om det så omhandler forurening eller skibsforslis – kan løses ved at forøge Forsvarets indsats i Arktis og gennem en organisering, der inddrager det grønlandske civilsamfund mere aktivt. Imidlertid er sikkerhed ikke blot et



spørgsmål om konkrete indsatser, men også om kontrollen med samfundets ressourcer.

I Arktis får det en særlig betydning for kongeriget, fordi forudsætningen for den nuværende samfundsmodel i Grønland er, at USA har den geopolitiske kontrol. Men vil USA stadig have det, hvis kinesisk ejede miner er en afgørende del af den grønlandske økonomi? Da håbene til råstofudvinding i Grønland var størst, blev ejerskabet af øens naturressourcer et centralt spørgsmål.

Både regeringen i Nuuk og København holdt fast i, at i en globaliseret verden spillede det en mindre rolle, om en mine var ejet af et selskab fra en ikke-allieret nation. At kinesiske firmaer ejer miner i Australien, gjorde ikke Australien til et mindre loyalt medlem af den vestlige alliance. Imidlertid er Grønland ikke Australien. Med en lille befolkning og en skrøbelig økonomi vil større råstofprojekter udgøre en så stor del af økonomien og statens indtægter, at projektets ledelse kan have en meget stærk hånd at spille, hvis den ønsker det.

Derfor satte råstofdebatten spørgsmålstegn ved den kontrol, som dansk kapital havde haft med råstofudvindingen i Grønland. For dem der på sigt ønskede grønlandsk selvstændighed, kunne muligheden for at finde finansiering andre steder end i Danmark virke som et mål i sig selv. Hvad der giver god mening fra et selvstændighedssynspunkt, kan imidlertid vise sig at være en sikkerhedspolitisk udfordring, hvis kapitalgrundlaget for en større del af den grønlandske økonomi er en udfordring for den arbejdsdeling mellem Danmark og USA, som har hersket siden Anden Verdenskrig. Hvordan ville Washington fx forholde sig til russiske

investeringer i mineselskaber på Grønland?

### Stabilitet og sikkerhed

Det centrale sikkerhedspolitiske spørgsmål for kongeriget i Arktis er således, at det grønlandske og det færøske samfund er stabilt, og at borgerne føler sig sikre. Resiliens er med andre ord det centrale sikkerhedspolitiske mål for kongeriget. Resiliens kræver investeringer både i forsvarsmateriel, informationsteknologi og i det grønlandske beredskab, men resiliens kræver også en politisk investering.

Regeringerne i København, Tórshavn og Nuuk må sikre, at politikken er koordineret på en måde, der fremmer en forudsigelig og stabil politik fra kongerigets side. Det vil være en helt særlig udfordring på et tidspunkt, hvor de to forskellige algoritmer i kongerigets sikkerhedspolitik bliver udfordret af forholdet til Rusland.

I Europa er Ruslands intervention i Ukraine en kilde til usikkerhed og Danmark har en klar interesse i at medvirke til at afskrække Rusland bl.a. i Østersøområdet. Når det kommer til Arktis, konkluder Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) i sin risikovurdering fra 2015, at "på trods af de markant forværrede relationer mellem Rusland og Vesten, som Ukraine-krisen har ført til, følger Rusland overordnet fortsat sin samarbejdsorienterede politik i det arktiske område". Imidlertid vurderer FE, at Rusland kan vælge at forlade den samarbejdskurs, hvis den ikke længere tjener Ruslands interesser.

Udfordringen for København er således at prøve at holde Rusland på en samarbejdskurs i Arktis, samtidig med at relationerne i Europa er forværrede. I virkelig-

heden skal Danmark have to Ruslandspolitikker i håbet om, at Moskva også ønsker at have to Danmarkspolitikker.

### Isbrydere frem for militærfly

Det er en balanceakt som parterne formentlig har en interesse i på nuværende tidspunkt, men som det ville være ufor-sigtigt at gøre til forudsætningen for sin politik. Kongeriget må således have resiliens til at kunne operere i et Arktismiljø, hvor temperaturen på forholdet mellem de arktiske stater falder, selvom isen fortsat smelter.

I den situation skal vi være opmærksomme på den russiske modus operandi, som den har vist sig i Ukraine og i Syrien. Rusland er parat til at reagere hurtigt og bruge militær magt i situationer, hvor Rusland har mere på spil end Vesten og med god ret kan analysere sig frem til, at hverken EU eller USA er villige til at bringe de store ofre, og Ruslands modstand derfor står svagt.

Det er ikke oplagt, at kongeriget kan stå i en sådan situation over for Rusland,

selvom striden om de maritime grænser omkring Nordpolen kunne være en kandidat. Imidlertid følger der en rimelig klar opskrift på, hvordan man kan sikre sig mod præsident Putins mest eventyrlystne indfald. En høj grad af sammenhold mellem kongerigets enheder vil være nødvendig. Et klart overblik over situationen og eventuel russisk handling vil gøre dette sammenhold nemmere og en forudsætning for at træffe velovervejede beslutninger. Desuden kan information bruges til at holde vores allierede orienterede og sikre, at de også handler på en måde, der er i vores interesse.

Men først og fremmest skal kongeriget være til stede på en måde, der sætter civile snarere end militære rammer for en eventuel konfrontation. Det ville således være meget bedre at investere i en isbryder, der kunne hævde dansk suverænitet i de omstridte områder af Polarhavet ved at gennemføre forskningsmissioner, end at overflyve området med militærfly.





# USA's strategiske interesser i Arktis

Af Bo Lidegaard

De amerikanske udfordringer, når det gælder tilstedeværelsen i Arktis, har direkte betydning for USA's syn på Danmarks rolle i Arktis og rigsfællesskabet. Set fra Washington er der meget lidt at vinde, hvis et økonomisk og socialt udsat Grønland erklærer sin selvstændighed og vender sig mod andre lande for hjælp til at sikre grundlaget for et velfærdssamfund. USA vil nødig påtage sig rollen som det land, der skal understøtte den fremtidige samfundsudvikling i Grønland – men Washington vil på grund af Monroe-doktrinen ikke kunne tillade, at noget andet land end netop Danmark træder ind i den rolle. Derfor er status quo langt at foretrække set med amerikanske øjne – især hvis Danmark kan og vil investere mere i sin arktiske tilstedeværelse og i udviklingen af et moderne og levedygtigt grønlandsk samfund.

For USA er Arktis en glemt front. Med strategisk overload så mange andre steder i verden har USA's arktiske politik været på vågeblus i årtier.

Mens der i begyndelsen af det 21. århundrede var megen snak om Arktis som nyt fokus for stormagternes modstridende interesser, tyder meget på, at flere faktorer medvirker til, at ingen af de øvrige globale magter for alvor vil udfordre USA i Arktis. Det betyder, at Washington ikke er tvunget til at rykke de polare spørgsmål op på dagsordenen, og at den afdæmpede amerikanske interesse for de arktiske spørgsmål ser ud til at ville fortsætte endnu nogen tid.

Den tilbagetrukne amerikanske holdning skal ikke misforstås. USA har tidligere grundigt analyseret den strategiske betydning af Arktis og etableret en massiv og vedvarende militær tilstedeværelse, som rækker helt frem til Thulebasen i det polare Grønland.

Selv om brugen af de amerikanske baser i Grønland har ændret sig meget med årene, fra de første flybaser blev anlagt under Anden Verdenskrig, over Thulebasens rolle under skiftende amerikanske atomstrategier og til tiden efter den kolde krig, forbliver de helt grundlæggende parametre uforandrede: Grønland – og

---

Bo Lidegaard er historiker, dr.phil. og tidligere ansvarshavende chefredaktør for Politiken.



Konklusionen er, at Kina synes at have trukket sine arktiske følehorn til sig, og at grunden formentlig først og fremmest er manglende lyst til at fremprovokere et mere aktivt amerikansk engagement i Grønland og resten af Arktis. Af alle steder er Arktis det sidste, hvor Kina har mod på at udfordre USA's strategiske interesser.

dermed en betydelig del af Arktis – anses for at være en del af den vestlige halvkugle og dermed et vitalt led i forsvaret af det nordamerikanske kontinent. Uanset hvor lavt Arktis aktuelt er prioriteret i den amerikanske globale strategi, er det ikke udtryk for, at USA har ændret syn på dette afgørende parameter.

Denne konstatering har stor betydning også for andre globale aktørers optræden i Arktis.

### Kina og USA i Arktis

Kina signalerede omkring årtusindskiftet voksende interesse for Arktis, og en tid så det ud som om, at regeringskontrollerede kinesiske råvareselskaber gennem massive investeringer i råvareudvinding ville forsøge at etablere en omfattende tilstedeværelse i Grønland. Når det ikke længere synes at være tilfældet, skyldes det næppe alene de faldende råvarepriser og de meget ugunstige investeringsforhold i Grønland.

Tværtimod tyder meget på, at de påtænkte kinesiske megainvesteringer var mere strategisk end kommercielt drevne. Derfor er det mere sandsynligt, at den kølnede kinesiske interesse først og fremmest skyldes erkendelsen af, at USA ikke alene ville kunne vågne op til dåd i Arktis, hvis der pludselig var reel udsigt til massiv kinesisk tilstedeværelse i Grønland, men også med stor sandsynlighed ville gøre det.

Beijing kender Monroe-doktrinen, og selv om den i dag ligger gemt dybt i bun-

den af en skrivebordsskuffe i National Security Council, er den stadig gyldig. Doktrinen 'forbyder' som bekendt tredjelande at etablere faktisk kontrol med eller støttepunkter på de amerikanske kontinenter. Af alle steder er Arktis næppe det, hvor Kina har mest lyst til at udfordre den arktiske supermagt USA, heller ikke selv om USA aldrig reagerede på de kinesiske ouverturer – i hvert fald ikke på de officielle linjer.

Af samme grund er Kina formentlig mindre interesseret i at stimulere et grønlandsk selvstændighedsønske, end de fleste antager. Dels har Kina på grund af bl.a. Tibet en iboende modvilje mod løsrivelsesbevægelser, dels har Riget i Midten en pragmatisk og illusionsløs analyse af strategiske interesser. Et 'uafhængigt' Grønland ville være helt prisgivet en nærtliggende stormagt, der ville varetage blandt andet landets ydre sikkerhed. Kun USA ville i praksis kunne påtage sig denne rolle. Det ville bringe Grønland tættere på USA og dermed styrke supermagtens fodfæste i Arktis yderligere, hvilket ikke vil være i Beijings interesse.

Konklusionen er, at Kina synes at have trukket sine arktiske følehorn til sig, og at grunden formentlig først og fremmest er manglende lyst til at fremprovokere et mere aktivt amerikansk engagement i Grønland og resten af Arktis. Af alle steder er Arktis det sidste, hvor Kina har mod på at udfordre USA's strategiske interesser.

## Rusland og USA i Arktis

Selv om mange ser Ruslands fremfærd som mere aktivistisk for ikke at sige militaristisk, tyder en del på, at Moskva er nået frem til en konklusion, der ikke er meget ulig Beijings. Igen er det USA, der spiller en passiv – men virkningsfuld rolle.

Modsat Kina er Rusland en stor arktisk aktør med omfattende og legitime interesser i området. Men lige som USA er også Rusland presset på flere fronter, både strategisk og finansielt. Selv om der er blevet talt meget om den russiske militære opbygning i Arktis, argumenterer et aktuelt studie fra Brookings Institute overbevisende for, at Ruslands arktiske ambitioner også er nedtonet.

Her virker den afdæmpede amerikanske interesse som tillidsskabende faktor, der paradoksalt nok måske slet ikke er tilsigtet. Men det er selv i Rusland svært at fremstille Vestens fremfærd i Arktis som aggressiv endsige truende for Rusland, der allerede har hænderne fulde af krigeriske konflikter både i Ukraine og i Mellemøsten. I praksis har Rusland da også optrådt moderat og med respekt for de aftaler, der er indgået i regi af både Arktisk Råd og FN.

Ganske vist har Rusland senest med en krav til FN's sokkelkommission signaleret sit ønske om rettigheder til betydelige dele af havbunden i Det Arktiske Ocean, der strækker sig ind over Nordpolen, og som dermed er i konflikt med blandt andet danske interesser og krav. Men det bemærkelsesværdige er ikke de russiske krav, der har sit modstykke i hvad også andre arktiske magter, herunder Danmark, har spillet ud med. Det afgørende er, at disse krav er fremsat i fuld overensstemmelse med FN's regler og procedu-

rer og dermed ikke afspejler nogen form for russisk optrapning endsige aggression i Arktis.

Derfor er det ikke sikkert, at den kolde krig, som den russiske premierminister Dmitrij Medvedev kaldte ved navn under årets sikkerhedskonference i München, også vil føre til et koldere politisk klima i Arktis, sådan som mange pessimister advarer om. Det nævnte studie fra Brookings påpeger, at Ruslands militære opbygning i det høje nord nåede sit højdepunkt i august 2015, formentlig fordi også Rusland fra da har været fuldt optaget af andre strategiske udfordringer.

De to arktiske stormagter, USA og Rusland, kan dermed stå tilbage med en fælles interesse i at bygge videre på et vist samarbejde i det arktiske område, som trods faldende olie- og råvarepriser forbliver strategisk interessant, både som grænseregion mellem USA, Rusland og Europa, som transportkorridor – og som et af verdens sidste områder, hvor der findes store uudnyttede naturressourcer.

## Det nødvendige samarbejde

Den lavintensive amerikanske interessevaretagelse i Arktis synes på denne måde at føre til præcis det resultat, som både USA og Danmark sammen med øvrige arktiske magter ønsker, nemlig lavt konfliktniveau og muligheder for pragmatisk samarbejde på i hvert fald tre områder.

For alle arktiske lande er opgaven med at sikre skibstrafikken overvældende stor og samtidig af voksende betydning, blandt andet på grund af den kraftige vækst i krydstogsturismen i de farlige og lune-fulde arktiske farvande. Hertil kommer fragtsejlad mellem Europa og Asien via Beringstrædet, der på det smalleste sted kun er godt 80 kilometer bredt, og som



savner kritisk maritim infrastruktur. Når det gælder sejladsen, kan intet land alene sikre varslings- og redningstjeneste. Her vil et nærmere indbyrdes samarbejde med USA – og måske Rusland – i spidsen indebære betydelige fordele for alle.

Hele det arktiske område er vigtigt for geologisk, geofysisk og naturvidenskabelig forskning på talrige felter, herunder i tilknytning til klimaforskning og modellering af fremtidige udledninger af blandt andet metan fra den arktiske tundra, der tidligere har været bundet af permafrost. Fra Grønland er forskningen fra iskerneboringer og målinger af indlandsisens tykkelse og udbredelse kendt som vigtige parametre for forudsigelsen af virkningerne af global opvarmning.

Selv om den historisk lave oliepris har ført til en brat afkøling af interessen for den krævende og omkostningstunge arktiske olieudvinding, er det ikke ensbetydende med, at olie- og gasudvinding i Arktis er definitivt opgivet. Amerikanske geologer anslår, at 14 pct. af verdens uudnyttede oliereserver og 25 pct. af gasreserverne ligger i det arktiske område. Udvinning pågår endnu i Alaska, og både Rusland og Norge har olie- og gasudvinding i Nordatlanten.

Den følsomme arktiske natur er dermed udsat for virkningerne af oliespild og utilsigtede udslip, og de arktiske lande har en stærk fælles interesse i at etablere og vedligeholde et stærkere beredskab til at begrænse skaderne i tilfælde af forureningskatastrofer i Arktis, for eksempel ved at inddæmme og opsamle oliespild på is og i isfyldte farvande. Aftalen indgik i Arktisk Råd i 2013 om 'Coopera-

tion on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic' er udtryk for denne bestræbelse.

USA har således alt mulig grund til at søge den relative lavspænding i Arktis opretholdt, og selv om Rusland på mange felter er stærkere rustet militært i Arktis, er der ingen tegn på, at Washington har til hensigt at indlede et arktisk rustningskapløb. Tværtimod ser USA ud til at ville fortsætte bestræbelserne for så vidt muligt at holde det arktiske samarbejde ude fra det anspændte forhold mellem USA og Rusland i den kolde krigs reprise.

Den amerikanske strategi vil snarere være at styrke samarbejdsrelationerne til de øvrige arktiske magter med forventning om, at allierede lande yder deres, herunder ved at sikre kapacitet til den nødvendige tilstedeværelse og suverænitethåndhævelse, der i Arktis ikke er nogen triviel formalitet. USA er opmærksom på, at supermagtens egen kapacitet for især maritim tilstedeværelse og sejlads i isfyldte farvande er meget begrænset – og Ruslands markant underlegen.

Kritikere i USA peger på, at især den amerikanske kystvagt bør opbygge de nødvendige kapaciteter, herunder til isbrydning, så amerikansk tilstedeværelse overalt i Arktis kan sikres på egne præmisser. Men isbrydere er tungt og dyrt materiel, og også for Kystvagten er der skiftende prioriteter, der gør det mindre indlysende at binde store summer i udstyr, der kun har indirekte militær betydning. Svaret på det dilemma kan meget vel være fartøjer, der kombinerer forskellige formål og funktioner, så de samtidig kan indgå i løsnin-

FOTO: US Air Force/Tsgt. Lee e. Schading via Wikimedia Commons

Kontroltårnet i Thule Airbase

gen af de tre nævnte områder, hvor der er behov for at styrke den civile kapacitet i internationalt samarbejde.

### Det danske kort

De amerikanske udfordringer, når det gælder tilstedeværelsen i Arktis, har også direkte betydning for USA's syn på Danmarks rolle i Arktis og rigsfællesskabet. Hvor USA i slutningen af det 20. århundrede var tilbøjelig til at opmuntre de grønlandske selvstændighedskræfter, er det modsatte nu tilfældet. Det er velkendt, at USA i tiden efter anden verdenskrig havde en både underforstået og udtrykkelig målsætning om helt at overtage suveræniteten over Grønland, hvis strategiske betydning for forsvaret af det nordamerikanske kontinent gjorde det ønskeligt for USA at have både militær og civil kontrol med øen. Selv om USA i forlængelse heraf gennem hele den kolde krig insisterede på at udøve noget, der minder stærkt om militær suverænitæt over Grønland, synes den langsigtede amerikanske interesse i Grønland at have undergået en vis ændring i de seneste to årtier, hvor USA tilsyneladende er blevet mere opmærksom på rigsfællesskabets delikate indre balance og hensyn.

Set fra Washington er der i dag meget lidt at vinde, hvis dynamikken indenfor rigsfællesskabet fører til, at et økonomisk og socialt udsat Grønland erklærer sin selvstændighed og vender sig mod andre lande for hjælp for at sikre grundlaget for et velfærdssamfund, der endnu er langt fra at kunne oppebære sin egen økonomi. USA vil af mange grunde nødig påtage sig rollen som det land, der skal understøtte den fremtidige samfundsudvikling i Grønland – men Washington vil omvendt på grund af Monroe-doktrinens

ræsonnement ikke kunne tillade, at noget andet land end netop Danmark træder ind i den rolle. Derfor er status quo langt at foretrække set med amerikanske øjne – især hvis Danmark kan og vil investere mere i sin arktiske tilstedeværelse og i udviklingen af et moderne og levedygtigt grønlandsk samfund.

I det perspektiv er det danske engagement i Grønland og i Arktis i øvrigt blandt de vigtigste bidrag, Danmark kan yde indenfor alliancen, ganske enkelt fordi intet andet NATO-land end USA selv vil kunne udfylde et tomrum efter Danmark. Det betyder vel at mærke ikke, at USA forventer endsiges forlanger et øget dansk militært engagement i Arktis, endsiges en dansk bestræbelse på at matche den russiske militære opbygning, der fandt sted i begyndelsen af det nye årtusinde. USA er snarere af de allerede nævnte grunde interesseret i en øget og vedvarende civil dansk tilstedeværelse, både når det gælder de nævnte områder, hvor der er behov for et styrket samarbejde, og i forhold til den grønlandske samfundsudvikling. For USA er Danmark i denne sammenhæng hovedaktør, selv om også andre nordiske lande og EU's engagement vil blive hilst velkommen – så længe det ikke lægger op til en mere dominerende indflydelse, der på længere sigt vil kunne svække båndene mellem Grønland og Danmark.

USA råder ikke over statslige institutioner, der på samme måde som for eksempel den kinesiske udviklingsbank ud fra en strategisk snarere end en kommerciel interesse kan investere i udvinding af råvarer i Grønland. Alligevel vil massive kinesiske investeringer i Grønland og deraf følgende grønlandsk afhængighed af Beijing formentlig i sidste ende være



uacceptable for USA, der imidlertid ingen mulighed har for formelle indsigelser, hvis det grønlandske selvstyre åbner for denne mulighed i stor skala.

Set fra Washington går vejen ud af det dilemma via København, der har enstående forudsætninger for både at hjælpe med at sikre de nødvendige investeringer i Grønlands videre udvikling og for at gøre det på en måde, så tredjelande ikke får bestemmende indflydelse i Grønland.

### Overskriften er 'status quo'

USA's strategiske interesse i Arktis har dybe rødder, og selv om den ikke aktuelt har højeste prioritet, vil USA ikke tolerere, at andre lande udstrækker deres interesser ind i området på bekostning af de amerikanske. Det har både Kina og Rusland indset, og begge lande synes at have staget bestik af denne præmis for den geopolitiske situation i Arktis.

Fra amerikansk side forfølges de nationale interesser med forsigtighed, og der er ikke udsigt til, at supermagten inden for en overskuelig tidshorizont væsentligt vil optrappe sin tilstedeværelse i området. Det lavintensive amerikanske engagement virker for især Rusland som tilskyndelse til at holde Arktis som et område med relativ afspænding og forholdsvis stor tillid mellem de arktiske magter – trods betydelige konfliktpotentialer. Dermed synes begge de arktiske stormagter at dele de øvrige arktiske landes udtalte ønske om at undgå en – yderligere – militær optrapning endsigende et rustningskapløb i Arktis.

Det indgår i det amerikanske perspektiv, at Danmark som nær og loyal allieret omfatter et rigsfællesskab med Grønland, og USA har en klar og erkendt interesse i, at denne grundkonstruktion oprethol-

des, så Danmark dels vedblivende engagerer sig økonomisk i Grønland, dels medvirker til den komplicerede og omkostningstunge tilstedeværelse i det arktiske område. Mens USA naturligvis fuldt ud respekterer de kræfter i Grønland, der arbejder for større selvstændighed, ser Washington sig nødig tvunget til at træde i Danmarks sted, såfremt et selvstændigt Grønland får brug for hjælp og støtte.

Status quo er overskriften for USA's strategi i Arktis. Det brænder mange andre steder i verden, og USA har intet ønske om at påtage sig nye internationale engagementer – heller ikke når det drejer sig om det nære område i Arktis.

Det er ikke ensbetydende med stilstand. USA ser tværtimod en stærk interesse i at udbygge det praktiske samarbejde med de øvrige arktiske magter, herunder også med Rusland, bilateralt og inden for rammerne af Arktisk Råd.

Udviklingen kan naturligvis forskubbe balancerne og føre til en ny – uheldsvanger – dynamik i Arktis, hvor der også kan udløses et rustningskapløb. USA vil strække sig langt for at undgå en sådan dynamik – dog ikke længere end at Arktis ligger tættere på USA's røde strategiske linjer end de fleste andre konfliktområder i verden.

Indtil videre peger udviklingen dog den amerikanske vej. Hverken de øvrige globale stormagter eller udviklingen i råvarepriser peger på, at Arktis er på vej frem i spændingsfeltet. Det betyder dog ikke, at alt forbliver som før. Danmark har en vigtig opgave at løse i Arktis, og spørger man i Washington er ønsket, at alle dele af rigsfællesskabet medvirker til at løse den.



# Ruslands politik i Arktis

Af Ekaterina Klimenko

**Camerons Forværringen af forholdet mellem Rusland og dets arktiske naboer skyldes hovedsageligt forhold uden for regionen. Den afspejler sig i slagkraftig russisk sikkerhedsretorik om Arktis, men man overfortolker, hvis man betragter Ruslands militære aktiviteter i regionen og sikkerhedsretorikken som tegn på russisk intention om at trække nye grænser eller anspore til konflikt i Arktis. Ruslands militære politik i Arktis er en del af en bredere udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Ruslands militære ekspansion og fremtiden for samarbejdet i regionen vil i høj grad blive afgjort ikke kun af Ruslands forbindelser med de arktiske naboer, men også af den globale geopolitiske situation.**

Et stigende antal stemmer i medierne og i politiske og forskningsmæssige kredse har siden 2007 udtrykt bekymring for, om der vil opstå territoriale konflikter eller en kamp om ressourcer i Arktis. Men virkeligheden er den, at Arktis har nydt godt af et hidtil uset niveau af samarbejde i det seneste årti,

ikke mindst på grund af Den Russiske Føderations overraskende konstruktive tilgang.

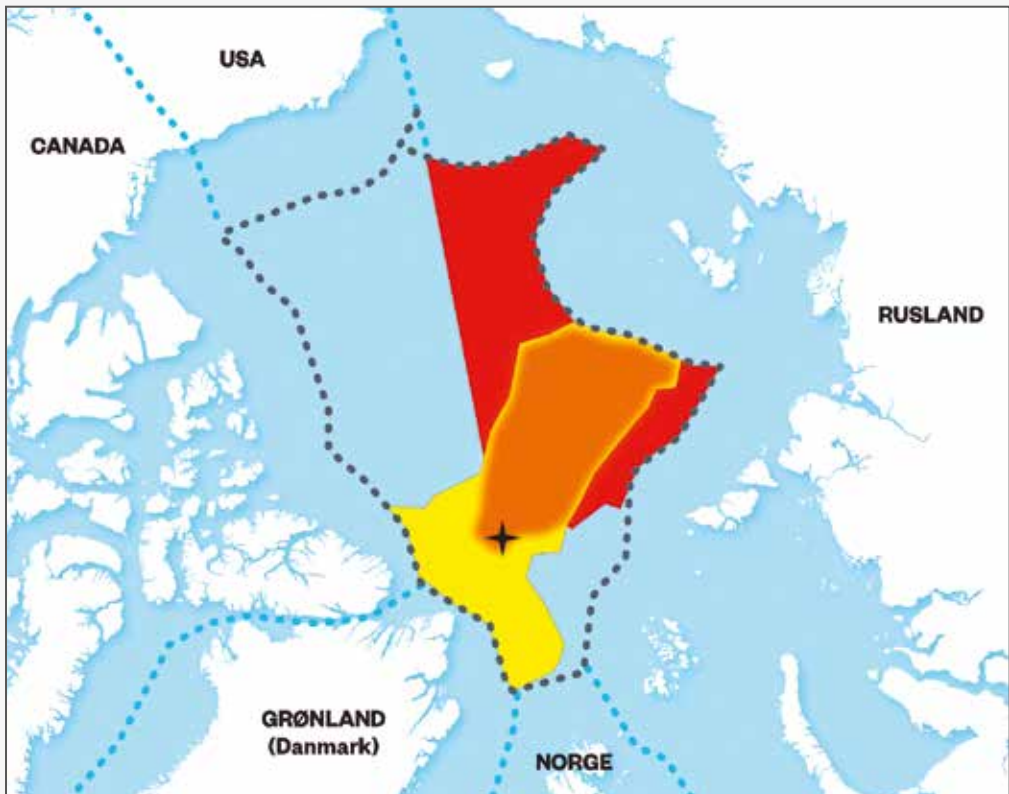
Den russiske regering har siden anden halvdel af 00'erne samarbejdet konstruktivt i hele den arktiske region. Rusland har været stærkt engageret i udviklingen af energiresourcer og skibsfart. De fleste russiske embedsmænd har distanceret sig fra sikkerhedsretorik om Arktis, og de statslige russiske arktiske strategier har understreget, at Rusland ser regionen som en særlig zone, hvor et fælles ønske om fred og internationalt samarbejde forebygger spændinger.

Krisen i Ukraine, som eskalerede i begyndelsen af 2014, og den voksende splittelse mellem Rusland og Vesten, har til gengæld ført til fornyet bekymring over risikoen for konflikt i Arktis og militarisering af regionen. Siden starten af krisen i Ukraine har sikkerhedslandskabet i Arktis været skiftende, og det rejser en række centrale spørgsmål, herunder: Hvad er målene for Ruslands politik i Arktis? Hvilke sikkerhedsbekymringer har Rusland i den arktiske region? Hvordan har Rus-

---

Ekaterina Klimenko er forsker ved Stockholm International Peace Research Institute





ILLUSTRATION

venligst stillet til rådighed af Information/iBureauet©

lands retorik om Arktis udviklet sig i de senere år? Kan det arktiske samarbejde overleve konsekvenserne af det køligere forhold mellem Rusland og dets arktiske naboer?

### Olie og rivalisering

To russiske doktriner, *Foundations of the Russian Federation's State Policy in the Arctic until 2020 and beyond* (2009), samt *The Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and National Security* (2013) udpegede udvikling af olie og gas og skibsruter som Ruslands vigtigste interesser i regionen. Særligt fremhævedes den arktiske zone som en strategisk ressourcebase; sikring af Arktis som en zone med fred og samarbejde; Den Russiske Føderations brug af Nordøstpasset som et nationalt integreret transport-kommunikationssystem i Arktis.

Allerede i 2008 annoncerede daværende præsident Dmitrij Medvedev, at Arktis vil blive Ruslands ressourcebase i det 21. århundrede. Ifølge Ruslands energi-strategi frem til 2030 vil udvikling af energifelter i de arktiske farvande og på land skulle kompensere for den nedgang i gas- og olieproduktionen i det vestlige Sibirien, som allerede kunne noteres i 2015. Den russiske arktiske sokkel indeholder op til 5-9 pct. af de flydende kulbrinteressourcer i Den Russiske Føderation (hvoraf mindst 2 pct. er olie) og op til 12,5 pct. af gasressourcerne. Den arktiske zone indeholder også betydelige ressource på land. Gasressourcerne på Yamal-halvøen alene er på 505.569 mia. kubikmeter, mens reserverne er på 10.847 mia. kubikmeter. De samme tal for olie er henholdsvis 4.144 mio. ton og 2.921 mio. ton.

Kun to russiske selskaber har lov til at arbejde off-shore på den russiske arktiske sokkel. Men da Rusland ikke har den fornødne teknologi, og da de høje omkostninger er parret med lange udsigter til et matchende afkast, kan de statslige russiske selskaber Rosneft og Gazprom ikke på egen hånd udvikle den arktiske sokkel, men er nødt til at inddrage udenlandske samarbejdspartnere.

I 2008 underskrev Gazprom, Statoil og Total derfor en aftale om at udvikle Shtokman-feltet i Barentshavet. I 2011 underskrev Rosneft en strategisk samarbejdsaftale med ExxonMobil om at udforske dets licenser i Karahavet. I 2012 underskrev Rosneft en række aftaler om etablering af joint ventures for udviklingen af den arktiske sokkel med Statoil (Barentshavet og Det Okhotske Hav) og Eni (Barentshavet).

Siden har forskydninger på verdens energimarkeder imidlertid sæt tvivl om den fremtidige udvikling. Den amerikanske skifergas-revolution og Den Europæiske Unions planer om at prioritere diversificering af gasleverandører har sat Ruslands forslag om at udvikle Shtokman-feltet på hold, og partnerskabet mellem Gazprom, Statoil og Total faldt fra hinanden i 2012.

Derudover vil udviklingen af de arktiske sokkel-oliefelter være urentable, så længe prisen på olie forbliver under 70 dollar per tønde. I januar 2016 sank oliepriserne til en bundrekord på 27,67 dollar, det laveste siden 2003 – og medmindre olieprisen igen stiger til 100 dollar per tønde forventes olieressourcerne på den arktiske sokkel at forblive uudviklede.

Endelig har de sanktioner som EU og USA har indført mod Rusland i forbin-

delse med Ruslands handlinger i Ukraine, medført at energisamarbejdet med de udenlandske partnere om den arktiske sokkel er blevet suspenderet. Sanktionerne forhindrede de amerikanske og europæiske selskaber i at tage del i dybtvands-offshore-projekterne i Rusland og i at levere udstyr, teknologi og finansiering.

Rosneft måtte stoppe geologisk udforskning af den arktiske sokkel og erklærede, at det ikke ville være i stand til at genoptage planlagte borer i Karahavet i 2015, eftersom dets partnere, ExxonMobil og North Atlantic Drilling (NADL), var forhindret af sanktionerne. Uden Exxons platform og NADELs semisubmersible rigge (halvt nedsænkbare platforme, red.) har Rosneft været tvunget til at sætte en stopper for et konkret projekt. Skønt direktøren, Igor Sechin, i oktober 2014 hævdede, at virksomheden var klar til at udføre forskningen på egen hånd, lader det til, at Rosneft kun vil være i stand til at fortsætte den seimiske eftersøgning, men ikke egentlige efterforskningsboringer uden udenlandsk teknologi.

Som et resultat heraf, er det eneste fungerende projekt på den russiske arktiske sokkel i øjeblikket Gazprom Nefts Prirazlomnoye-oliefelt i Pechora-havet (60 km ud for kysten), der blev operationelt i december 2013. Over 1,1 mio. tons olie blev afsendt fra Prirazlomnoye-feltet i 2014-2015.

Udviklingen af de arktiske ressourcer på land er primært koncentreret om Yamal-halvøen. I 2012 påbegyndte Gazprom produktionen på Bovanenkovo-gasfeltet, der dog er reduceret kraftigt i forhold til den oprindelige plan på grund af faldende efterspørgsel.

Gazprom Neft arbejder på Novy Port, et af de største olie- og gasfelter på Yamal-

halvøen, med en potentiel kapacitet på 250 mio. tons olie. Det private russiske selskab Novatek er i gang med at anlægge et naturgas-anlæg, Yamal LNG, med en samlet kapacitet på 16,5 mio tons flydende naturgas om året. Yamal LNG vil være delvist i drift ved udgangen af 2017, og fuld kapacitet nået i 2021.

Sanktionerne har også påvirket onshore udviklingen, men her var problemerne mest af finansiel karakter. Novatek er på sanktionslisten og står over for betydelige problemer med at finde penge til sit Yamal LNG-projekt på de vestlige finansmarkeder. Problemet løses efter sigende ved et skifte til kinesiske investeringsinstitutter.

### **Nordøstpassagen: Mere indenlandsk end international**

Ruslands to arktiske strategier sigter begge på udvikling af Nordøstpassagen til indenlandsk såvel som international sejlads. Den Russiske Føderations transportstrategi understreger Nordøstpassagens betydning for kommerciel skibsfart i de arktiske farvande, for udvikling af ressourcerne på den arktiske sokkel og territorierne i den arktiske zone samt for adgangen til Ruslands fjerneste nordlige områder.

Transportstrategien fastlægger en række tiltag til udvikling af den kystnære infrastruktur langs Nordøstpassagen, eftersøgnings- og redningstjenester, isbrydningsfaciliteter osv.

Modernisering af den russiske isbryderflåde er en topprioritet. Bygningen af tre atomdrevne LK-60 isbrydere, tre dieseldrevne LK-25 isbrydere og en række mindre isbrydere og isbryder-støtteskibe er planlagt frem til 2020. De russiske private og statslige virksomheder opbygger hver deres egne isbryderflåder.

Transportstrategien forudser også opførsel af nye havne og omladningsfaciliteter til brug for olien og gassen i Arktis, og så peger den på modernisering af havnene i Dixon, Tiksi og Pevek til rednings- og forskningsfartøjer; opførelse og modernisering af kystnært navigationsudstyr; kortlægning af den arktiske havbund langs ruterne for transport af olie og gas; genetablering af en flåde af mindre privatopererede fly, der skal forbedre adgangen til fjerne nordligt beliggende russiske områder og bistå med eftersøgnings- og redningsoperationer.

En føderal lov fra 2012 styrkede administrationen af skibsfarten – herunder især håndtering af ansøgninger om sejlads i Nordøstpasset, overvågning af is- og navigationsforhold, sikkerhedskrav, isbryder-lodsning af skibe mv. Loven har også introduceret en række søfartsregler i området omkring Nordøstpasset.

I juni 2015 lancerede den russiske regering så et omfattende projekt for yderligere udvikling af Nordøstpasset fra 2015 til 2030. Projektet omfatter navigation-hydrografisk og hydro-meteorologisk støtte til skibe, eftersøgnings- og redningsassistance, udvikling af havne og sikring af forsvaret af Nordøstpasset. En del detaljer er ikke offentligt tilgængelige, da det drejer sig om sikkerhedsspørgsmål.

Selv om der var megen snak om Nordøstpasset's potentiale for international transitskibsfart, så er udviklingen af Nordøstpasset især forbundet til den indenlandske skibsfart og især olien og gassen på Ruslands arktiske sokkel. Ifølge minister Sergei Donskoy vil den interne transport mellem forskellige havne i den russiske arktiske zone udgøre op til 80 pct.

af skibsfarten langs Nordøstpasset. Især udviklingen af Novateks Yamal LNG og Gazprom Nefts depoter i Novy Port ventes at føre til øget trafik. Omsætningen på skibsfart forventes at stige til 30 mio. tons i løbet af de næste 5-10 år. I 2015 var omsætningen på 5,4 mio. tons, hvilket var en stigning på 45,4 pct. sammenlignet med 2014.

Statistikken for de seneste fem år viser også en stigende interesse for international transit både fra russiske og internationale rederier, men foreløbig mest som eksperimenterende forsøg. Transitskibsfarten er reelt faldet i 2014 og 2015. Kun 39.586 tons gods blev transporteret via Nordøstpasset i 2015, hvilket er næsten syv gange mindre end i 2014.

Af de 18 fartøjer, som brugte Nordøstpasset som transitroute i 2015, var de 10 russiske, to kinesiske, et hollandsk og et svensk. Manglen på tilstrækkelig infrastruktur og høje forsikringsudgifter gør det vanskeligt at udvikle bæredygtig skibsfart gennem Nordøstpasset.

### Udvidelse af kontinentalsoklen

Rusland har understreget sin støtte til UNCLOS, FN's Havretskonvention, som blev ratificeret i 1997. I 2001 indsendte Moskva det første krav nogensinde på udvidelse af kontinentalsoklen til Kommissionen for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS). Rusland gjorde gældende, at de to undersøiske bjergkæder, Mendelejevryggen og Lomonosovryggen, er fortsættelser af Ruslands kontinentale sibiriske sokkel. Hvis kravet bliver accepteret vil det øge Ruslands kontinentalsokkelområde med 1,2 millioner kvadratkilometer.

Kommissionen afviste kravet og bad om mere videnskabelig dokumentation.

Siden da har påvisning af rettighederne til Lomonosovryggen og Mendelejevryggen været blandt Ruslands højeste strategiske prioriteter i Arktis – også i de to førnævnte doktriner. Vladimir Putin har ved flere lejligheder understreget betydningen af dette arbejde, blandt andet på et møde i FN's Sikkerhedsråd, hvor han understregede: "Den juridiske formalisering, i overensstemmelse med international ret, af de ydre grænser for Ruslands kontinentalsokkel i det Arktiske Ocean, er et presserende problem, der kræver omhyggeligt arbejde".

Rusland har de sidste 12 år gennemført 10 videnskabelige ekspeditioner for at indsamle oplysninger til ansøgningen, blandt dem den berømte Arktika 2007, som tiltrak stor international opmærksomhed, da det russiske flag blev plantet på havbunden ved Nordpolen.

Den Russiske Føderation indgav sin reviderede ansøgning i august 2015. Ifølge Kommissionen vil ansøgningen blive behandlet i foråret 2016.

### Sikkerhed i Arktis

Russiske embedsmænd forventer ikke konflikter over ressourcer eller territorier i Arktis. På trods af de nuværende spændinger mellem Rusland og Vesten har udenrigsminister Sergej Lavrov understreget, at "den nuværende komplicerede internationale situation medfører ingen fundamentale ændringer i den etablerede orden".

Gennem det meste af det seneste årti tog de fleste russiske embedsmænd afstand fra sikkerheds-baseret retorik om Arktis. De understregede i stedet, at Moskva ser Arktis som en særlig zone for internationale relationer, men i takt med at forholdet til Vesten er forværret, har

Ruslands retorik omkring Arktis ændret sig væsentligt, og øgede trusler mod Ruslands nationale sikkerhed og interesser i regionen er blevet fremhævet. Det har også afspejlet sig i officielle dokumenter. Opgaven med at "beskytte russiske interesser i Arktis" dukkede for første gang op i den Russiske Militærdoktrin i 2014. Doktrinen peger på udvidelsen af NATOs kapaciteter, der udstyrer NATO med globale funktioner gennem overtrædelse af de internationale retsnormer, og som flytter NATO-landes militære infrastruktur tættere på Rusland, som den vigtigste militære trussel for Rusland.

Nye tilføjelser fra juli 2015 fokuserer på Arktis og Atlanterhavet. NATOs globale aktiviteter ses som den største sikkerhedsbekymring i Atlanterhavet, mens Arktis især er væsentlig pga. den russiske Nordflådes uhindrede adgang til Atlanterhavet. Derudover understreger den Maritime Doktrin, at det vigtigste mål for den arktiske politik er at mindske truslerne i den arktiske region. Dette skal blandt andet opnås gennem en styrkelse af Nordflåden.

De to førnævnte arktiske doktriner fra 2009 og 2013 sigter særligt mod at forbedre grænsekontrolsystemet, udvikle grænseinfrastruktur, og oprette et nødberedskab. For eksempel har Ruslands føderale sikkerhedstjenestes grænsepolitiet etableret nye afdelinger for de Vest- og Østarktiske områder i henholdsvis Murmansk og Petropavlovsk-Kamchatsky.

I 2009 blev grænsekontrolanlægget Nugurskaya etableret på Franz Josefs Land, en øgruppe nord for polarcirklen. Der er planer om at oprette tilsvarende anlæg længere mod øst på Wrangeløen samt syv målestationer langs den arktiske

kyst. I 2009 afsatte Rusland 910 mio. rubler til opførelse af ti eftersøgnings- og redningsoperationscentre langs Nordøstpassagen. De første tre centre er blevet åbnet i Naryan-Mar, Dudinka og Arkhangelsk.

Historisk set har Ruslands arktiske militære kapacitet og infrastruktur været en væsentlig del af de strategiske nukleare styrker og luftforsvarssystemer, der giver Rusland strategisk balance i forhold til USA og NATO. I de senere år har den nukleare afskrækkelse også fået øget betydning i Ruslands strategiske planlægning, især siden NATOs udvidelse i Østeuropa.

Et andet fokus for Ruslands militære oprustning i Arktis er derfor modernisering af Ruslands strategiske nukleare styrker og Nordflåden såvel som genoplivning af den nødvendige infrastruktur for at drive sådanne kapaciteter. Med The State Armaments Program 2020 (GPV 2020), vedtaget i 2010, opgraderer Rusland den strategiske ubådsflåde ved at erstatte Sovjet-æraens atombestykkede ubåde med den nye Borei-klasse ubåde, der er udstyret med en ny type ballistiske robotter. Den første ubåd, Yury Dolgoruky, blev indlemmet i Nordflåden i 2013.

Rusland genåbner også flyvepladser og radarstationer i Arktis til gendannelse af det luftforsvar, som blev afmonteret efter afslutningen på den kolde krig. Grupperinger af luftforsvarsstyrker er allerede blevet dannet i Ruslands ø-områder i Arktis, herunder Novaja Zemlja, de Ny-sibiriske øer, og Wrangeløen, samt ved Cape Schmidt. I december 2014 blev Joint Strategic Command North etableret til koordinering af de forskellige militære afdelinger i Arktis.

Fra og med 2012 har Rusland også øget antallet af militære øvelser i området. De største arktiske øvelser fandt sted i marts 2015, og involverede 38.000 soldater, 3.360 køretøjer, 41 flådefartøjer, 15 ubåde, og 110 fly. Blandt de seneste øvelser var en øvelse på Tajmyrhalvøen i august 2015, der involverede mere end 1.000 militærfolk og 12 fly. Øvelsen gjaldt forsvaret af et vigtigt industrielt objekt, terrorangreb og menneskeskabte og teknologiske nødsituationer.

Øvelsesscenarierne viser, at de militære styrker i Arktis fokuser på en lang række opgaver, lige fra traditionelle militære scenarier til relativt nye scenarier om sikkerhed i skibsfarten og forsvaret af olie- og gasprojekter.

### Overdrivelser

Ruslands nylige militære oprustning i Arktis bør ikke overdrives. Selvom sikkerhedsretorikken er taget betydeligt til gennem de seneste to år, viser udviklingen af de militære og paramilitære kapaciteter i Ruslands Arktis, at målene for russisk sikkerhedspolitik og militære styrker forbliver de samme. De omfatter især sikring af Ruslands suverænitet, beskyttelse af grænser og havområder og strategisk afskrækkelse af NATO og USA.

Selvom den seneste stigning i militære aktiviteter i Ruslands arktiske region har fundet sted efter at krisen i Ukraine brød ud, ville det være en fejltagelse at opfatte det som Ruslands reaktion på krisen. De fleste af de planer, som Kreml gennemfører i Arktis, blev annonceret længe før krisen i Ukraine i de Arktiske Strategier og GPV 2020. Væsentlige stigninger i militære aktiviteter i 2014-2015 er et resultat af den langsigtede politik for



modernisering og omstrukturering af de russiske væbnede styrker, som endelig er begyndt at producere nogle håndgribelige resultater. Omfanget af militære aktiviteter i Arktis er stadig meget beskedent i forhold til Sovjettiden.

Det forventes desuden, at de fleste af Ruslands fremtidige militære udgifter og indkøb vil være rettet mod andre regioner end den arktiske. Siden krisen i Ukraine har der især været betydeligt fokus på opgradering af Sortehavsflåden og styrker placeret i Krim. Desuden vil den økonomiske krise som Rusland står overfor sandsynligvis resultere i forsinkelser for den militære oprustning i Arktis.

### Konklusioner

I løbet af de sidste syv år har Rusland fokuseret på at udvikle de arktiske energiresourcer og Nordøstpassagen samt at styrke og modernisere det russiske militær og paramilitære styrkers kapacitet i forhold til nye sikkerhedstrusler og behovet for strategisk afskrækkelse.

Rusland har været en ansvarlig og i det store hele samarbejdsvillig arktisk spiller, bekræftet af Ruslands opbakning til det internationale retsgrundlag, der gælder i Arktis. En opbakning, der illustreres af, at Rusland har gjort en betydelig indsats for at indsamle verificerbare videnskabelige data som basis for sin ansøgning vedrørende kontinentalsoklen. Rusland indgav sin ansøgning, mens krisen i Ukraine var på sit højeste.

Rusland er både interesseret i og afhængig af at fortsætte samarbejdet med dets arktiske naboer, da det ikke er i stand til at udvikle sine arktiske ressourcer uden udenlandsk teknologi. Russiske

selskaber har få eller ingen alternativer til vestlige partnerskaber.

Forværringen af forholdet mellem Rusland og dets arktiske naboer, som hovedsageligt skyldes forhold uden for regionen, afspejler sig i slagkraftig russisk sikkerhedsretorik om Arktis, men man overfortolker, hvis man betragter Ruslands militære aktiviteter i regionen og sikkerhedsretorikken som tegn på russisk intention om at trække nye grænser eller anspore til konflikt i Arktis.

Ruslands militære politik i Arktis er en del af en bredere udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Ruslands militære ekspansion og fremtiden for samarbejdet i regionen vil i høj grad blive afgjort ikke kun af Ruslands forbindelser med de arktiske naboer, men også af den globale geopolitiske situation. Krisen i Ukraine må forventes at øge afstanden mellem Rusland og de øvrige arktiske stater i den nærmeste fremtid.

Samtidig er det dog vigtigt at bemærke, at samarbejdet på nogle områder fortsætter. Faktisk ser nogle iagttagere Arktis som et af de få områder, hvor samarbejde med Rusland er en nødvendighed og derfor bør fremmes. De fem arktiske kyststaters underskrivelse af erklæringen om forebyggelse af ureguleret fiskeri i det centrale Arktiske Ocean i juli 2015 bekræfter deres gensidige interesse i samarbejde. Man må håbe, at disse og lignende initiativer vil øge det arktiske samarbejde også på længere sigt.

*(Oversat fra engelsk af  
Ane Dalegaard Hansen)*





# Rigsfællesskabet i multilateralt arktisk forskningssamarbejde

Af Rasmus Gjedssø Bertelsen og Morten Rasch

**Globalisering og magtforskydning kommer til udtryk overalt i det internationale system, også i Arktis og hermed i arktisk videnskab. Kina, Indien, Japan, Singapore og Sydkorea har opnået observatørstatus i Arktisk Råd, og disse vækstøkonomier har klimavidenskabelige interesser, søger energi og råstoffer globalt og ser sig selv som naturlige deltagere i regional governance forskellige steder i verden inklusive Arktis. Det er baggrundstæppet for Kongeriget Danmarks – og de øvrige nordiske arktiske småstater – deltagelse i multilateralt arktisk forskningssamarbejde.**

Kongeriget Danmark og de øvrige nordiske lande er typiske småstater i international politik – også i Arktis over for supermagten USA, stormagten Rusland og mellemmagten Canada. Derudover er en række europæiske og asiatiske stormag-

ter interesserede i Arktis som del af deres globale engagement. De nordiske landes status som småstater er tydelig ud fra især befolkningstal. Småstater påvirkes langt mere af det internationale system og større stater end omvendt, men de kan forfølge multilaterale strategier for at påvirke normer og institutioner. Det er også tilfældet for de nordiske lande i Arktis.

Småstaten Danmark har i århundreder været under betydeligt pres fra større stater og europæisk og global magtpolitik – også i Arktis. Under Første og Anden verdenskrig var Danmark igen under ekstremt pres af europæisk magtpolitik med tab af kontakt til Nordatlanten og britisk og amerikansk beskyttelse af Island, Færøerne og Grønland med vidtrækkende politiske, økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser.

De to supermagter dominerede Arktis under den kolde krig. Den kolde krigs

---

Rasmus Gjedssø Bertelsen er professor i Nordområdestudier og 'Barents Chair in Politics' ved Universitetet i Tromsø og seniorforsker ved Aalborg Universitet.

Morten Rasch er chefkonsulent og arktisk koordinator ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning ved Københavns Universitet. Han har en fortid som forsker.

---



De to supermagter dominerede Arktis under den kolde krig. Den kolde krigs ophør påvirkede i udstrakt grad Arktis og tillod samarbejde rundt om polen – dvs. også med sovjetisk deltagelse – inden for bl.a. videnskab, civilsamfund, oprindelige folk, miljøbeskyttelse og eftersøgning og redning.

ophør påvirkede i udstrakt grad Arktis og tillod samarbejde rundt om polen – dvs. også med sovjetisk deltagelse – inden for bl.a. videnskab, civilsamfund, oprindelige folk, miljøbeskyttelse og eftersøgning og redning. Finland greb bolden fra Mikhail Gorbatsjovs berømte Murmansk-tale fra 1987 og indledte Rovaniemi-processen, som førte til 'Arctic Environmental Protection Strategy' i 1991. Norge tog initiativet til en meget aktiv nordområdepolitik i sin Barents-region, som førte til Barents Euro Arctic Council i 1993. Mellemmagten Canada spillede den finske bold videre og tog initiativet til Arktisk Råd i 1996.

Arktis har i århundreder været genstand for europæiske magters politiske, økonomiske, militære og videnskabelige interesse, hvad enten det var i jagten på nye søveje til Asien, baskisk og bretonsk langdistancefiskeri i Nordatlanten, hollandske 1600-tals hvalfangere ved Svalbard eller kampen om Murmansk-konvojerne. Storbritannien, Holland, Spanien, Tyskland, Polen og Frankrig har derfor været observatører i Arktisk Råd siden sidst i 1990'erne. Men i de seneste ca. 10 år har interessen for Arktis spredt sig videre til især de asiatiske vækstøkonomier anført af Kina, hvilket har vakt stor interesse og til dels kontrovers i Arktis.

Denne nye interesse for Arktis afspejler miljømæssig og samfundsmæssig globalisering. Med miljømæssig globalisering mener vi først og fremmest klimaændringer i Arktis, som fx også påvirker Kina. Samfundsmæssig globalisering er her

magtforskydningen ved den fænomenale økonomiske vækst, som især Kina har præsteret siden åbningen af landet i 1978. Kongeriget Danmark og Norden påvirkes dybt af denne globalisering og må forholde sig til den på en lang række samfundsområder, inklusive som arktiske stater.

Globalisering og magtforskydning kommer til udtryk overalt i det internationale system, også i Arktis – herunder i arktisk videnskab, illustreret ved at Kina, Indien, Japan, Singapore og Sydkorea har opnået observatørstatus i Arktisk Råd fra maj 2013. Vi ser, hvordan disse vækstøkonomier har klimavidenskabelige interesser, søger energi og råstoffer globalt (hvor Arktis er én mulig kilde blandt mange), ser sig selv som naturlige deltagere i regional governance forskellige steder i verden, inklusive i Arktis og satses på hastig udvikling af deres videnskab og undervisningssektorer i takt med deres økonomiske vækst.

Det er baggrundstæppet for Kongeriget Danmarks – og de øvrige nordiske arktiske småstaters – deltagelse i multilateralt arktisk forsknings samarbejde. Men lad os først minde os selv om, at Arktis er stort.

### Det enorme Arktis

Arktis er en arealmæssigt enorm region. Der findes forskellige definitioner af Arktis afhængig af geografi, klima, etc., men i en samfundsmæssig kontekst er den mest anvendelige definition givet i *Arctic Human Development Report*, som inklu-

derer enorme områder i Rusland, det nordlige Fenno-Skandia med Lapland i Finland, Norrbotten og Västerbotten i Sverige, Finnmark, Nordland og Troms i Norge, Island, Færøerne, Grønland, enorme områder i Canada og hele staten Alaska samt naturligvis havområderne der omkring.

Den nærmeste subregion for Kongeriget Danmark er Vestnorden, som består af Grønland, Island, Færøerne og i nogle sammenhænge Kystnorge. Vi har Vestnordisk Råd med parlamentarikere fra Grønland, Island og Færøerne. Vi har også NORA, Nordatlantisk samarbejde under Nordisk Ministerråd, som støtter samfundsudvikling inden for erhverv, uddannelse, etc. i Vestnorden og Kystnorge.

En uhyre vigtig region for Europas engagement i Arktis, som desværre langt fra får tilstrækkelig opmærksomhed fra Vestnorden og Danmark, er Barents Euro Arctic Region (BEAR). BEAR er både et mellemstatsligt samarbejde i Barents Euro Arctic Council mellem de nordiske lande, Rusland, og EU og et territorielt samarbejde mellem regionale myndigheder i Nordvest-Rusland, det nordlige Finland, Sverige og Norge. Som dansk professor i Tromsø bemærker man ressource- og aktivitetsniveauet i Barentsregionen. Befolkningstal og økonomi her er naturligvis langt større end i Vestnorden, hvilket fx kommer til udtryk i en række centrale universiteter og institutter for arktisk forskning i Petrozavodsk, Arkhangelsk, Murmansk, Rovaniemi, Oulu, Luleå, Umeå, Tromsø og Bodø samt mindre byer. Nordisk Ministerråds arktiske programmer samler både Vestnorden og Barentsregionen, men vores erfaring er, at der ikke er

tilstrækkelig gensidig indsigt og erfaring mellem Vestnorden og Barentsregionen.

En tredje region langt væk fra Kongeriget Danmark – men med historiske bånd til Danmark – er Beringregionen mellem Alaska og det russiske Fjernøsten, der er opkaldt efter den danske søofficer i Peter den Stores tjeneste, Vitus Bering (1681-1741). Denne ‘zarens Columbus’ lagde grunden til det russiske Amerika, Alaska, som ved salget i 1867 gjorde USA til en arktisk stat. USA og USSR/Rusland samarbejder nært omkring fiskeriforvaltning og andre spørgsmål i Beringregionen, som er et af verdens rigeste fiskeområder. Alaska er en USA’s vigtigste olieproducerende stater og arealmæssigt langt den største stat.

### **Multilateralt arktisk forsknings-samarbejde**

Arktis er en enorm region befolket af otte stater, lokalbefolkninger og oprindelige befolkninger. Desuden har en række større europæiske lande i århundreder været engageret politisk, økonomisk, militært og videnskabeligt i regionen, og de har i de seneste år fået følgeskab af globaliseringens asiatiske vækstøkonomier. Det udstrakte forskningssamarbejde i Arktis er derfor primært organiseret i en række multilaterale institutioner og fora, hvor vi her vil introducere de vigtigste: International Arctic Science Committee, International Arctic Social Sciences Association, European Polarboard, University of the Arctic, arbejdsgrupperne under Arktisk Råd og afslutningsvis China Nordic Arctic Research Center.

Dette multilaterale arktiske forsknings-samarbejde er den afgørende ramme for vidensbaseret samtale i Arktis og om

Arktis' fremtid, hvor regionens fremtid i høj grad formes.

Den overordnede internationale organisation for arktisk forskningssamarbejde er International Arctic Science Committee (IASC). IASC er stiftet af videnskabelige organisationer i de otte arktiske stater i 1990 netop som et resultat af nye muligheder ved den kolde krigs ophør. IASC har i dag i alt 23 medlemslande, hvoraf de 15 ligger uden for det arktiske område. IASC har observatørstatus i forhold til Arktisk Råd og faciliterer forskningssamarbejde på tværs af det arktiske område blandt andet via årlige møder i Arctic Science Summit Week. IASC driver en lang række faglige arbejdsgrupper, som blandt andet udarbejder internationale rapporter og forskningsstrategier.

Arbejdet i IASC har til tider haft implikationer langt ud over forskerverdenen. IASC tog således initiativ til udarbejdelsen af Arctic Climate Impact Assessment, som blev præsenteret i 2004, fik stor politisk opmærksomhed og førte til øget internationalt samarbejde omkring reduktion af klimaforandringerne.

Tilsvarende blev International Arctic Social Sciences Association (IASSA) grundlagt i 1990 i forlængelse af et forslag om at stifte en forening af arktiske samfundsforskere ved Conference on the Coordination of Research in the Arctic i Leningrad i 1988. IASSA afholder kongres hvert tredje år ved et arktisk eller nordligt universitet. Både Institut for Eskimologi ved Københavns Universitet og Ilisimatusarfik – Grønlands Universitet har huset IASSAs sekretariat. Umeå Universitet huser pt. sekretariatet.

EU har de seneste år satset mere og mere på koordineret at synliggøre sin tilstedeværelse i både Arktis og Antarktis.

Dette gøres blandt andet via European Polar Board (EPB), som har medlemmer fra i alt 17 europæiske lande. Fokus er på det forskningsmæssige, men det er samtidig udtalt meget tydeligt, at EPB beskæftiger sig med strategiske prioriteter i Arktis og Antarktis.

EPB arbejder tæt sammen med projektet EU-PolarNet, som blandt andet har til formel at synliggøre den europæiske tilstedeværelse i den arktiske og antarktiske forskning og herunder den omfattende forskningsinfrastruktur. Forskningens platforme bliver et middel til at markere EU's tilstedeværelse i Arktis og EU's prioritering af det arktiske og det antarktiske område.

Arktiske universiteter og andre organisationer interesserede i Arktis samarbejder indgående inden for netværksorganisationen University of the Arctic (UArctic). UArctic udsprang fra den tidligere Circumpolar Universities Association i 2002. UArctic er organiseret med en rektor, norske Lars Kullerud, og vice-rectorer i Fairbanks, Rovaniemi, Oulu, Arkhangelsk og Newfoundland. UArctic har ca. 170 medlemsorganisationer, heraf følgende fra Rigsfællesskabet: Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, Syddansk Universitet, Københavns Universitet, Danmarks Tekniske Universitet og Copenhagen Business School, Roskilde Universitet, Nordisk Fond for Miljø og Udvikling, Færøernes Universitet, Ilisimatusarfik – Grønlands Universitet, Grønlands Naturinstitut og Grønlands uddannelser for Socialhjælpere, Socialassistenter og Professionsrettede bachelorer i Socialpædagogik. UArctic arbejder især gennem tematiske netværk af forskere fra forskellige lande. Der er 32 tematiske netværk inden for humaniora, natur-

og samfundsvidenskab, teknologi og sundhedsvidenskab. Derudover er der udstrakt undervisningssamarbejde og studenterudveksling inden for UArctic.

Arktisk Råd er et mellemstatsligt forum mellem de otte arktiske stater og seks oprindelige folk. Derudover er en række lande og organisationer observatører. Formandskabet går på omgang mellem medlemsstaterne, og der holdes ministermøde hvert andet år. Indimellem ledes rådet af medlemsstaternes Senior Arctic Officials. Rådet fungerer ved konsensus og er 'beslutningsskabende' i stedet for 'beslutningstagende'. Rådets arbejde foregår i seks arbejdsgrupper af eksperter fra medlemsstater, oprindelige folk og observatører inden for miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling. Nogle af disse permanente arbejdsgrupper går tilbage til det finske initiativ om Arctic Environmental Protection Strategy i 1991 og er centrale transnationale vidensfællesskaber.

Af særlig relevans for forskerverdenen er arbejdsgrupperne Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), som arbejder med grænseoverskridende forurening og klimaændringer, samt Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), som arbejder med bevarelse af biodiversitet. Begge disse arbejdsgrupper støttes massivt fra dansk side via tocifrede millionbevillinger fra Miljøstyrelsen og Energistyrelsen.

Arktis – og Kongeriget Danmark – påvirkes som resten af verden af magtfor-skydning og globalisering, hvor især Kinas genfundne interesse for Arktis får meget opmærksomhed (vi skriver 'genfundne', fordi Kina allerede i 1925 tilsluttede sig Svalbard/Spitsbergen-traktaten fra 1920).

I 2013 grundlagde en række nordiske og kinesiske institutioner China-Nordic Arctic Research Center (CNARC) ved Polar Research Institute of China (PRIC) i Shanghai på kinesisk-islandsk initiativ. Kina og Island valgte at fokusere deres forsknings-samarbejde på arktisk forskning og at udvide dette samarbejde til et nordisk-kinesisk samarbejde. Medlemsinstitutioner er i Norden: The Icelandic Centre for Research RANNÍS, Norsk Polarinstitutt, Fridtjof Nansens Institutt, Polarforskningssekretariatet (Sverige), Arctic Centre (University of Lapland, Finland) og Nordisk Institut for Asienstudier (Københavns Universitet). I Kina er det: PRIC, Ocean University of China, Shanghai Institutes for International Studies, Tongji University og Shanghai Jiao Tong University. CNARC afholder hvert år China-Nordic Arctic Cooperation Symposium (CNACS). CNARC organiserer og finansierer også udveksling af gæsteforskere mellem Shanghai og Norden. CNARC og CNACS er den ubestridte ramme for nordisk-kinesisk samfundsvidenskabelig dialog og samarbejde om Arktis' politiske og økonomiske udvikling.

### **Vejen frem**

Som typiske småstater har Kongeriget Danmark og de øvrige nordiske lande en grundlæggende interesse i multilateralt samarbejde, institutioner og normer. Multilateralt samarbejde giver småstater adgang til ressourcer, som de ikke selv råder over. Det styrker småstater at optræde sammen i multilaterale organisationer, som endvidere skaber institutioner og normer, som tæmmer større stater. Ved at deltage i tidlige faser og på langt sigt i multilateralt samarbejde kan småstater sikre sig adgang til information

og indflydelse. Det er også tilfældet i arktisk forskningssamarbejde.

Arktis er en enorm region og en meget kostbar region at forske i. Derfor kan danske, færøske og grønlandske forskere og studerende bedst få adgang til viden og ressourcer til at forsøge at forstå arktisk natur og samfund i sin helhed gennem multilateralt forskningssamarbejde. Disse organisationer og fora for arktisk forskningssamarbejde er samtidig de mest effektive rammer for udenlandske forskere og studerende til at få adgang til dansk, færøsk og grønlandsk forskning samt til Færøerne og Grønland.

Det er af stor betydning, at man i Kongeriget Danmark er meget bevidst om, at Arktis er en enorm circumpolar region, der både har distinkte subregioner og udgør et hele. Blandt de arktiske stater er supermagten USA, stormagten Rusland,

som udgør halvdelen af Arktis, hvilket gør arktisk samtale eller aktivitet uden russisk deltagelse meningsløs, mellem magten Canada og de fem nordiske småstater.

Uden for Arktis har en række europæiske lande århundreders interesser i Arktis, som nu følges op på EU-niveau. Globaliseringen bringer de asiatiske vækstøkonomier indenfor.

Under disse forudsætninger er det klart, at dansk, færøsk og grønlandsk arktisk forskning i høj grad må forankres i de her nævnte multilaterale forskningsorganisationer og fora. Derved sikres alle dele af Rigsfællesskabet adgang til og indflydelse på international arktisk forskning, hvor Arktis' fremtid i høj grad formes.

○ ○ ○





FOTO: Hasse Ferrold

I efteråret 2015 udskrev Det Udenrigspolitiske selskab i samarbejde med Udenrigsministeriet en artikelkonkurrence om Arktis. Fotoet viser vinderne af førsteprisen, Sofie Rose og Simon Mølholm Olesen sammen med udenrigsminister Kristian Jensen, der overrakte priserne.

# Rigsfællesskab saml dig!

Af Sofie Rose og Simon Mølholm Olesen

**Amerikanske, canadiske, kinesiske og russiske interesser i Arktis bliver stadigt mere tungtvejende, efterhånden som klimaforandringerne gradvist tvinger isen væk fra farvande, der hidtil ikke har kunnet besejles af handels- og krigsskibe. Dertil åbner klimaforandringerne mulighed for, at der kan udvindes diverse ressourcer. Staterne har meget at vinde ved at deltage i kapløbet om Arktis. Stormagterne har ikke de store problemer med at få adgang til Arktis, men for mindre lande er det kun muligt, hvis de har et brohoved til Arktis. Og det er ikke sikkert, at Danmark, institutionaliseret i Rigsfællesskabet, bliver ved med at have det, når kalenderbladet runder 2050.**

I 1979 fik Grønland tildelt hjemmestyre. I 2009 fik Grønland tildelt selvstyre. Og endelig formåede Aleqa Hammond at vinde Inatsisartut-valget i 2013 på en særdeles selvstændighedssøgende politik. Et af hendes berømte udsagn er, at hun gerne ser et helt selvstændigt Grønland, inden hun dør.

Bag disse fænomener gemmer sig et folkeligt ønske om grønlandsk selvstændighed, der er blevet så stærkt inden for de seneste årtier, at ethvert overlevelsorienteret grønlandsk parti har tilpasset hele eller dele af sin politik i den retning (jf. figur 1). Således foreslog Inuit Ataqatigiit (IA), der ellers har hældet til at være orienteret mod rigsfællesskabet, i januar 2016 at nedtrappe bloktilskuddet med 10 mio. kr. årligt for at gøre Grønland mere selvberende og mindre afhængig af Danmark. Figuren illustrerer spændingen i det politiske system i Grønland når det kommer til spørgsmålet om 'selvstændighed' over for 'tilknytning'. Flere partier kritiserer den nuværende indretning. Dette forhold kan vise sig sprængfarligt på flere indenrigs- og udenrigspolitiske fronter.

Alene ønsket om selvstændighed, også selvom det i bedste fald er illusorisk, kan siges at være en trojansk hest for Danmarks arktiske bestræbelser. Stormagterne vil være lidet tilskyndet til fx at imødekomme Danmarks nyligt indleverede territorialkrav i Arktis (2014), hvis der

---

Sofie Rose er stud.soc. i International Sikkerhed og Folkeret ved Syd-dansk Universitet.

Simon Mølholm Olesen er stud.mag. i Kulturhistorie ved Aarhus Universitet. Artiklen vandt førsteprisen i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence.

---

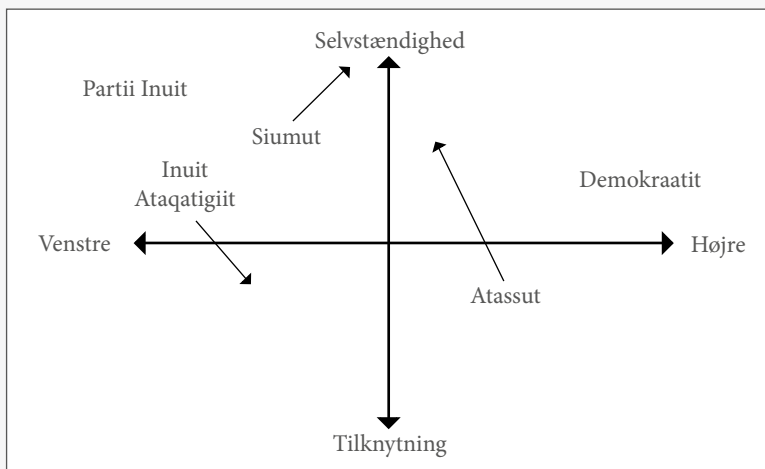


Fig. 1:  
Det grønlandske  
partisystem  
med nylige  
holdnings skift  
(frit efter Pram  
Gad: 2014)

er den mindste risiko for, at den konstellation, som giver Danmark adgang til kravet – altså Rigsfællesskabet – risikerer at bryde sammen.

I artiklen skitseres den geopolitiske fare der opstår, hvis Grønland tilstås selvstændighed. Herefter kortlægges flere dybe og nære årsager til selvstændighedsønsket. Og endelig samles trådene til sidst i et bud på, hvordan og hvorfor Danmark først og fremmest skal rette alle sine bestræbelser mod at styrke Rigsfællesskabet, så udfordringer af global karakter, herunder miljøbeskyttelse, fortsat kan løses med solide danske aftryk.

### Selvstændighed er usikkerhed

Ingen må være interesseret i åbenlyst at rykke meget ved den magtbalance, der har givet drømmere anledning til at erklære, at et isfrit Arktis vil facilitere internationalt samarbejde mellem stater, der i andre sammenhænge ellers ikke er de bedste venner.

Et selvstændigt Grønland vil muligvis indfri forståelige nationale drømme, håb

og visioner i den grønlandske befolkning. Men det vil have en omkostning: den nordatlantiske sikkerhedssituation vil blive anspændt. Hvorfor? Jo, hvem siger, at det er en naturlov, at et selvstændigt Grønland kan eller vil høre under det vestlige alliancesystem? Grønland vil højst sandsynligt ikke bryde med Vesten hvis selvstændighed bliver en realitet. Men alene risikoen for en løs kanon på gletsjeren kan ikke være i nogens interesse.

En svag stat vil ikke blive tolereret i Arktis. På den ene side mener USA, at Monroe-doktrinen omfatter Grønland. Monroe-doktrinen siger, at USA ikke vil tillade ikke-amerikanske magter, herunder Rusland, at trænge ind på det amerikanske kontinent. Dette har været ræsonnementet bag den amerikanske tilstedeværelse i Grønland siden Kauffmann-aftalen af 9. april 1941.

Et selvstændigt Grønland vil på baggrund af Monroe-doktrinen tvinge USA til at træffe forholdsregler, der endegyldigt vil knuse drømmen om selvstændighed.

Og på den anden side mener Rusland gennem den logik, der er blevet døbt Putin-doktrinen, at store dele af Arktis hører under den russiske indflydelsessfære. Således har Rusland indgivet krav på områder i Arktis, der stedvist overlapper de danske krav, plantet det russiske flag på den arktiske havbund og tilpasset sine militære kapabiliteter de arktiske forhold.

Nævnte forsvarspolitikker udgør en global trussel, idet de har potentiale til at udløse oparbejdet spænding i det fænomen, der er blevet kaldt 'sikkerhedsdilemmaet'. Den nationale sikkerhed er det vigtigste om end ikke det eneste mål for staten. Hvis sikkerheden trues, så vil konflikten blusse op, fordi der opstår mistillid mellem staterne om hinandens motiver. Mistillid er uomgængeligt en af de største trusler mod verdensfreden. Alle krige grunder i mistillid mellem to eller flere stater.

Samtidig forsøger nye spillere såsom Kina, jævnfør kinesiske ekspeditioner til Arktis og ønsker om optagelse i Arktisk Råd, at få adgang til Arktis. Ingredienserne til en slagkraftig konfrontation er helt klart tilstede. Også selvom udsigten til konflikt virker iskold i øjeblikket.

### Stormagtslogik

Visse skeptikere vil givetvis indvende, at en militær konfrontation ikke kan finde sted i Arktis, fordi de internationale institutioner vil forhindre det. Dertil er ovennævnte stormagter alle i besiddelse af MAD-våben (Mutual Assured Destruction), og det har i sig selv en afskrækkende virkning. Problemet er, at argumenterne ikke holder i et spil, der følger stormagternes logik.

På den ene side vil FN's Sikkerhedsråd aldrig kunne pålægge stormagterne Kina, Rusland og USA, der deltager eller ønsker

at deltage i Arktis, sanktioner, fordi de alle besidder FN-vetoret. Organisationens eneste våben er fordømmelsen. Fordømmelsens magt kan måske få små og mellemstore lande til at bøje af, men stormagterne vil højst svaje let, når valget står mellem verdenspolitisk anseelse og statslige interesser.

Talrige eksempler viser stormagternes udprægede ligegyldighed over for retorikkens bløde magt. FN kan muligvis facilitere uformelle samtaler på statslederniveau til generalforsamlingerne. Det kan være givtigt. Men FN har aldrig haft evne eller vilje til at diktere stormagternes adfærd, fordi det netop er stormagterne, der leder FN. Regler er trods alt nemmest at følge, når der ikke er behov for dem. Sagt på anden vis: Internationalt samarbejde er en smuk og værdifuld tanke, men verden er endnu ikke indrettet efter et kantiansk verdensbillede af fred og fordragelighed.

Og det billede holder, fordi stormagterne ikke kan eller vil erkende, at fred både er mål (tillid) og middel (kontinuitet) til at sikre fred.

På den anden side vil MAD-våben ikke nødvendigvis afskrække stater fra hverken stedfortræderkrig eller krig. Visse teoretikere mener, at Sovjetunionens og USA's besiddelse af MAD-våben under den kolde krig var med til at forhindre, at konflikten blev varm. MAD-våben skulle endda have haft en stabiliserende effekt i det anspændte forhold mellem Vest og Øst.

Koreakrigen og Vietnamkrigen samt den afghansk-sovjetiske krig kan i den logik tolkes som ventiler for konfliktpotentialet. Disse krige var med andre ord stedfortræderkrige mellem stormagterne. Ukraine-krisen er alene ved bru-

gen af ordet 'krise' et udmærket eksempel på en nutidig stedfortræderkrig mellem Vesten og Rusland. Vesten har udsendt rådgivere, mens Rusland har sendt 'små grønne mænd' eller soldater uden kendemærker til Ukraine. Begge parter råder over MAD-våben, men har heldigvis ikke taget dem i brug.

1999-krigen mellem Indien og Pakistan havde rod i komplekse og stærke religiøsnationale følelser. Selvom krigen antog konventionel karakter, altså soldater kom i kamp med hinanden, så blev der ikke anvendt MAD-våben, endskønt begge parter rådede over sådanne i deres arsenaler.

Sammenløbet af disse logikker har fået iagttagere til at drømme sig hen til en verden, hvor krigens logik ikke synes at kunne eksistere under koldere himmelstrøg. At den øvrige verden står i brand, herunder i Syrien og Ukraine, anført af de sædvanlige stater, synes ikke at tilskynde til revurdering af Arktis som et konflikternes helle.

Men man skal ikke tage fejl. Mennesket havde ikke forestillet sig krigsførelse i luften og under vandet, før den teknologiske udvikling frembragte flyvemaskiner og ubåde. I dag er krig utænkeligt uden begge. Når isen tvinges fra Arktis af klimaforandringerne, desuagtet COP21's ambitiøse planer, så åbnes en ny arena for konflikt. Hvis der ydermere kan udvindes værdifulde naturressourcer, så vil spændingerne kun øges endnu mere.

Derfor må det smerteligt sandes, at der ikke findes noget helle, især ikke når dette forestillede helle omfatter en hel verdensdel, der kan se sig fri for krigstommens forførende toner. Hvis der tilmed opstår en svagelig arktisk stat i dette

forestillede helle, der strækker sig over et område på størrelse med Vesteuropa beboet af 55.000 mennesker, så skal der ikke mange forkerte antydninger til, før end denne lille stat opluges af store kræfter. Og som verden har set i forbindelse med Ukraine-'krisen', så er nationalt territorium endnu ikke helligt.

Heldigvis kan der træffes nogle valg, der mindsker konfliktpotentialt – og dermed styrker mulighederne for fred i Arktis.

### **Fredsskabende bufferzone**

Danmark har gennem sit rigsfællesskab med Grønland en rigtig god mulighed for at virke som en fredsmæglende buffer mellem stormagterne. Bufferzoner har i fortid og nutid ansporet til at styrke det internationale samarbejde, fordi parterne ikke har følt sig truet af den nuværende konstellation. Dette kan måske forklare, hvorfor nogle drømmende betragter det arktiske område som et helle? Hvis bufferzonen eller status quo forsvinder, så opstår en helt anderledes geostrategisk virkelighed, som stormagterne skal forholde sig aktivt til.

Ophør af status quo oplevede kongeriget under Anden Verdenskrig, hvor Island blev besat af de allierede, og derefter erklærede sig selvstændigt fra Danmark (1944). Besættelsen af Island skete for at komme tyskerne i forkøbet, fordi Island udgør en formidabel geostrategisk trædesten mellem Nordamerika og Europa. På daværende tidspunkt var Storbritannien, Sovjetunionen og USA som bekendt allierede imod Tyskland. Tysklands besættelse af Danmark satte bufferzonen ud af kraft, og det blev udnyttet af Storbritannien og USA, da de besatte Island.

Besættelsen medførte to ting. På den ene side blev Island føjet til det vestlige alliancesystem som geostrategisk trædesten mellem Nordamerika og Europa. Det skulle blive nyttigt under den kolde krig. Og på den anden side fritog den nære tilknytning til det vestlige alliancesystem, især USA, Island for at oprette sit eget militær. Island var effektivt undergivet USA i den kolde krig.

I dag er den amerikanske tilstedeværelse i Island droslet ned, og det skyldes givetvis, at stormagternes fokus er blevet rettet længere mod nord. Island indgår som anerkendt medlem i fx NATO-alliancen; Island er sikret.

Den dansk-grønlandske bufferzone kan befinde sig i et potentielt dilemma, der vil minde om det, islændingene stod overfor i 1940'erne. Hvis en geostrategisk bufferzone opløses enten frivilligt eller ufrivilligt, så vil stormagterne under hensyntagen til omtalte stormagtslogik forsøge at udligne det nyopståede tryk. Islands besættelse foregik under Anden Verdenskrig, hvor alliancepartnerne, der efterfølgende skulle blive venner, givetvis accepterede udfyldningen af den nordatlantiske bufferzone af hensyn til krigsindsatsen.

Såfremt Grønland udtræder af rigsfællesskabet i fredstid, hvilket synes mest sandsynligt, så kan det medføre, at fredstid afløses af krigstid, fordi en fredelig udfyldning af kongerigets hidtidige (og anerkendte) bufferzone synes mindre selvfølgelig end i det islandske tilfælde. Dette hænger sammen med, at konflikten antageligt vil stå mellem stater, der under Anden Verdenskrig var enige om at løse det islandske spørgsmål for at slå en fælles fjende.

I et hele kan det medføre, at aftaler, samarbejde og statslig (grønlandsk) suveræ-

nitet underkendes til fordel for logikken i stormagtsspillet. Verdenssamfundet har traditionelt set mod Danmark, når fornyelse og samarbejde mellem staterne skulle søsættes eller sikres. Danmark har historisk haft en særdeles stolt tradition som brobygger mellem blokkene i verdenssamfundet, og det kan i vid udstrækning antageligt tilskrives forbindelsen til de nordligste breddegrader. Danmark skal erkende og udnytte det potentiale til at forebygge konflikter i Arktis. Af natur er international politik som tidligere nævnt indrettet ligeligt på fred og krig, men der skal, jævnfør sikkerhedsdilemmaet, ikke meget til, før fredens lykke afløses af krigens gru.

Regler er jo trods alt nemmest at følge, når der ikke er behov for dem. Dermed må styrkelsen af det dansk-grønlandske forhold i rigsfællesskabet være nøglepunktet for Danmarks udenrigspolitiske bestræbelser i Arktis. Dette er lettere sagt end gjort. Artiklen har allerede berørt det faktum, at grønlandske selvstændighedstanker har stor opbakning i den grønlandske befolkning, og det gør en styrkelse af rigsfællesskabet, og dermed udførelsen af Danmarks arktiske politik, besværlig. Dog ikke helt umulig. Specielt ikke, hvis Danmark har øje for de historiske udviklinger, der skabte grobund for følelserne.

### **Afkoloniseringen som referenceramme**

Fra slutningen af 1940'erne stod det efterhånden klart, at kolonitiden var ovre. Nye FN-medlemmer begyndte, anført af en uheldig alliance i form af Sovjetunionen og USA, at presse kolonirigerne til at afvikle kolonierne eller tildele kolonierne mere selvstyre. I det spændingsfelt befandt Danmark sig.





Grundlovsændringen af 1953 blev et stort højdepunkt i de danske bestræbelser. Med ét pennestrøg var Grønland inkorporeret i Danmark, grundloven gælder nemlig for "alle dele af Danmarks Rige", hvilket blev anerkendt under FN-generalforsamlingen i 1954 uden kritik. Danmark kom rettidigt ud af kolonimagternes selskab, for allerede 15 år senere var de fleste kolonier gledet de tilbageværende kolonimagter af hænde.

I 1946 modtog Udenrigsministeriet en rundskrivelse fra FN om, hvorvidt Danmark havde nogen kolonier. Alle FN-medlemmer modtog rundskrivelsen, og så var det op til de nationale regeringer at udfærdige et svar til FN. Ministeriets embedsmænd vægrede sig. Det var efter deres mening forkert at betragte Grønland som en koloni i traditionel forstand; ingen var hverken blevet udbyttet eller dræbt under den danske administration. Så vidt ministeriet da vidste. Hvad udtrykte den danske tilstedeværelse i Grønland så? Ingen kunne rigtig give et svar. Ministeriet valgte derfor, påvirket af den indflydelsesrige landstingsmand Hermod Lannung (RV), at føje Grønland til kolonilisten.

Beslutningen satte Danmark i en kilden situation. På den ene side kom Danmark i selskab med mere autoritære kolonimagter såsom Belgien og Frankrig, og på den anden side fik Danmark lejlighed til at udforme FN's kolonipolitik i en retning, der gavnede danske interesser. Samtidig betød de indledende manøvrer til den kolde krig, at Danmark gennem besiddelsen af Grønland kom til at fylde mere på den internationale scene end ellers. Samtidens danske diplomater døbte fænomenet 'Grønlandskortet', der kunne smides som trumf i internationale forhandlinger. Det gav indflydelse, og den ville Danmark for næsten alt i verden ikke miste.

Danmark mistede ikke indflydelse. Takket være meget dygtigt diplomati lykkedes

det at føje et centralt punkt til den faktorliste, der afgjorde, hvorvidt FN kunne betragte den givne koloni som afviklet eller ej. Punktet var, hvis kolonimagten inkorporerede kolonien som ligeværdig del i moderlandet, så ville den efterhånden ubehagelige betegnelse 'koloni' bortfalde.

For at kunne overbevise FN om, at Grønland vitterlig var blevet en ligeværdig og integreret del af Danmark, indledtes Nyordningen af 1950, der med en særdeles gennemgribende kraftanstrengelse ønskede at modernisere det grønlandske samfund. Grønland skulle være så dansk, at FN ikke kunne rette et eneste kritikpunkt mod Danmark. Diplomaterne var fokuseret på at befri Danmark for ubehaget ved at skulle stå skoleret i FN samtidig med, at de dydigt forsøgte at bevare opfattelsen af Danmark som hidhørende de liberale kolonimagter, hvilket blev brugt til at oparbejde mere indflydelse som brobygger mellem blokdannelserne.

Grundlovsændringen af 1953 blev et stort højdepunkt i de danske bestræbelser. Med ét pennestrøg var Grønland inkorporeret i Danmark, grundloven gælder nemlig for "alle dele af Danmarks Rige", hvilket blev anerkendt under FN-generalforsamlingen i 1954 uden kritik. Danmark kom rettidigt ud af kolonimagternes selskab, for allerede 15 år senere var de fleste kolonier gledet de tilbageværende kolonimagter af hænde.

Fortsat dansk indflydelse i Arktis havde den pris, at det dansk-grønlandske for-

hold i de følgende årtier blev dramatisk forværret. I 1952-53 forekom tre hændelser, der har spøgt i kulissen siden.

Det grønlandske landsråd fik besked på at godkende den amtslige integration i Danmark uden synderlig behandlingstid. Landsrådets samtykke skulle bruges til at understøtte de danske argumenter i FN; grønlænderne ønskede på papiret selv integrationen. 22 grønlandske børn blev tvunget til Danmark for at lære ordentligt dansk. De skulle bruges til at vise, at Danmark og Grønland var ét samlet land. Og endelig blev Thule-folket tvangsflyttet, så USA kunne bygge en vigtig militærbase rettet imod Sovjetunionen.

Flytningen gav yderst vigtig goodwill i Washington, og den er siden blevet brugt flittigt til at støtte Danmarks udenrigspolitiske bestræbelser i flere sammenhænge. Arbejdet med at sikre international indflydelse medførte også, at danskerne tidligt skabte præcedens for at overhøre den grønlandske befolkning. Tendensen til at overhøre grønlænderne i politiske spørgsmål bidrog givetvis til at øge den fremmedgørelse, der i dag kendetegner det dansk-grønlandske forhold; en fremmedgørelse som betyder, at grønlænderne for alt i verden vil blive Danmark kvit (jf. IA-partiets forslag om gradvist at nedtrappe bloktilskuddet), så Grønland kan stå på egne ben.

Afkoloniseringen er på mange måder det mørkeste kapitel i den dansk-grønlandske historie, fordi det skabte (velbegrundet) splittelse mellem Danmark og Grønland.

### Historiens kølige dom?

Vi har overordnet skitseret, hvorledes stormagterne af historiske grunde betragter rigsfællesskabet som en brobyg-

gende og fredsskabende bufferzone, og hvorfor Danmarks forbindelse til Grønland har leveret afgørende goodwill til flere af kongerigets udenrigspolitiske bestræbelser.

Bufferzonen har sandsynligvis medvirket til, at stormagtslogikken om krigens nødvendighed når staten trues af andre stater, er blevet mindsket i Arktis. Flere iagttagere har på den baggrund således fejlagtigt udråbt Arktis til et helle, hvor krigens gru ikke kan indfinde sig.

Faren heri er tosidet, og den betinger, at alle kræfter rettes mod indvortes konsolidering til gavn for udvortes bestræbelser. På den ene side bør viden om afkoloniseringen give danske beslutningstagere redskaber til at forstå og imødekomme de meget stærke følelser i den grønlandske befolkning, der er blevet ignoreret til stor skade for Rigsfællesskabet. Det virker omsonst at tro, at Danmark fortsat kan handle ligesom kongehovedet på den hobbeske leviathan, der begrunder sin enevoldsmagt med, at kroppen, fx Grønland, ikke kan fungere uden kongehovedets vejledning. Kolonitiden sluttede i løbet af 1960'erne, muligvis 1970'erne, og dette skal Danmark tage hensyn til, hvis rigsfællesskabet skal undgå at sprække, knække og hensygne. Et splittet rigsfællesskab står udenrigspolitisk svagt, når der fx skal forhandles om territorialkrav i Arktis eller udarbejdes international miljøpolitik med et grønt dansk aftryk.

Og på den anden side har rigsfællesskabet en forpligtelse til at arbejde for fred i et internationalt system, der formentligt ikke i den nærmeste fremtid indrettes efter kantiansk fred. Rigsfællesskabet kan bidrage til at gøre verden mere sikker og grøn, og det vil tillige

give Danmark handelspolitiske fordele som følge af bl.a. vores førerposition på grøn udvikling. Men det kræver snarrådighed og vilje.

Alternativet er, at vi kommer til at høre historiens kølige dom 'FOR SENT!', hvis ikke vi træffer dispositioner, der kan imødekomme de kræfter, der indenrigs- og udenrigspolitisk truer vores arktiske bestræbelser. For sent til at sikre en stabil fred, for sent til at beskytte miljøet, når ishavet bliver mere isfrit, for sent til at kunne opfylde rigsfællesskabets arktiske udenrigspolitik i sin helhed.

### Gensidighed

Et velkendt ordsprog sagde om de østrigske habsburgere, at de blot skulle lade andre krige, imens de selv giftede sig. Habsburgerne skulle med andre ord indgå alliancer, der sikrede land og rigdom uden krigens omkostninger til følge. Nogenlunde samme logik kan bruges til at anske, hvorledes Danmarks geostrategiske position kan sikres og udvides i Arktis samtidig med, at Grønland forskaanes for at befinde sig i midten af den potentielle krigsskueplads.

I modsætning til Habsburg så skal Danmark ikke udvide sit i forvejen store og stærke alliancenetværk. Det behøves overhovedet ikke. Tværtimod. Danmark bør dyrke og styrke sit 300-årige ægteskab med Grønland, hvis det danske brohoved til Arktis fortsat skal være åbent. Krig vil uundgåeligt opstå i forskellige dele af verden, når store og små interesser støder sammen. Historien rummer talrige eksempler.

Det må i særdeleshed være Udenrigsministeriets, ja i almindelighed alle rettænkende beslutningstageres fornemteste opgave at holde rigsfællesskabet fri

af konflikterne ved at sikre den dansk-grønlandske bufferzones fortsatte beståen. Statens interesser såsom fiskeri, miljøbeskyttelse og naturressourcer vil på kort og længere sigt derigennem styrkes. Derfor er en gensidig forbindelse og respekt mellem Danmark og Grønland helt afgørende.

Gensidighed skal være det adelsmærke, der bør kendetegne fremtidens bestræbelser på at hævde kongerigets interesser, forankret i ønsket om at skabe varig fred. Rigsfællesskabet skal sindrigt udnytte den bufferzone, herunder 'Grønlandskortet', som det besidder, til at få disse politikker gennemført. Essentielt set arbejder disse udenrigspolitiske betragtninger og forslag på flere planer. Det må og skal erkendes.

Vi tror på et fredeligt Arktis; men vi tror ikke på, at Arktis har været, er eller kan blive et konflikternes helle. Arktis kan højest holdes fredeligt af en bufferzone ligesom den dansk-grønlandske; det må ikke glemmes (jf. udfyldningen af den dansk-islandske bufferzone under Anden Verdenskrig). Vi skal udnytte det. Derfor bør konsolidering af det rigsfællesskabelige samarbejde være førsteprioritet for vores bestræbelser i Arktis. Ellers kan alle vores øvrige og vigtige bestræbelser være fuldstændig ligegyldige. Helt og aldeles ligegyldige.

Danmark og Grønland skal om nødvendigt se en 'parterapeut', hvis ægteskabet ikke skal bryde. Parterapeuten kan tage form som en fælles forsoningskommission, institutionaliseret inddragelse af grønlændere ved grønlandsrelevante forhandlinger til finansloven, stærkere værn om og integration af grønlændere i Danmark, udjævning af begge parter skadelige fordomme som

forestillingerne om den alkoholiserede grønlænder og sexhungrende dansker, støtte til enkelte rigsdele i sager om disses interesser (jf. Færøerne vs. EU) samt undskyldninger, hvor de kan facilitere øget samarbejde.

Visse sandheder risikerer at bringes ud af skammens mørke. Skam er en lille pris at betale, hvis det kan standse blødningen fra det åbne sår, der er årsag til skammen. Såret skal lukkes. Italesættelse af fortiden til gavn for nutiden bør være et fælles pejle-

mærke. Følelsen af skam må samtidig ikke sætte nogen af parterne i en selvhævdelses position, hvor fordomme, grådighed og/eller hævn-gerrighed driver den ene til at kræve f.eks. pengebod af den anden. For så er vi atter på vej mod opløsning. Og så kan Danmark lige så godt opgive Arktis, eftersom forudsætningen for den danske tilstedeværelse er betinget af rigsfælleskabets fortsatte beståen.

○ ○ ○



FOTO: Martin Breum

Vittus Qujaukitsoq og Kristian Jensen sammen i Alaska.

# Den grønlandske forbindelse

Af Marc Jacobsen

**Danmarks tilstedeværelse i Arktis er helt og aldeles afhængig af, at rigsfællesskabet består. Uden Grønland ville Danmark miste muligheden for at sidde til højbords med USA, Rusland og Canada. En mulighed som, Danmarks størrelse taget i betragtning, er helt unik og af uvurderlig betydning for Danmarks plads i det globale hierarki. Det er derfor alfa og omega, at Danmark fortsat plejer forholdet til Grønland med stor omhu, og at eventuelle uenigheder mellem Nuuk og København bliver taget seriøst og behandlet med stor, gensidig respekt.**

Udenrigsministeriet er fuldt bevidst om vigtigheden af rigsfællesskabets fortsatte beståen, og det var derfor ingen overraskelse, at en af Kristian Jensens første rejser som nyudnævnt udenrigsminister gik til Grønland. I forbindelse med sit besøg i august 2015 udtalte Jensen: "Jeg er glad for, at jeg så hurtigt kunne tage til Grønland. Samarbejdet med Grønland, rigsfællesskabet og hele spørgsmålet om Arktis er strategisk vigtigt for mig og regeringen. Derfor er jeg glad for at lære den grønlandske rege-

ring godt at kende og udbygge det tætte samarbejde med Grønland. Det samarbejde gør os større i verden". Udtalelsen understreger, at Arktis er en af Danmarks udenrigspolitiske hovedprioriteter, og at vejen dertil går via Grønland.

To uger efter besøget rejste Kristian Jensen med sin grønlandske kollega, Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggende Vittus Qujaukitsoq, til Anchorage, Alaska, hvor John Kerry var vært for GLACIER-konferencen. Til lyden af blitzende kameraer og øredøvende klapsalver kiggede også Barack Obama forbi konferencen. Alle ville udveksle ord og håndtryk med Obama, der med sit besøg blev den første regerende amerikanske præsident i Alaska – og i Arktis i øvrigt.

Jensens og Qujaukitsoqs taletid var derfor meget begrænset, men da muligheden endelig bød sig, så Jensen sit snit til at invitere Obama til Grønland for at opleve klimaforandringernes synlige konsekvenser på nærmeste hold. Så vidt vides har Obama endnu ikke takket ja til invitationen, men lykkes det, vil det være et udenrigspolitisk scoop for Rigsfællesskabet. Tidligere har blandt andre Hillary Clinton, Sergei Lavrov og Ban Ki-Moon været på

Marc Jacobsen er ph.d.-studerende ved Statskundskab, Københavns Universitet. Artiklen vandt en delt andenpris i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence.





I takt med at forholdet mellem Øst og Vest langsomt tøde op, vandt mellemstatslige samarbejder i højere grad frem i Arktis. Mikhail Gorbachevs berømte tale i Murmansk i 1987 udstak kursen for denne udvikling, da han blandt andet sagde: "Let the North of the globe, the Arctic, become a zone of peace."

lignende besøg i Grønland. Besøg, der ikke alene har budt på gyldne kodakmoments foran isbjergene i Diskobugten og på toppen af indlandsisen, men også på uforlignelige muligheder for at styrke de bilaterale relationer med nogle af verdens mest indflydelsesrige personer. Relationer, der har stor betydning for, at Danmark kan pleje sine strategiske interesser i Arktis og i verden i øvrigt.

### **'Grønlandskortet' og de geopolitiske interesser**

Under den kolde krig var interessen for Arktis præget af den bipolare verdensorden, hvor atomdrevne ubåde og betydelige militære installationer dominerede den arktiske virkelighed. I denne virkelighed havde Grønland en strategisk vigtig placering mellem Nordamerika og Sovjetunionen. Med tilladelse fra Danmark oprettede USA derfor Thule Air Base og, ikke langt derfra, Camp Century, beliggende inde på indlandsisen. Planen var her at udvikle et tophemmeligt, mobil missilforsvar kendt under navnet 'Project Iceworm', men på grund af isens ustabilitet blev projektet droppet. Til gengæld for denne forsvarsaftale har Danmark i mange år fået rabat på sit NATO-medlemskab, så man har sluppet med betydeligt mindre end NATO-målsætningen på to pct. af BNP. Denne rabat er almindeligt kendt som, at Danmark har spillet 'Grønlandskortet'.

I takt med at forholdet mellem Øst og Vest langsomt tøde op, vandt mellem-

statslige samarbejder i højere grad frem i Arktis. Mikhail Gorbachevs berømte tale i Murmansk i 1987 udstak kursen for denne udvikling, da han blandt andet sagde: "Let the North of the globe, the Arctic, become a zone of peace. Let the North Pole be a pole of peace" og "The Soviet Union proposes drawing up jointly an integrated comprehensive plan for protecting the natural environment of the North".

Gorbachevs tale satte gang i en proces, der i 1991 resulterede i Arctic Environmental Protection Strategy, der var forløberen til Arktisk Råd, som blev etableret i 1996. Katalysatoren bag udviklingen var – og er – de globale klimaforandringer, der er særligt mærkbare i det høje nord, hvor gennemsnitstemperaturen er steget dobbelt så meget som i resten af verden i løbet af de seneste 50 år.

I 1990'erne var fokus næsten udelukkende på de negative konsekvenser af de højere temperaturer i Arktis, hvor truslen mod de lokale dyr og de oprindelige befolkningers levegrundlag var de primære bekymringer. I dag er perspektivet mere nuanceret, med fokus på både risici og nye muligheder. Det allestedsnærværende, centrale kodeord, der relaterer til både risici og mulighederne i Arktis, er nu 'bæredygtig udvikling'.

### **Nye muligheder**

Tre begivenheder i midten af 00'erne skabte for alvor stor global opmærksomhed om de nye muligheder i Arktis:

- 1) Den 2. august 2007 plantede Rusland et titaniumflag på den geografiske Nordpol, 4.261 meter under havets overflade i Det Arktiske Ocean, et af klodens sidste terra nullius (ingenmandsland). Det fik hurtigt repræsentanter fra Det Hvide Hus og 24 Sussex Drive op af stolene med udtalelser om, at flagplantning hørte til i det 15. Århundrede, og at det absolut ingen juridisk status havde.
- 2) Året efter offentliggjorde U.S. Geological Survey målinger, der viste, at den arktiske region indeholder henholdsvis ca. 13 og 30 pct. af verdens uopdagede olie- og gasressourcer.
- 3) Det skete samtidig med, at den globale oliepris nåede de magiske 100 dollar per tønde i starten af 2008 og toppede med 147 dollar i juli måned samme år.

Sammen med interessen for nye potentielle sejlruter nord om Rusland og Nordamerika resulterede disse tre begivenheder i fornyet interesse for Arktis i alverdens udenrigskontorer og nyhedsredaktioner. Resultatet var i første omgang en udbredt Klondike-stemning og en vis tilfrysning af den gamle Øst-Vest koldfront.

Daværende udenrigsminister Per Stig Møller tog udviklingen dybt alvorligt. Som beskrevet i Martin Breums bog *Når Isen Forsvinder* vågnede han op en morgen "badet i sved og hovedet fuld af russiske ubåde". Det stod klart, at der måtte gøres noget. Møller tog derfor initiativ til at samle repræsentanter fra 'de arktiske fem' – Canada, USA, Norge, Rusland og Kongeriget Danmark – med grænser op til Det Arktiske Ocean. Sammen skulle

de finde frem til en fælles, fredelig løsning på den fremtidige fordeling af det enorme område.

Den 28. maj 2008 resulterede mødet i den historiske Ilulissat-erklæring, der slår fast, at videnskabelig, geologisk data og international lov skal danne grundlaget for fordelingen. Erklæringen var samtidig et signal til omverdenen om, at fordelingen er et internt anliggende for de fem, og at hverken fremmede stater eller kreative, internationale traktater – som man kender det fra Antarktis – skal forhindre dem, der betragter sig som områdets retmæssige ejere i at gøre, hvad de vil. Erklæringen var en stor fjer i hatten på Per Stig Møller og det danske udenrigsministerium, der for alvor trådte ind på scenen som en af hovedaktørerne i den arktiske dynamik.

### Kontinentalsokkelprojektet

Allerede fem år tidligere var de spæde skridt til rigsfællesskabets kontinentalsokkelprojekt taget. Det skete, da Folketinget besluttede at afsætte penge til det storstilede projekt og at ratificere FN's Havretskommission (UNCLOS). Dermed lød startskuddet til præcis ti års geologisk dataindsamling.

Tre ekspeditioner – LOMROG I, II og III – har ved hjælp af den nyeste teknologi og med assistance fra svenske og russiske isbrydere samlet så store mængder data, at man mener at have belæg for en udvidelse af Kongeriget Danmark med hele 895.000 km<sup>2</sup> havbund. Det svarer til 19 gange Danmarks nuværende areal og næsten halvdelen af Grønlands.

Kravet, som blev indleveret til FN's Kommission for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS) den 15. december 2014, inkluderer Nordpolen og overlapper med

Ruslands og sandsynligvis også Canadas krav. På trods af det, og takket være Ilulissat-erklæringen, forløber processen indtil videre helt som planlagt. Forude venter mange års uvished, før CLCS måske finder en afgørelse. En afgørelse, der meget vel kan vise sig at give flere ret til det samme område.

Hvis det er tilfældet, vil der blive brug for alle rigsfællesskabets juridiske og diplomatiske kapaciteter, så man ikke bliver trynet af to så store magter som Rusland og Canada. Med det fælles mål for øje er Grønland dybt afhængig af et fortsat nært samarbejde med Danmark. Særligt interessant, fordi det tildelte areal i sidste ende tilfalder Grønland.

### Danmarks Arktis-perspektiv

Den fornyede interesse for Arktis i midten af 00'erne afspejledes i de arktiske staters gensidige positionering og udenrigspolitiske opprioritering af det arktiske område. Strategier for Arktis blev det nye sort. Først kom Norge med deres 'Nordområdestrategi' (2006), dernæst fulgte Rusland (2008), Canada (2009), Finland (2010), Island (marts 2011) og Sverige (maj 2011), før 'Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020' så dagens lys i august 2011. Kun USA var langsommere med deres strategi, der først udkom i 2013.

Som noget nyt anerkender rigsfællesskabets arktiske strategi, at fremtidig konflikt er en mulig konsekvens af den øgede aktivitet i det høje nord. Den understreger dog samtidig, at mellemstatsligt samarbejde er den bedste vej frem for alle parter. Bedre beredskab og øget overvågning er to centrale prioriteter, som skal sikre suverænitethåndhævelse og større sikkerhed til søs.

Strategien anno 2011 var et af de første tegn på et bredere dansk Arktis-perspektiv, der inden da havde været mere snævert koncentreret om Grønland. I perioden 1941-1992 var Arktis i Udenrigsministeriets optik lig med relationen til USA via Thulebasen. Selve forholdet til Grønland var en sag for Statsministeriet og Grønlandsministeriet. I årene efter fulgte en periode, hvor Arktis gik lidt i den udenrigspolitiske glemmebog, for igen at blive støvet af og taget frem i 00'erne.

Dog var det genfundne perspektiv stadig hovedsageligt rettet mod Grønland, godt eksemplificeret ved dokumentet 'Arktis i en brydningstid – Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område', der blev offentliggjort som optakt til topmødet i Ilulissat i 2008. Dokumentet handler i overvejende grad om oprindelige folks rettigheder, hjemmestyreordningen, forholdet til USA, Grønlands naturressourcer og dets handelsforbindelser. Danmarks rolle nedtones, mens Færøerne stort set udelades. Det skyldtes sandsynligvis den dengang igangværende proces frem mod indførelsen af Grønlands Selvstyre i 2009.

Samtidig var Danmarks udenrigspolitiske topprioritet dengang krigen i Irak og Afghanistan, hvor man dannede fælles front med amerikanerne i kampen mod terrorister og såkaldte slyngelstater. Problemerne i Mellemøsten er ikke blevet færre siden da, men Danmarks militærstrategiske overvejelser er nu i højere grad også orienteret mod Arktis. Således forventes det, at de næste større militære investeringer vil være tilpasset forholdene og udfordringerne i det kolde nord frem for det varme syd.

## Et bredere perspektiv

Det bredere perspektiv på hele den arktiske region afspejles i etableringen af 'Kontoret for Arktis og Nordamerika' på Asiatisk Plads 2 og i oprettelsen af posten som arktisk ambassadør i 2012. Den nuværende ambassadør, og den anden i rækken, Erik Vilstrup Lorenzen, har blandt andet en fortid som ambassadør i Canada.

Det er helt i tråd med udviklingen i Danmarks bredere Arktis-fokus, hvor gode relationer til de andre magtfulde arktiske stater er yderst vigtige, når der skal findes svar på store spørgsmål om grænsedragninger, suverænitethåndhævelse, klimaforandringer og sikkerhed til søs.

Opprioriteringen af det høje nord afspejles også i det voksende antal ansatte i Arktis-kontoret over årene. Samtidig med denne udvikling har antallet af ansatte med særligt kendskab til grønlandske forhold modsat været faldende. Hvad udadtil er vundet, er – til en vis grad – tabt indadtil. For den store viden om grønlandske forhold, som tidligere har kendetegnet Udenrigsministeriets fokus på Arktis, er mindsket i takt med opprioriteringen af et bredere perspektiv. Det kan vise sig at være en ulempe i forhold til at pleje de tætte bånd til Grønland, der ellers er Danmarks eneste forbindelse til de bonede gulve i Arktis.

Sagen om Thulebasens servicekontrakt er et eksempel på en sag, som muligvis kunne være undgået, hvis Udenrigsministeriet havde haft flere ansatte med indgående kendskab til grønlandske forhold. Kort fortalt skete der det, at det dansk-grønlandsk ejede Greenland Contractors i efteråret 2014 tabte servicekontrakten til Exelis Services, der er ejet af den ame-

rikansk gigant, Vectrus. Med tabet stod Grønlands Landskasse til at miste ca. ti pct. af landets samlede skatteindtægter, da Exelis Services sandsynligvis ville ansætte billigere amerikansk arbejdskraft, som ikke ville være forpligtiget til at betale skat i Grønland, jævnfør forsvarsaftalen fra 1951.

Sagen skabte derfor stor røre i det grønlandske samfund. I maj 2015 blev kontrakten imidlertid underkendt af US Court of Federal Claims, fordi Exelis Services reelt er et skuffeselskab. I stedet blev aftalen med Greenland Contractors forlænget til september 2016, så der er tid nok til at finde en løsning, der ikke har så store negative konsekvenser for den i forvejen hårdt trængte grønlandske økonomi.

Hvis det gode forhold til Grønland skal bevares og eventuelt forbedres, er det helt centralt at undgå lignende sager. I det lys kunne det være en fordel, hvis Udenrigsministeriet udvidede 'Kontoret for Arktis og Nordamerika' med flere personer med indgående kendskab til grønlandske forhold.

Sagen vidner imidlertid også om, at der i Grønlands Udenrigsdirektorat er en mangel på folk med stor viden om sikkerhedspolitiske forhold. Derfor kunne det være i alles interesse, hvis vidensudvekslingen mellem Danmarks Udenrigsministerium og Grønlands Udenrigsdirektorat blev forbedret og eventuelt suppleret med en aftale om udveksling af medarbejdere i halvårige perioder. Sådanne udvekslinger kunne styrke den gensidige tillid, nuancere medarbejdernes viden og bidrage til at undgå sager eller misforståelser, som kunne risikere at skade forholdet mellem Danmark og Grønland.

## Grønlands fornemmelse for selvstændighed

Juridisk set er vejen banet for, at Grønland kan kappe båndene til Danmark, når den grønlandske befolkning ønsker det. Det er slået fast i Grønlands Selvstyrelov, §21.

De økonomiske realiteter gør dog, at en sådan beslutning i øjeblikket har lange udsigter, da bloktilskuddet på 3,64 mia. danske kroner årligt udgør ca. 60 pct. af Grønlands samlede offentlige budget (2014).

Fuld selvstændighed på nuværende tidspunkt ville derfor resultere i uanstændige forringelser af den generelle grønlandske levestandard, med mindre man gør store råstoffund samtidig med, at de nuværende globale råstofpriser stiger. I skrivende stund begrænser Grønlands råstofaktiviteter sig til en mindre rubinmine, der er under opførelse i Qeqertarsuaatsiaat. Det batter ikke så meget i det store billede.

Ifølge rapporten 'Til Gavn for Grønland' vil det kræve 24 storskalaminer på samme tid, hvis bloktilskuddet skal udlignes. Finder man olie er det en helt anden snak, men gentagne efterforskninger siden 1970'erne har endnu ikke resulteret i nogen form for olieproduktion, så det lader ikke umiddelbart til at være den korteste vej til øget økonomisk selvstændighed.

Samtlige partier i Inatsisartut (Grønlands parlament) er enige om, at selvstændighed er det ultimative mål. Men hvad betyder selvstændighed? Udelukker det eksempelvis en fortsat nær relation til Danmark? Svarene på disse spørgsmål opløser den entydige enighed mellem partierne.

De borgerlige partier, Atassut og Demokratiit, er historisk set grundlagt med for-

målet om at bibeholde en nær relation til Danmark, og den dag i dag er de stadig varme fortalere for rigsfællesskabets beståen.

Inuit Ataatigiit og Siumut – der ofte bliver sammenlignet med Socialistisk Folkeparti og Socialdemokratiet – blev i sin tid dannet i opposition til Danmark og danskernes ageren i Grønland. I dag er de begge stadig store fortalere for at begrænse Danmarks medbestemmelse, men tonen over for den tidligere kolonimagt er blevet mere forsonelig. Som udspringer af Siumut placerer Partii Naleraq sig nogenlunde samme sted, imens Partii Inuit, der røg ud af Inatsisartut ved sidste valg, lægger skarp afstand til alt, hvad der er dansk.

Uanset hvad partierne lægger i begrebet 'selvstændighed', så må det nødvendigvis indebære en udvikling, hvor Grønland opnår endnu større selvbestemmelse og dermed en større eller mindre forandring af rigsfællesskabets nuværende konstellation. Med Ulrik Pram Gads ord kan man sige, at modsat EU's mission om 'an ever closer union', er der i rigsfællesskabets tilfælde i stedet tale om en udvikling frem mod 'an ever looser union'.

Under Aleqa Hammonds kommando (5. april 2013 – 30. september 2014) nåede selvstændighedsretorikken hidtil usete højder. Det skete især, når det ulige repræsentationsforhold blev tydeligt, som i eksempelvis Arktisk Råd, hvor Danmark taler på vegne af rigsfællesskabets samlede delegation.

I maj 2013 blev det for meget for Aleqa Hammond, der under stor mediebevågenhed bojkottede Arktisk Råds møde i Kiruna, Sverige. Hammond glimrede ved sit fravær og slog tonen an for sin storm-



Hvis Danmark fortsat skal have en stemme i Arktis, er det vigtigt, at Grønland føler sig som en mere ligeværdig partner, end hvad tilfældet er i dag. Statsminister Lars Løkke Rasmussen gjorde det klart på rigsmødet i december 2015, at rigsfællesskabets beståen er fuldstændig afhængig af, at alle tager aktivt del i det: "Det er ligesom et ægteskab. Det kan man ikke holde fast i, hvis den ene part gerne vil skilles".

fulde regeringsperiode. Den konkrete episode mødte stor kritik i Inatsisartut, men ikke desto mindre tegnede den et billede af en udbredt utilfredshed med Grønlands begrænsede stemme i egne internationale relationer.

Mindre demonstrative, men dog ligeså klare holdninger er udtrykt fra hele paletten af grønlandske politikere i sagerne om hvalfangstkvoter og EU's importforbud af sælprodukter. I de sager er Grønland underlagt et lignende repræsentationsforhold i henholdsvis Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC) og Verdenshandelsorganisationen (WTO).

Sammen med uenigheden om hvorvidt uran og sjældne jordarter er et sikkerhedspolitisk spørgsmål og dermed Danmarks ansvar, har disse sager forårsaget en udbredt grønlandsk utilfredshed med rigsfællesskabets ulige repræsentationsforhold.

### Hvad bør Danmark gøre?

Hvis Danmark fortsat skal have en stemme i Arktis, er det vigtigt, at Grønland føler sig som en mere ligeværdig partner, end hvad tilfældet er i dag. Statsminister Lars Løkke Rasmussen gjorde det klart på rigsmødet i december 2015, at rigsfællesskabets beståen er fuldstændig afhængig af, at alle tager aktivt del i det: "Det er ligesom et ægteskab. Det kan man ikke holde fast i, hvis den ene part gerne vil skilles".

Det kan måske virke som en vovet udmelding, men ikke desto mindre er åbenhed og ærlighed vejen frem, hvis tilliden skal forbedres. Og det skal den. Danmark bør ikke lægge skjul på, at bloktilskuddet ikke udelukkende gives for grønlændernes brune øjnes skyld. Klare dagsordener og utvetydige udtalelser er vejen frem i skabelsen af et mere ligeværdigt forhold.

Et andet godt eksempel er forhenværende udenrigsminister Martin Lidegaards befriende klare udmelding i Martin Breums bog *Balladen om Grønland*. Her udtaler han blandt andet at: "Danmark er større og mere betydningsfuld sammen med Grønland, end vi ville være alene. Vi har en interesse i at fastholde det fællesskab". Klar tale, der bør være et eksempel til efterfølgelse.

En ting er politik og formelle forbindelser, noget andet er følelser, familiebånd og fælles traditioner. Til syvende og sidst er det de personlige forhold og den fælles kulturarv, der binder rigsfællesskabets dele sammen.

Det er derfor også i strategisk henseende værd at fremhæve de bløde værdier og de mere jordnære relationer. I den sammenhæng kan medierne spille en vigtig rolle ved i højere grad at sætte fokus på rigsfællesskabet, så især folk i Danmark får en bedre forståelse af, hvad der foregår på øerne i Nordatlanten. Både nyheder, dokumentarer og fjernsyn for børn bør oftere fortælle om livet i



Grønland og Færøerne. Dertil bør folkeskolen også komme mere på banen med feature-uger om rigsfællesskabet og lejrskoler på Færøerne og i Grønland. Det er sådanne oplevelser, der er med til at skabe nysgerrighed, nuancere forståelsen, nedbryde fordomme og danne personlige relationer, der er det lim, som binder rigsfællesskabet sammen.

Fortællinger kan have betydelig indflydelse på folks ageren, og hvis den er effektiv og vel-timet, kan den sågar have politisk indflydelse med vidtrækkende konsekvenser. I Grønland er kongehuset umådeligt populært. Dronning Margrethe og Prins Henrik gengælder glæden og er flittige til at besøge selv de mindste bygder.

Kronprins Frederik har en fortid i Siriuspattrolden, og kronprinsparrets tvillinger har hver især fire navne, hvoraf et er grønlandsk: Minik og Ivalo. Det skyldes formentligt parrets store begejstring for Grønland, men valget af navne kan også have en strategisk betydning med det formål at binde kongeriget dele tættere sammen.

Hvorvidt det har været tanken, er uvist, men historien taler umiddelbart imod. Dronningens fulde navn er Margrethe Alexandrine Þórhildur Ingrid, hvoraf Þórhildur er islandsk. Navnene fik hun den 14. maj 1940. Få år efter, i 1944, blev Island en selvstændig republik. Navnene kan dog også blot være ment som en velmenende gestus som gengældelse for den glæde, grønlænderne udviser over for den royale familie. Uanset hvad, er det kun med til at højne kongehusets popularitet i Grønland og det kan alt andet lige ikke belaste rigsfællesskabets sammenhængskraft.

Det danske erhvervsliv og pensionskasser bør også komme mere på banen

med investeringer i grønlandske råstofprojekter, som med risikovillig kapital kan udvikle sig til fordel for alle parter. For Grønland vil det være et tiltrængt skub i en mere positiv retning, mens uvidelsen af de professionelle relationer i både mængde og kvalitet vil styrke relationerne mellem rigsdelen. Det kan både ske i stor skala i form af minedrift, men også i mindre skala, som eksempelvis det nye dansk-grønlandske enzymprojekt, som udvinder koldtvandsenzymer af ikait-søjlerne i Nuukfjorden. Mange bække små. Det vigtigste er, at nogen viser vejen, så der bliver skabt optimisme omkring de økonomiske muligheder i Grønland.

Forskningen har også en central rolle i denne udvikling, og det bør være en hovedprioritet at skabe de bedst mulige forhold for dansk Arktis- og Grønlandsforskning. Forskningen kan lede til konkrete projekter, som det om koldtvandsenzymer, bidrage til den almene forståelse af den fælles historie og give nyttig viden om de politiske vinde i det høje nord til gavn for rigsfællesskabets strategiske interesser i området. Senere i 2016 ser en ny strategi om dansk polarforskning dagens lys, men allerede nu er det slået fast, at der ikke følger en ny pose penge med strategien. Skal det rykke noget, skal der kroner på bordet. Ellers er man lige vidt. Regeringen er nødt til at sætte handling bag ordene og dermed også opprioritere Arktis i økonomisk henseende.

Betydningen af at have adgang til det eksklusive selskab i Arktisk Råd og klubben af de handlekraftige 'arktiske 5' må ikke undervurderes for et lille land som Danmark. Tilstedeværelsen har stor betydning for, at Danmark 'punches

above its weight' i Arktis til gavn for Danmarks rolle på den internationale scene i øvrigt.

Rigsfællesskabets beståen er det, der legitimerer Danmarks tilstedeværelse i Arktis. Derfor bør det være en væsentlig del af Danmarks strategi at forbedre det nuværende forhold til Grønland. Det gøres ved en mere åben og ærlig dialog, øget gensidig vidensudveksling, ved at tilstræbe større lighed rigsdelen imellem, tilskynde og fremme fælles værdier

og relationer, og ved også økonomisk at opprioritere det arktiske område.

Hvis tilliden forbedres og ord bakkes op med handling, kan rigsfællesskabet sammen udrette store ting i Arktis. Som den store dansk-grønlandske polarfarer Knud Rasmussens ville have sagt: Fremad! Den der raster, rustet!



# Videnskabsdiplomati i Arktis – et udenrigs-politisk værktøj

Af Maria Tammelin Gleerup

**Stabilitet og fred i den arktiske region udfordres af globale dynamikker. Rigsfællesskabet kan bruge videnskabeligt samarbejde i varetagelsen af sine strategiske interesser i Arktis. For en samling af små nationer er videnskabsdiplomati en vej til indflydelse også på den globale scene, og videnskabeligt samarbejde kan understøtte en fortsat fredelig sameksistens i et hurtigt foranderligt Arktis.**

‘Lave spændinger i det høje nord’ er mantraet, der blev introduceret af den tidligere norske udenrigsminister, Jonas Gahr Støre, og italesættes af diplomater og tillige politiske beslutningstagere og forskere – ikke kun i Arktis men også på store dele af den globale arena. Arktis er en videnstung region præget af en mangeårig tradition for fredeligt videnskabeligt samarbejde. Forskning i Arktis kan siges at være kooperativ i praksis og international af natur.

Men verdens nordligste region bliver varmere – både klimatisk og politisk. ‘The Arctic is hot’ udtalte i 2012, den svenske diplomat Gustaf Lind, der på det tidspunkt stod i spidsen for at lede Sveriges formandskab i Arktisk Råd. Lind markerede vigtigheden af sin egen og andres bestræbelser på at ordne de roller, som både arktiske og ikke-arktiske stater skulle spille i overvejelser vedrørende Arktis’ rolle og position i globale anliggender.

Den arktiske region er ikke ny på den globale agenda. Den navnkundige Arktis-ekspert Oran Young proklamerede i 1986 ‘the age of the Arctic’ – den arktiske tidsalder, der positionerede Arktis som en central geopolitisk og geostrategisk region i lyset af datidens koldkrigsretorik. Den kolde krig er afsluttet, og de sikkerhedspolitiske diskussioner om Arktis har fået fornyet røst, særligt i lyset af Ruslands udenrigspolitik. Det giver anledning til, at det ellers velfungerende sam-

---

Maria Tammelin Gleerup er kandidatstuderende i forvaltning ved Roskilde Universitet. Artiklen vandt en delt andenpris i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence.

---

arbejde i Arktis kan blive forstyrret af Ukraine-krisen, der har vanskeliggjort militært, diplomatisk og økonomisk samarbejde.

Verdens øjne hviler i dag primært på Arktis som følge af de ekstraordinære miljø- og klimamæssige forandringer, som det høje nord har gennemgået i de seneste årtier. Politik og klima er forhold, der påvirker hinanden indbyrdes. Der tegner sig en gensidig påvirkning mellem den arktiske region og resten af verden, hvor Arktis påvirkes af globale geopolitiske dynamikker, og Arktis påvirker globale klimatiske forhold. Det høje nord kan ikke anskues i en isoleret kontekst. Globaliseringen forskyder den i sig selv foranderlige magtbalance stater imellem, og nye som ældre stormagter spiller med musklerne.

### Globale klimakonsekvenser

Lufttemperaturen i Arktis stiger dobbelt så hurtigt som på resten af kloden. Dette medfører tilbagetrækning af havis i det Arktiske Ocean, afsmeltning af indlandsisen i Grønland samt optøning af permafrost (frossen jord), som mange egne i den arktiske region er dækket af. Det Arktiske Ocean er ved at krydse den miljømæssige tærskel fra at være en konstant isdækket region til en sæsonmæssig isfri region. Grønlands indlandsis afgiver nu mere masse, end den modtager, og alene massetabet herfra svarer til 25 mm global havniveau-stigning siden 1840.

Denne udvikling er accelereret i de seneste år – 2012 har den hidtidige rekord for målinger af henholdsvis det største massetab af den grønlandske iskappe og det laveste isdække i det Arktiske Ocean.

Isens forsvinden indebærer væsentlige implikationer for de arktiske befolkning-

er og stater samt det omkringliggende verdenssamfund. Den mindre mængde havis skaber muligheder i form af øget tilgængelighed via nye mulige sejlruiter samt nye erhvervs muligheder inden for råstofudvinding, fiskeri og turisme. Omvendt opstår der øget risiko – lokalt, for oversvømmelser og længere perioder med ustabil grundlag, der kan have ødelæggende konsekvenser for anlagte veje og bebyggelser; globalt, gennem den voksende stigning i havenes vandstand.

Foruden disse muligheder og udfordringer hersker også et konfliktpotentiale i interessen for eftersøgning og mulig udvinding af arktiske energi- og naturressourcer samt navigationsrettigheder. Der er hermed udsigter til øget økonomisk aktivitet, men også en militarisering af Arktis i form af kyststaternes forøgelse af deres militære kapaciteter og aktiviteter i regionen.

Risikoen for påvirkninger fra konflikter andetsteds i verden samt interessemod-sætninger og ressourcekamp i Arktis kan skabe grobund for mistillid og konflikt-optrapning. I tacklingen af politisk, økonomisk og kulturel ustabilitet, eller blot risiciene herfor, har videnskaben vist sig at være et gunstigt diplomatisk værktøj ved at bygge broer mellem nationer og fostre regional stabilitet i det kolde nordlige brændpunkt. Arktisk forskning er til-lige en hyppig determinant af offentlige politiske agendaer og organer i regionen.

Arktisk videnskabsdiplomati er “et relativt nyt fænomen i dansk sammenhæng, der fortjener større opmærksomhed”, udtaler Rasmus Gjedssø Bertelsen, professor ved Universitetet i Tromsø, i en kronik bragt i *Berlingske* den 12. november 2015. For Rigsfællesskabet ligger der et signifikant potentiale i at prioritere videnskabs-



I 1980'erne udeblev Sovjetunionen fra en række internationale diskussioner blandt forskere, men ikke desto mindre markerede Gorbatjov i sin famøse Murmansk-tale i oktober 1987 vigtigheden af videnskabeligt samarbejde i Arktis på den globale arena: "The community interrelationship of the interests of the entire world is felt in the northern part of the globe, the Arctic, perhaps more than anywhere else".

diplomati højt i varetagelsen af strategiske interesser og udenrigspolitiske opgaver i Arktis. Videnskabsdiplomati kan i visse tilfælde fungere som et udenrigspolitisk værktøj, hvor forskning og videnskabeligt samarbejde kan bidrage til en fredelig og bæredygtig udvikling i Arktis.

Videnskabsdiplomati er begrebsmæssigt ligeså flydende som dets ordlyd og indbefatter både videnskab, teknologi og innovation i tre delvist overlappende dimensioner af policy ved at rådgive udenrigspolitiske målsætninger (videnskab i diplomati), facilitere internationalt videnskabeligt samarbejde (diplomati for videnskab) og anvende videnskabeligt samarbejde til forbedring af internationale relationer mellem nationer (videnskab for diplomati).

### Mellemstatsligt samarbejde

Under den kolde krig deltog de nordiske småstater i formationen af panarktiske samarbejdsstrukturer på tværs af Øst-Vest linjer. Eksempelvis aftalte rigsfællesskabet, USA og Canada i 1950 at etablere vejrstationer på strækningen mellem Alaska og Nordgrønland.

Det historiske tilbageblik på international arktisk forskning går da helt tilbage til 1500-tallets søgen efter nye sejlruiter og suverænitetsudvidelser. Det første Internationale Polarår (IPY) fra 1881 til 1884 var ikke alene det første internationale samarbejde i det høje nord, men formentlig også det største internationale

kooperative forskningsprojekt til dato i form af ren og skær logistik.

I 1980'erne udeblev Sovjetunionen fra en række internationale diskussioner blandt forskere, men ikke desto mindre markerede Gorbatjov i sin famøse Murmansk-tale i oktober 1987 vigtigheden af videnskabeligt samarbejde i Arktis på den globale arena: "The community interrelationship of the interests of the entire world is felt in the northern part of the globe, the Arctic, perhaps more than anywhere else,". I forlængelse heraf foreslog den sovjetiske leder en konkret udvidelse af eksisterende videnskabelige samarbejder under et såkaldt Arctic Research Council.

I kølvandet på dannelsen af International Arctic Science Committee i marts 1988 (som i 2004 publicerede den indflydelsesrige 'Arctic Climate Impact Assessment') fulgte hvad der i dag er kendt som Rovaniemi Processen; Finlands faciliterende rolle i etableringen af en række internationale miljøinitiativer, særligt Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) og Arctic Monitoring and Assessment Program. AEPS blev det første skridt på vejen mod dannelsen af Arktisk Råd, som formelt blev stiftet af rigsfællesskabet og de andre arktiske stater i 1996. I 'Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020' prioriteres en styrkelse af samarbejdet i Arktisk Råd som det primære organ for regionalt samarbejde.

De seks videnskabelige permanente arbejdsgrupper samt en række tidsbegrænsede task forces og ekspertgrupper i Arktisk Råd faciliterer forskningsresultater og bidrager til kvalificeret beslutningstagen om miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling i Arktis.

Bemærkelsesværdigt har to task forces forberedt og fremlagt videnskabelig og diplomatisk rådgivning til historiske aftaler. I 2011 indgik de otte arktiske stater en aftale om SAR-operationer (search and rescue) – den første juridisk bindende aftale nogensinde forhandlet under Arktisk Råd som mellemstatsligt organ. I 2013 fulgte en aftale om samarbejde om marin olieforurening og beredskab.

Med disse medlemsaftaler er Rådet gået fra ikke kun at være et beslutningsformende organ, men samtidig et beslutningsskabende organ. For tiden eksisterer en task force for videnskabeligt samarbejde, der arbejder henimod en aftale om forbedret forskningssamarbejde de arktiske nationer imellem, med afrapportering ved det ministerielle møde i 2017. Også nævneværdig er en igangværende task force for telekommunikationsinfrastruktur i Arktis, da rigsfællesskabet deler formandsskabet for denne sammen med Norge.

Af andre post-koldkrigssamarbejder mellem Øst og Vest deltager rigsfællesskabet endvidere i det mellemstatslige Barents Euro-arktiske Råd sammen med de andre nordiske småstater samt Rusland og Europa-Kommissionen.

### Retten til Nordpolen?

Med Kongeriget Danmarks ratificering af FN's Havretskonvention (UNCLOS) i 2004 og efterfølgende fremsendelse af kravfremsættelse om udvidelse af retten

til havbunden ud over 200 sømil i 2014, er Rigsfællesskabet sammen med de fire andre arktiske kyststater (USA, Canada, Rusland og Norge) i færd med at afgrænse territorielle rettigheder til Det Arktiske Ocean og Nordpolen i regi af FN's Havretskommission.

At denne juridiske og diplomatiske proces kan afføde suverænitetsdisputter og endda væbnet konflikt er en hyppigt anvendt vinkling i nationale og internationale medier og offentlige debatter. Men den diskursive 'kamp om Nordpolen' og ideer om Arktis som et domæne præget af stridigheder fremfor samarbejde bør stå i skyggen af de frugtbare bi- og multilaterale indsatser, der har været i udarbejdelsen af teknisk materiale til kravfremsættelse. Det mener Elizabeth Riddell-Dixon, professor ved University of Western Ontario.

Bl.a. har Rigsfællesskabet indsamlet og analyseret data i tæt samspil med Canada i området nord for Grønland og på den canadiske ø Ellesmere Island. Dette samarbejde har resulteret i fælles publikationer og præsentationer ved forskningskonferencer. Endvidere blev det institutionaliseret via oprettelsen af en task force i 2010, der skulle undersøge mulighederne for koordinering af kravfremsættelser for Kommissionen for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS). Med baggrund i særdeles vellykkede opmålinger underskrev Danmark og Canada i maj 2010 et bilateralt Memorandum of Understanding (MoU) om et forstærket operationelt forsvarssamarbejde – en diplomatisk succes beskrevet i 'Kongeriget Danmarks Arktiske Strategi 2011-2020'.

Forskere fra Rigsfællesskabet og Canada har siden 2007 også holdt årlige møder med russiske forskere for at diskutere vi-



denskabelige og tekniske anliggender i samme kontekst. Ved det første møde fremlagde de russiske forskere datamateriale fra deres kravfremsættelse til CLCS fra 2001. Sådan en deling vidner om en høj grad af multilateralt arktisk forsknings-samarbejde, da majoriteten af analyser og data fra kyststaternes kravfremsættelse er fortløbig. Amerikanske forskere blev inviteret som observatører til selv-samme møder i 2008, og året efter deltog repræsentanter fra henholdsvis det canadiske, danske og russiske udenrigsministerium. 2010 bød sågar på norsk diplomatisk deltagelse, og siden da har forskere og diplomater fra alle fem arktiske kyststater været involveret.

Nationalt har den fælles forsknings-satsning i forbindelse med den dansk-grønlandske kravfremsættelse foruden indsamling af data om havbunden også givet muligheder for følgeforskning inden for andre fagområder, hvilket anerkendes i rigsfællesskabets arktiske strategi.

Der er klare incitament for de arktiske kyststaters fælles foretagende. Den nødvendige dataindsamling er bekostelig og tidskrævende, og globalt set findes få isbrydere, der kan skære sig igennem tyk havis – disse forhold nøder landene til at arbejde sammen. Desuden afføder bi- og multilaterale dataaftaler mere troværdig data. Det er vigtigt i forhold til Kommissionens anbefalinger, som bygger på teknisk vurdering af kyststaternes dokumentationsmateriale. Spørgsmål om deling af overlappende krav er et bilateralt anliggende, som skal løses via juridiske og diplomatiske forhandlinger.

Det fredelige samarbejde mellem de arktiske kyststater er ikke kun evidenter gennem uformelle møder, men er også formaliseret via Ilulissat-erklæringen.

Selvfølgelig skal det bemærkes, at maritime grænsekonflikter erfaringsmæssigt kan være langtrukne og svære at løse, men ikke desto mindre sendte Arctic 5 et stærkt politisk signal om, at de fem kyststater vil handle ansvarligt, når det gælder den fremtidige udvikling i Det Arktiske Ocean, da de vedtog erklæringen i maj 2008.

### En småstats bekendelser

Rigsfællesskabet og de andre nordiske lande er som småstater langt svagere end de store arktiske spillere Canada, Rusland og USA og er derfor særligt udsat for potentiel russisk aggression. Sådan vurderes Danmarks position af Alyson Bailes, adjungeret professor ved University of Iceland. Rigsfællesskabet søger sammen med Norge og Island sikkerhed gennem NATO, og Finland og Sverige ligeså ved at holde sig alliancefrie – der hersker en 'nordisk balance', som forstærker fredelige forhold i Arktis. Rigsfællesskabet er via Danmark den eneste arktiske stat, der er medlem af både EU og NATO. Ifølge adjunkt ved Center for War Studies på Syddansk Universitet, Jon Rahbek-Clemmensen, kan Kongeriget derfor spille en nøglerolle som talsmand for Arktis i strategiske situationer og dermed samtidig muliggøre en af sine interesser – at være en betydningsfuld aktør i det politiske spil i Arktis.

Rigsfællesskabet kan som en samling af små stater agere adræt og qua sin størrelse engagere sig direkte med offentlige og private interessenter. Med en lille åben økonomi er vi mere opmærksomme på og bedre i stand til at gribe internationale muligheder. Et samtidig veludviklet forsknings- og innovationssystem gør rigets videnskabelige bidrag uforholdsmæssigt

stort i forhold til dets beskedne størrelse. Bidraget betinges dog af en internationalisering af landets forskning, hvorfor der er behov for identificering af synergistiske forhold til udenlandske partnere.

Herved kan internationale partnerskaber dannes, og som sådan kan de ikke adskilles fra den bredere diplomatiske agenda. Dette er erfaringen fra ministerielle forskningsrådgivere i New Zealand – et land, der deler statslige karakteristika med Danmark. Formentlig har disse strategiske overvejelser gjort sig gældende forud for Uddannelses- og Forskningsministeriets nylige beslutning om at udarbejde en arktisk forskningsstrategi.

Dermed konstituerer både udenrigspolitiske og forskningsmæssige forhold Danmarks samarbejdsdrevne identitet og position. Og hvordan er videnskabsdiplomati så et effektivt udenrigspolitisk værktøj i rigsfællesskabets varetagelse af sine strategiske interesser i Arktis?

Den globale interesse for Arktis giver rigsfællesskabet nye muligheder for at forfølge sine strategiske interesser, bl.a. at stå som en vigtig politisk spiller og udvinde ressourcer. De globale dynamikker er foranderlige i sådan en grad, at rigsfællesskabet må søge adgang til og indflydelse i en række nye ukendte centre for politik, økonomi og videnskab, påpeger Rasmus Gjedssø Bertelsen. Rigsfællesskabet kan her bruge videnskabeligt samarbejde til at tilpasse sig en verdensorden i transition.

Danmark kan med fordel anvende småstatsstrategien for at skabe sikkerhed gennem samarbejde og undgå konflikter. Men diplomatiske kriser opstår, hvis strategiske og energimæssige interesser tør-

ner sammen. Eksempelvis har EU og NATO indført henholdsvis økonomiske og militære sanktioner mod Rusland i forbindelse med Ukraine-krisen.

Videnskabeligt samarbejde har spillet en nøglerolle i udformningen af miljø- og geopolitiske regimer i Arktis og kan fortsat gøre det. Videnskabsdiplomati kan adressere og bidrage til løsningen af globale udfordringer ved at skabe fælles forståelse og promovere en fælles indsats samt sprede relationen mellem nationer til at indbefatte kulturelle forståelser lige så vel som økonomiske overvejelser. Dog er det problematisk, hvis forskningsaktiviteter og projekter på tværs af Øst og Vest også udsættes for sanktioner eller besværliggøres af regulative forhindringer. For rigsfællesskabet som for alle de arktiske nationer er det dog positivt, at de arktiske stormagter også advokerer for regional stabilitet.

Videnskaben kan skabe kontinuitet i en region præget af usikkerheder og skabe indsigt i paradokset mellem efterspørgsel på ressourcer og ønsket om minimering af miljøskader. Videnskabsdiplomati kan vise vej. Men det kræver to ting. For det første en politisk vilje til vedvarende stabilitet og fredelig sameksistens fra alle arktiske statsledere via inklusiv dialog. For det andet et principielt fokus på god forskningsformidling, så videnskaben ikke politiseres. De bedste svar på udfordringerne i Arktis findes i grænsefladen mellem politik og videnskab – kun der kan vi fra toppen af isbjerget dykke ned under overfladen og beskue de resterende 90 pct.





# Danmarks nationale interesse: Et nødvendigt instrument i en prioriteret aktivisme

Af Sten Rynning

Danmarks nationale interesse skal stå klart og guide prioriteter i udenrigspolitikken. Det er et af hovedbudskaberne fra den udredning, som ambassadør Peter Taksøe-Jensen har afsluttet den 1. maj, og som var bestilt af Venstre-regeringen for at sætte en kurs for udenrigspolitikken de næste 10-15 år. At sætte så klart fokus på den nationale interesse rejser spørgsmålet, om det er relevant og rimeligt at fremhæve dette gamle begreb i en globaliseret tid. Det er en velkommen debat.

Kritikere vil hævde, at den nationale interesse er romantisk og grundlæggende passé. Men det er en forhastet konklusion. Faktisk er den nationale interesse en essentiel løftestang for at styrke både udenrigspolitisk analyse og politisk mådehold i en tid, hvor passion og lette løsninger vinder frem. Samtidig er det en anledning til at give en ny kurs til dansk

udenrigspolitisk aktivisme og fokusere den på regionale europæiske forhold, som i stigende grad er afgørende for bredere danske interesser og derfor bør prioriteres.

Kritikere af 'den nationale interesse' vil komme fra to vinkler, hvor den første er globalisering. Argumentet er velkendt i sine hovedtræk og går på, at internationale bånd, transaktioner og sårbarheder simpelthen har forandret verden. Det giver ikke længere mening at tænke på sig selv uden for det store globale økosystem. Danmarks udenrigspolitik bør derfor starte med globale interesser så som menneskerettigheder, demokrati og miljø og indpakke den nationale udenrigspolitik i et globalt perspektiv.

Den anden vinkel er relateret, men har en særlig regional karakter. Europas nationalstater var engang mægtige og dynamiske, men i dag er de en slags anakronisme, som kun kan sikre deres

Sten Rynning er professor og leder af Center for War Studies, Syddansk Universitet.



Den nationale interesse var kørt i sæk i Europa, men fik en genopblomstring i efterkrigstidens USA, som ingen erfaring havde i etableret magt-politik. USA importerede derfor en del af det europæiske tankegods – ikke mindst ved mellemkomsten af tænkere med rødder i det tyske: Hans Morgenthau, Henry Kissinger og Arnold Wolfers

fremtid over for såvel globalisering som urolige naboer ved at samle sig. De åbne grænser (Schengen-Europa) er termometeret. Hvis de holder, er Europa på vej fremad; hvis de lukker, falder Europa tilbage. I denne ramme skal dansk udenrigspolitik altså ikke så meget starte fra en global, men europæisk præmis.

De to perspektiver kan fint gå hånd i hånd derhen, at Europa kan ses som løftestangen for et globalt engagement. Der findes dog globalister, som hævder, at det regionale EU-samarbejde bremser for og underminerer sande globale løsninger i FN-regi.

Hvorom alting er, så vil kritikere ikke have meget til overs for den nationale interesse, som i deres optik er passé på en helt grundlæggende måde. Den opstod i det 17. århundrede på fransk foranledning, idet Frankrig skulle rationalisere sin modstand mod tidens to imperiale kræfter – pavemagten og det tyske romerske rige. Siden spredte den nationale interesse sig, til tider på godt, men mest på ondt. Kulminationen kom i den store krig, 1914-1918, også kendt som nationernes krig, hvor den nationale interesse ledte Europas nationer ind i en krig så grusom, at de aldrig helt kom sig.

Den efterfølgende store krig, 1939-1945, udsprang ganske vist fra Europa, men var grundlæggende ideologisk, og fuldbyrdede magtskiftet til de to store magter i Europas periferi – Sovjetunionen og USA. Den nationale interesse var

kørt i sæk i Europa, men fik en genopblomstring i efterkrigstidens USA, som ingen erfaring havde i etableret magt-politik. USA importerede derfor en del af det europæiske tankegods – ikke mindst ved mellemkomsten af tænkere med rødder i det tyske: Hans Morgenthau, Henry Kissinger og Arnold Wolfers (sidstnævnte dog født i Schweiz).

Det var dengang, forsætter argumentet: I dag er vi alle fanget i det globale web og dermed drevet til at tænke på nye måder. Et fristende eksempel kunne være Præsident Obamas kritiske syn på Rusland, som en nostalgisk, nedadgående magt, der flekser sin militære muskel, men ikke er i stand til at sætte en eneste dagsorden i det globale forum, G20.

### Hvad tænker regeringen?

Umiddelbart er der ingen tvivl om, at regeringen mener, at den nationale interesse giver Danmark mulighed for at styrke sin udenrigspolitik. I lyset af ovenstående er spørgsmålet dog, hvorfor idéen kommer netop nu, og altså om den politiske intention er stærk nok til at skabe en dybdegående forandring i udenrigspolitikken.

Bedømt ud fra det kommissorium, som ligger til grund for Peter Taksøe-Jensens arbejde, er hensigten for så vidt klar: Verden er i voldsom forandring, og Danmark har brug for at prioritere sine målsætninger og samtænke sine udenrigspolitiske instrumenter. Men mellem linjerne står der vel også, at Danmark efter

femogtyve år med udenrigspolitisk aktivisme – det hele startede med korvetten Olfert Fischer, som drog til den Persiske Golf i 1991 – har brug for at tænke nyt.

Aktivismen har slidt: Forsvaret er trængt, diplomatiet skåret ned, pengene små, og den politiske vilje trykket af kontroverser, som går tilbage til Irak-krigen i 2003. At træde tilbage til den nationale interesse er altså også at give aktivismen et servicetjek og en drejning mod moderation og tilbageholdenhed.

Hvis den politiske øvelse dermed er at gribe fat i det store dogme – aktivismen – og give den et nyt fodaftryk, så er Taksøe-Jensen udredningen trin 1; trin 2 vil være den efterfølgende politiske forhandling. Her spiller det naturligvis en særlig rolle, at regeringen er så smal, som den er. Der skal handles i porten, og regeringen vil forsøge at holde sine hænder frie. Derfor er udredningen også lagt i hænderne på en karrierediplomat, som kender systemet indefra og er tæt på den politiske beslutningsproces.

For en god ordens skyld skal det nævnes, at en række eksperter og repræsentanter for private organisationer har sidet med i en følgegruppe, herunder forfatteren til denne artikel, men kun for at rådgive, ikke for at tage roret. Udredningen er suverænt Peter Taksøe-Jensens produkt.

Skulle regeringen finde visse af konklusionerne ubelejlige, kan regeringen derfor skyde dem ned med henvisning til forfatterskabet, og det vil alt andet lige være vanskeligere for en karrierediplomat end en ekstern ekspert at kommentere en sådan politisk prioritering i den offentlige debat.

Vi ser også i kommissoriet, hvordan regeringen har forsøgt at løsne snærende

bånd, hvad angår EU, bistand og forsvaret. Ingen af disse emner står centralt i kommissoriet. EU er næsten forsvundet mellem linjerne: EU nævnes ganske vist indledningsvis, men ikke blandt de 'centrale udviklingstræk', som udredningen skal forholde sig til. Man fornemmer, at EU er et delikat emne, som i Folketinget bæres af et flertal, som ikke sammenfalder med regeringens parlamentariske grundlag. Hertil kunne man nævne den ringe folkelige opbakning, om end folkeafstemningen i december 2015, som EU-flertallet tabte, kom efter kommissoriet.

Bistand og forsvar er nok så væsentlige værktøjer i den udenrigspolitiske værktøjskasse, men udredningen skal ikke træde for langt ind her. Bistand vil blive gjort genstand for en egen strategi senere i 2016, og forsvaret skal have nyt forlig i 2017. Udredningen skal dermed blot være en del af 'grundlaget' for disse. Begge emner er som bekendt ømme tær for regeringen. Bistand er blevet skåret ned som følge af regeringens valgløfter, og Danmark er nu den største modtager af dansk bistandspolitik, givet at en del udgifter til flygtninge dækkes herfra. Forsvaret fattes først og fremmest penge, hvilket er en alvorlig sag, når Danmark har afgivet et løfte i NATO om at yde mere og også skal vælge et nyt kampfly, vi stort set ikke har råd til.

Når alle disse forbehold er taget, så er det naturligvis en mulighed, at regeringen vil forsøge at udnytte det potentiale, der ligger i at forfølge den nationale interesse. Dette er også er det centrale element i udredningen. Knækket på aktivismens kurve er en mulighed for at styrke nogle underliggende elementer i dansk udenrigspolitik, som handler om prioriteter og mådehold.



Vi kigger først på en mulig styrkelse af den danske politiske proces, dernæst på det bredere, men meget vigtige forhold omkring mådehold og balance i udenrigspolitikken.

### Fokuseret dansk proces

Der er mulighed for at indføre en mere fokuseret og prioriteret udenrigspolitisk proces ved hjælp af løftestangen 'den nationale interesse'. Det handler om at udarbejde en national strategi – som vi aldrig tidligere har haft i Danmark – og forankre denne både i det centrale ministerium, Statsministeriet, og i Folketinget. Hvert af disse elementer spiller deres helt særlige rolle:

*Den nationale strategi* skal indeholde prioriteringerne bag landets udenrigspolitiske virke. Sådanne prioriteter skelner normalt mellem vitale, strategiske og vigtige interesser. Formålet er ikke så meget at kanalisere penge fra bunden til toppen men at imødegå konflikter, og især konflikter hvor mindre vigtige interesser kommer på tværs af de rigtig vigtige.

Som illustration kan nævnes, at Obama-administration satsede mange ressourcer på at vende kampen i Afghanistan i 2009-2012, men i spørgsmålet om Pakistan blev det svært. Ud fra et Afghanistan-perspektiv skulle USA gå hårdt til Pakistan for at stoppe støtten til Taliban. Imidlertid var Afghanistan-indsatsen kun defineret som en 'strategisk' interesse for USA, mens kontrollen med atomvåben inde i Pakistan var defineret som 'vitalt' vigtig for USA. Dermed var sagen klar: USA måtte håndtere Afghanistan bedst muligt, mens hovedindsatsen i Pakistan gjaldt civil-militær stabilitet og nuklear kontrol.

*Statsministeriet* bør som den centrale instans i regeringens apparat forestå strategien og sørge for, at den indlejres i de forskellige centrale ministerier. Det gælder Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, naturligvis, men også videre. Statsministeriet står centralt som koordinator, og denne rolle skal styrkes, mens implementering skal lægges ned i de øvrige ministerier. Konkret bør der dannes en dansk pendant til det sikkerhedsråd, de fleste vil kende fra det Hvide Hus i Washington, og som både Frankrig og Storbritannien har indført i det seneste tiår – om end med den fodnote, at temaet skal være bredere end ren sikkerhedspolitik.

*Folketinget* står centralt som det politiske organ, som finansierer udenrigspolitikken og understøtter de lange linjer i den. Folketinget er allerede aktivt inddraget i udenrigspolitikken gennem Folketingets udvalg og ikke mindst Udenrigspolitisk Nævn, som er det grundlovs-givne organ, igennem hvilket regeringen skal rådføre sig med Folketinget om sager af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Men selv med denne sikring i grundloven kan den parlamentariske inddragelse godt blive reaktiv og fragmenteret, en tendens som ligger i arbejdsdelingen mellem en kontinuerligt arbejdende regeringsadministration og mere flyvske folketingspolitikere, og som forstærkes af et fragmenteret og hektisk medie billede. Denne tendens kan imødegås ved, at Folketinget årligt behandler en national strategi og dermed aktivt debatterer og tager stilling til de prioriteter i udenrigspolitikken, som regeringen lægger op til. Linjerne i debatten kan blive længere, og prioriteterne kan blive bedre forankret.



Den vigtigste pointe gælder altså processen: at prioriteringer debatteres, nedfældes, og dirigerer værktøjerne i værktøjskassen. Politiske forhandlinger vil afgøre, om denne proces kan finde sin forankring i dansk politik.

Den vigtigste pointe gælder altså processen: at prioriteringer debatteres, nedfældes, og dirigerer værktøjerne i værktøjskassen. Politiske forhandlinger vil afgøre, om denne proces kan finde sin forankring i dansk politik. Dermed er vi tilbage ved kritikerne af 'den nationale interesse', for muligvis vil regeringen løbe ind i en væg af opposition begrundet i hensynet til globalisering og europæisering. I så fald slutter forsøget på at gøre 'den nationale interesse' til en ledestjerne i udenrigspolitikken.

### Udenrigspolitisk mådehold og balance

Bliver oppositionen for stærk eller regeringen for svag i knæene forspilder Danmark en mulighed. Den 'nationale interesse' er nemlig ikke bare et stærkt instrument i håndteringen af prioriteter i udenrigspolitikken, som indikeret ovenfor, men også reelt en nødvendig bremse på et ambitionsniveau, som drives fremad af passion omkring globaliserings-spørgsmål.

Vi ser instrumentet bragt i brug af præsident Obama, som ellers som nævnt arbejder med og ikke mod globalisering. Obamas åbenhed for dialog og forandring gjorde ham tidligt til en politisk superstjerne i Europa, og han fik tildelt Nobels fredspris i sit første år som præsident, i 2009.

I sin takketale i Oslo noterede Obama det ironiske i, at han stod med fredsprisen i hånden samtidig med, at han var øverstkommanderende for tusindvis af amerikanske soldater i krig i Afghanistan

og Irak. Her var det helt klart, at trods præsidentens globale udsyn, som vel var årsagen til, at han fik nobelprisen, så var han forankret i den nationale interesse.

Obamas appel til den nationale interesse havde i bund og grund to kilder, hvor den første var behovet for at genopbygge nationen hjemme. 'Nation-building at home', som det hed sig, og på en måde tog Obama dermed fat på et ømt emne, som sidenhen er vokset og er brændende på det bål, Donald Trump har tændt. Det handler om, at det globale engagement skal gå hånd i hånd med nationale muligheder, velstand og udvikling. Sker det ikke i tilstrækkelig grad, er risikoen, at vælgerne vandrer mod populistiske løsninger.

Den anden kilde til Obamas fokus på den nationale balancegang er kampen mellem godt og ondt i verden. Globalisering kan ofte forekomme at være et rendyrket gode knyttet eksempelvis til menneskerettigheder, FN's målsætninger om bæredygtig vækst og udvikling og i sidste ende global velstand. Men vi må ikke tage fejl, understregede Obama, for ondskab findes i verden. Mennesket er ikke perfekt, og fornuft har sine begrænsninger. Uden en amerikansk national interesse, udtrykt i amerikansk militær evne og ofre, som Obama dramatisk udtrykte det, ville vores oplyste internationale fred ikke være mulig.

Obama er her inde at røre ved en af de mest følsomme tangenter i globaliseringen – nemlig vores tendens til at blive entusiastiske omkring den, om end på

vidt forskellig vis. På den ene side findes der entusiastiske tilhængere af yderligere globalisering, som alle ser større sociale og politiske muligheder og simpelthen retfærdighed i et globalt fællesskab.

Denne kosmopolitisme modsvarer af en tilsvarende entusiasme blandt tilhængere af det nationale projekt, som de ser som en ø af ro og velfærd i en kaotisk verden. På den ene side skal grænserne rives ned; på den anden skal murene bygges op.

De klassiske tænkere, som Obama direkte trak på i sin Nobel-tale, tog netop udgangspunkt i en kritik af den entusiasme, som politik skaber. For Reinhold Niebuhr (som Obama gentagne gange har nævnt som sin foretrukne filosof) var entusiasme simpelthen ubalanceret – uden mådehold. Den er følelsesmæssig stærk og kan derfor tillukke, men den er tilsvarende svag på analyse og et fantastisk ringe grundlag for udenrigspolitik. Entusiasme er passion, og passionens indtog i politik går hånd i hånd med tragedien, advarede Niebuhr og de øvrige klassiske tænkere, for politisk passion – som kærlighed – gør blind.

Det må være klart for de fleste, at passion er et voksende fænomen i Europa såvel som USA. Måske vil Donald Trump ikke blive præsident; måske vil Storbritannien opgive sin passion for en fremtid uden EU; måske vil det populistiske højres passion for den rene nationale vare og det populistiske venstres passion for den rene globale vare aftage. Vi ved det ikke, men faktum er, at disse bevægelser er i vækst og presser det politiske centrum. Fra en pessimistisk vinkel må man sige, at bevægelserne nok vil fortsætte, for de føder sig på en medie- og debatkultur, som i stigende grad beror sig på billeder og korte ind-

læg – et format som appellerer til følelser langt mere end analyse.

Der er dog også en optimistisk vinkel, som har at gøre med det politiske centrum vilje til at fokusere på og institutionalisere balance og mådehold i udenrigspolitikken. Det handler om at vedstå sig og rodfæste 'the necessity for choice', som Henry Kissinger engang formulerede det.

Det handler om mekanismer i det politiske system, som tvinger lederskabet til at forholde sig til pluraliteten af interesser i verden, og som tvinger dem til prioritere og begrunde indsatsområder. Det handler om et institutionaliseret værn mod populisme og passion i udenrigspolitikken. Det handler kort sagt om den fokuserede nationale proces, som blev skitseret ovenfor, og som i denne forfatters optik er den suveræne kerne i Taksø-Jensen udredningen.

### De næste skridt for Danmark

Det er ikke svært at forestille sig, at en politisk debat om klare prioriteringer i udenrigspolitikken vil åbne mange svære spørgsmål og konflikter. Alle vil op i toppen af hierarkiet; ingen vil ligge i den mørke bund uden penge og opmærksomhed.

Taksø-Jensen udredningen vil givetvis være forsigtig her, da prioriteringen er og bør være politisk (dette er skrevet inden udredningens offentliggørelse). Det må være statsministeren og hans indre kabinet, som sætter tonen og bærer en politisk platform over i Folketinget til debat. Alligevel kan det være instruktivt at kaste et blik på nogle af hovedprioriteterne ud fra den ramme, som er skitseret her, nemlig balancegangen mellem det nationale og det globale.

Det ligger i kortene, at det nationale rum vil blive opprioriteret og ikke kun som følge af en udmattelse efter femogtyve år med international aktivisme. Det arktiske område vokser i betydning i og med, at isen smelter, og nye kommercielle muligheder og geopolitiske fronter vokser frem. Danmark har som bekendt gjort krav på nordpolen og et gigantisk arktisk område ud fra en vurdering af, at dette er forbundet med kontinentsoklen ud for Grønlands kyst. Hermed er det også klart, at kongerigetets sammenhængskraft og spørgsmålet om Grønlands selvstyre eller selvstændighed er af vital betydning.

I den anden ende af det nationale rum ligger Østersøen, hvor Ruslands nye aggressive stil har genåbnet sikkerhedspolitiske bekymringer. Ganske vist ligger Danmark ikke i forreste linje som under den kolde krig, nu hvor de baltiske lande er kommet ind i NATO, men vores evne til at støtte dette fremskudte forsvar vil være ligeså vigtig.

Det globale engagement handler både om den internationale orden, som er udtrykt i folkeretten og FN's mange institutioner, og som i særlig grad er et værn for små lande, og om mulighederne for at skabe økonomisk vækst og velfærd for det danske samfund gennem handel. Naturligvis bør Danmark engagere sig her. Folkeretten og FN-institutionerne skal udvikles i takt med verdens gang, hvilket kunne gælde folkeretten omkring interne væbnede konflikter eller repræsentationen af verdens store magter i Sikkerhedsrådet. Og handelsaftaler bør ligeledes udvikles og vedligeholdes, så de fortsat sikrer lige og fair markedsadgang for små såvel som store økonomier og virksomheder.

Endelig er der det regionale europæiske niveau, hvor vi ikke mindst finder NATO og EU. Faktisk er det her, at vi finder det egentlige behov for prioritering i dansk udenrigspolitik, for falder NATO og EU sammen, vil Danmark i alarmerende grad miste sin evne til at beskytte sit nationale rum og varetage sine bredere globale interesser.

Den underliggende trussel er, at USA vil finde Europa irrelevant og trække sig fra det euro-atlantiske fællesskab, at NATO dermed skal indlejres i EU, men at de europæiske lande har mistet sammenhængskraften. Europa vil så blive konsumeret af terror, immigration og flygtningekrise, russisk revanchisme og en betændt indre national populisme med socialistisk slagside. Uanset om dette scenario kun vil udspille sig i moderat grad, så bør konsekvenserne veje så tungt i de danske overvejelser, at de bliver indrammende for en skarpere udenrigspolitik prioritering. Tre regionale forhold springer i øjnene.

For det første er det åbenlyst vigtigt at fastholde USA's interesse i Europa. Det vil sige modarbejde tendensen i USA til at se europæere som *free riders*, som kører frihjul på det amerikanske engagement. Det handler om forsvarsvilje og dermed også forsvarsbudgetter, som må op, men det handler også om en målrettet diplomatisk indsats på europæisk plan for at udbrede kendskabet i USA til dybden og bredden i europæisk sikkerhedspolitik. Transatlantisk vilje og engagement er altså en klar dansk national interesse.

For det andet skal Danmark gøre mere for at støtte Tysklands kurs i Europa, for Tyskland er blevet det bærende element i EU. Tyskland søger fælleseuropæiske

løsninger, men er presset både af fodslæbende partnere i EU og kritikere på hjemmefronten, som hævder, at Tyskland betaler for meget til fællesskabet. Det kritiske spørgsmål for Danmark og de andre lande er, om de kan bidrage til at styrke det politiske centrum i Tyskland og derved modvirke passionen for nye radikale løsninger. Danmark bør melde klart ud – tabt folkeafstemning og forbehold til trods – at fælleseuropæiske løsninger er i Danmarks nationale interesse.

Endelig handler det om bygge bro mellem USA og Tyskland på den ene side og Frankrig og Storbritannien på den anden. De to sidstnævnte lande er ikke længere tonegivende som i gamle dage, men de er dynamiske på deres egen måde og uundværlige med hensyn til at give EU og NATO en kollektiv karakter ud over søjlebærerne USA og Tyskland. Danmark bør her genopdage sin rolle som brobygger mellem stormagternes projekter eller visioner – og styrke sit diplomatiske netværk med andre små lande, som kan bidrage til brobyggeriet.

## Konklusion

Med kommissoriet for den udenrigspolitiske udredning og med Taksø-Jensen udredningen har Danmark fået en lejlighed til igen at overveje nytten af at centrere den udenrigspolitiske proces omkring den nationale interesse. Den bør tages alvorligt og ikke affejes med hensyn til visioner om, at politik bør bevæge sig ud over det nationale rum. Tværtimod er den nationale interesse en anledning til at styrke ræsonnementet bag det politiske centrums prioriteter og imødegå den passionerede populisme, som trænger sig på. Ræsonnementet kan og bør institutionaliseres i en ny udenrigspolitisk beslutningsproces.

Det bør også give anledning til politiske overvejelser omkring tiltag, som først og fremmest kan styrke det regionale niveau, for uden et stærkt NATO og EU svinder grundlaget for at varetage øvrige danske interesser.



# NATOs udfordringer: Forsikre, afskrække og genetablere

Af Tage Baumann

**Den aktuelle militære situation er præget af to forskellige usikkerheder. Mod øst en kendt og konstant modstander, en kendt trussel, en kendt konflikt men et ukendt handlemønster: en statisk ustabilitet. Mod syd en ukendt og stadigt skiftende modstandergruppering, en stadigt skiftende trussel og stadigt skiftende koalitioner: en dynamisk ustabilitet. NATOs udfordring er at finde fleksible, men konstante svar på de to ustabiliteter, både i form af afskrækkelse over for modstanderne og i form af forsikringer over for de NATO-lande, der grænser op til uro-områderne.**

Den 26. november 2015 forlangte NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg i syv store europæiske aviser, at der bliver skrevet et nyt, moderne regelsæt for sikkerhed i Europa.

Det gjorde han fordi NATO-landet Tyrkiet få dage forinden havde skudt et russisk kampfly ned i grænseegnen mellem Tyrkiet og Syrien. Tyrkerne sagde, at flyet var i tyrkisk luftrum og offent-

liggjorde en lydoptagelse, der angiveligt var den tyrkiske kamppilots advarsel til det russiske fly om at dreje af, før det krænkede tyrkisk luftrum. Rusland fastholder, at flyet blev skudt ned over syrisk område og henviser til, at navigatøren på det russiske kampfly reddede livet og landede i faldskærm på syrisk område. Piloten blev dræbt.

Flyet kom fra den russiske flyvestation i den nordlige Latakia-provins i Syrien og var en del af den militære oprustning i Syrien både i materiel og i militære handlinger, som præsident Vladimir Putin kort forinden, og til Vestens overraskelse, havde gennemført til støtte for den syriske præsident Bashar al-Assad. Eller måske for at sikre russiske interesser i den mellemøstlige storpolitik også i en tid efter Assad.

Stoltenberg gjorde i sin minikronik i de syv aviser opmærksom på, at det sikkerhedsregime, der blev opbygget gennem årtier i organisationen for sikkerhed og samarbejde i Europa, OSCE, og som har virket længe efter den kolde krigs ophør, ikke længere magter udfor-

---

Tage Baumann er journalist på DR, Orientering. Hans primære stofområder er Tyskland og sikkerhedspolitik.



Svenskerne diskuterer stadig med sig selv, om en russisk luftøvelse over Østersøen i virkeligheden var et gennemspillet angreb på militære anlæg i Sverige. Polakkerne er derimod ikke i tvivl: En af de større øvelser i det vestligste Rusland og i Hviderusland var, siger den polske regering, helt klart vendt mod mål i Polen.

dringen. Og at det tyrkisk-russiske problem er en brik i et meget større mønster, der omfatter krisen i og om Ukraine og de nye, aggressive sikkerhedspolitiske aktiviteter, som det russiske styre har lagt for dagen siden da. I form af militær opbygning i Ruslands vestlige og sydlige grænseområder, i nyformuleringer af russiske doktriner, der udpeger NATO som en trussel mod Rusland og Ruslands fjende, og i en øvelsesaktivitet i internationalt luft- og sørum, som med regelmæssige mellemrum har truet med at krænke andre landes suverænitet og tvunget europæiske lande til at afvise de russiske styrker, når de blev for nærgående.

Episoder som ofte nok har været faretruende nær på at løbe ud af kontrol. Og som ved en analyse af russernes øvelsesretning og øvelsesgenstand synes at gennemspille væbnede sammenstød med andre europæiske lande og på deres territorium.

Svenskerne diskuterer stadig med sig selv, om en russisk luftøvelse over Østersøen i virkeligheden var et gennemspillet angreb på militære anlæg i Sverige. Polakkerne er derimod ikke i tvivl: En af de større øvelser i det vestligste Rusland og i Hviderusland var, siger den polske regering, helt klart vendt mod mål i Polen. Dertil kommer så russiske advarsler til blandt andre Danmark om, at vi kan blive mål for russiske atomvåben, hvis vi vælger at bidrage til et amerikansk raketskjold.

Alt det her og mere til – for eksempel det der samles under begrebet hybridkrig – har skabt en stemning i Europa som i den kolde krigs heftigste dage, og det officielle NATO gør sig store anstrengelser for at forsikre om, at vi ikke står midt i en ny kold krig. En forsikring, Jens Stoltenberg gentog så sent som på den store årlige sikkerhedskonference i München i midten af februar.

### Statisk og dynamisk ustabilitet

Militært set er situationen præget af to forskellige usikkerheder, sagde formanden for NATOs militærkomite, den tjekiske general Petr Pavel på samme konference: Mod øst en kendt og konstant modstander, en kendt trussel, en kendt konflikt men et ukendt handlemønster: en statisk ustabilitet, kalder han det. Mod syd en ukendt og stadigt skiftende modstander-gruppering, en stadigt skiftende trussel og stadigt skiftende koalitioner: en dynamisk ustabilitet, med Pavels ord.

NATOs militære udfordring er at finde fleksible, men konstante svar på de to ustabiliteter, den statiske i øst og den dynamiske i syd. Både i form af afskrækkelse over for modstanderne og i form af forsikringer over for de NATO-lande, der grænser op til uroområderne. De baltiske og de østeuropæiske medlemmer i øst, i syd først og sidst Tyrkiet.

Det militære instrument til det er ved at tage form. Det er den hurtige udrykningsstyrke – NATO Response Force –

som hele tiden har været der, men som først rigtig kom på sporet med Ukraine-forskrækkelsen og de efterfølgende politiske beslutninger på topmødet i Wales for to år siden om at få styrken til at virke efter hensigten, at udvide den betydeligt – en fordobling til 60.000 mand – og at give den en særlig hurtig og slagkraftig ‘spydspids’-styrke, som kan rykke ud med få timers, højst dages, varsel. Både mod øst og mod syd, som Jens Stoltenberg hele tiden minder om.

Det er imidlertid kun mod øst, i Baltikum, i Polen og i Rumænien, at NATO opbygger en række mindre hovedkvarterer, indretter fremskudte våbendepoter og holder betydelige NATO-styrker i en konstant ‘øvelses-rotation’ for at forsikre Ruslands naboer blandt NATO-landene om alliancens solidaritet over for den trussel, som landene føler de er udsat for fra russisk side. Mod syd er indsatsen mere diffus og mindre i omfang. Udstationeringen af luftværnsraketter af typen Patriot i Tyrkiet, brugen af NATOs varslingsfly AWACS i tyrkisk lufterum og lidt mere afledt NATOs træningsindsats i det nordlige Irak for at styrke de kurdiske peshmerga-styrkers kampevner over for Islamisk Stat.

På det allerseneste må også NATOs søovervågning i Ægæerhavet for at spotte menneskesmulgere og overvåge flygtningestrømme mellem Tyrkiet og Grækenland regnes med, i hvert fald hvis man ser flygtningestrømmene fra Syrien som en sikkerhedstrussel mod NATO-området. Der er dem i NATO, der seriøst mener, at en del af Ruslands regnestykke er, at flygtningestrømmen kan skabe så store spændinger i sammenholdet i EU, at det europæiske projekt lammes eller bryder helt sammen, hvad der også ville være et hårdt slag mod NATO.

## NATO, EU og Rusland

NATO og EU har brug for hinanden i lyset af disse nye udfordringer, og det er måske en af grundene til, at netop USA så kraftigt understreger, at Washington vil se et stærkt Storbritannien bevaret i et stærkt EU, som udenrigsminister John Kerry formulerede det i München.

EU kan ikke formulere et militært svar på nogen af de her udfordringer, heller ikke på terrorudfordringen, som det foreløbige efterspil på terrorangrebene i Paris i november har vist. Det svar skal ske i en koalition af villige og med støtte af NATO på den ene eller den anden måde. Omvendt kan NATO ikke svare militært på udfordringen fra Rusland i Ukraine, men må overlade det til EU sammen med USA at reagere med økonomiske sanktioner mod Rusland.

Problemet her for både EU og NATO er, at hverken forsøget på at styrke de nye frontlinjestater i øst eller forsøget på at tvinge Rusland til at ændre adfærd med økonomiske sanktioner virker. Og problemet er samtidig, at Europa og USA har brug for Rusland både i den fortsatte proces omkring det iranske atomprogram og i forhandlingerne først om en holdbar våbenhvile, så en eller anden form for fredsproces i Syrien og derefter det endelige opgør med Islamisk Stat i Syrien og Irak.

Eller sagt mere direkte: Vesten, og altså NATO, har brug for at tale med Rusland, og gøre det på samme tid som alliancen forsøger at forsikre de østeuropæiske frontlinjestater om alliancesolidaritet i lyset af den opfattede russiske trussel, og samtidig med at NATO satser på militær afskrækkelse med Moskva som adresse.

Det sidste blev nedfældet i vedtagelserne på topmødet i Newport i Wales for to



FOTO: Martin Breum

Vitus Qujaukisoo og Kristian Jensen sammen i Alaska.

FOTO: NATO

NATOs generalsekretær, Jens Stoltenberg, på talerstolen på den store årlige sikkerhedskonference i München i midten af februar 2016.

år siden som en hensigtserklæring om, at NATO-landene igen vil stræbe efter at bruge to pct. af BNP på forsvaret. Foreløbig er det kun fem af NATOs 28 lande, der opfylder betingelsen. Danmark ligger aktuelt på knap 1,1 pct., og det ændrer sig ikke i det nuværende forsvarsforligs løbetid, det vil sige frem til udgangen af 2017. Så Danmark vil ikke kunne melde 'mission accomplished' på udgifterne på det kommende topmøde i Warszawa trods voksende amerikansk pres for at få de danske forsvarsudgifter op.

Man kan indvende, at forsvarsudgifter som del af BNP dybest set er vās og et mål, der kun bruges i mangel af bedre.

En stor stående styrke med mange værnepligtige, der ikke sendes på udlandsmissioner, kan være dyr uden at levere kampkraft. En mindre, men mobil og fleksibel styrke kan være billigere og alligevel levere mere kampkraft eller 'bang for the buck', som amerikanerne ynder at sige. En BNP-procent siger nok noget om det politiske ambitionsniveau, men ikke ret meget om de faktiske kampevner, som et land kan stille op med.

Bundlinjen i regnestykket siden den bratte opvågningen med Ukraine-krise og Krim-annekteringen i marts 2014 er imidlertid, at hverken afskrækkelse eller sanktioner har den ønskede effekt i Moskva,

og at nødvendigheden af samarbejde i Mellemøst-sammenhæng trænger sig på. Derfor må NATO forsøge at nå ud over sin egen beslutning om at standse det praktiske samarbejde med Rusland i det særlige NATO-Rusland Råd. Hvordan det kan ske, kan ingen i dag sige.

### NATO-Rusland Rådet

For nok hævder NATO stadig, at døren til politiske konsultationer i Rådet står åben, men for eksempel Polens nye regering gjorde det helt klart på sikkerhedskonferencen i München, at den ikke vil se nogen som helst beslutninger truffet i NATO-Rusland Rådet. Et forsøg på at genetablere samtalen med Rusland kan ikke være en del af en løsning, sagde den polske udenrigsminister, for det vil give Rusland et veto i ting, som NATO skal beslutte selv. Vesten og Rusland skal ikke igen sidde og afgøre, hvordan vi andre skal leve, slog Witold Waszczykowski fast under debatten i det faste NATO-panel på konferencen.

Og mere end det. Waszczykowski sagde, at Polen overhovedet ikke anerkender hele den grundaftale, der oprettede NATO-Rusland Rådet. Det var før vi blev medlem af NATO, så det er vi ikke bundet af, sagde han. Og blev konkret: "Lad gå med, at man kan tale sammen i rådet. Men den del af grundaftalen (Founding Act), som siger, at NATO vil afstå fra at udstationere 'substantielle styrker' permanent i områder, der grænser op til Rusland, eksisterer ikke mere siden det russiske angreb på Ukraine, sagde han.

Og derfor kræver Polen nærmest ultimativt, at der nu stationeres NATO-styrker fast i Polen nær grænsen til Rusland. De polske synspunkter bakkes op af Ru-

mænen og de baltiske lande, som mener, at de har brug for mere håndfaste garantier end de roterende NATO-styrker, der lige nu på skift er i de østeuropæiske lande. 'På øvelse' som det hedder.

Det er i sig selv på grænsen af aftalen med Rusland om NATO-Rusland Rådet, men kan lige præcis forsvares, lød det fra den tidligere NATO-generalsekretær Javier Solana i München. Det var Solana, der forhandlede grundaftalen med Rusland i 1997. Amerikanerne kommer østeuropæerne lidt i møde ved at sige, at læser man det, der er trykt med småt i aftalen, så kan det diskuteres, hvornår der er tale om 'substantielle styrker', og hvor meget NATO-infrastruktur der under aftalen kan opbygges i områder nær de russiske grænser.

Det her et eksempel på de brudflader, de seneste to års dramatiske ændringer i det store sikkerhedspolitiske billede har skabt internt i NATO, og det viser, hvilke kraftanstrengelser, der skal til på det kommende topmøde i Warszawa i juli 2016 for at få en fælles forståelse af, hvordan NATO skal reagere på de nye rammebetingelser for fortsat at opfylde sin rolle som sikkerhedsgarant for alle NATO-lande.

I NATO under den kolde krig følte europæerne på et tidspunkt, at de var nødt til at samles i en 'euro-gruppe' for at hævde de særlige europæiske interesser og synsvinkler over for Washington. I slutningen af 2015 var det de østeuropæiske frontlinjestater, der mødtes i Bukarest i en slags 'Østeuropa-gruppe' for at formulere deres fælles interesser over for 'det gamle NATO'. Og der er meget lidt tvivl om, at de interesser ikke er fuldt ud forenelige med en samlet strategi, der kan gøre NATO i stand til

at opfylde sine opgaver over for alle medlemslande.

Man kan sige det enkelt: en NATO-soldat, der er fast stationeret i Polen, er ikke til rådighed for et forsvar af Tyrkiet, hvis det er dér, truslen viser sig. Og et krigsskib, der er fast stationeret i Sortehavet, er ikke til rådighed for en indsats i Nordatlanten, hvis det er dér, der er behov for at stive NATOs suverænitets-håndhævelse af.

### **Øget fokus på søstridskræfter**

Det var da også fra den norske statsminister Erna Solbjerg, at den polske udenrigsminister fik modspil i München. Svaret er ikke faste udstationeringer, svaret er fleksible og mobile styrker, sagde hun.

Også den diskussion kommer uden tvivl på topmødet i Warszawa.

Solbjerg åbnede så endnu en front i NATO-diskussionen ved at argumentere for, at Alliancen på topmødet i Warszawa igen ofrer mere opmærksomhed på søstridskræfterne. "Aldrig siden den kolde krig er vi blevet udfordret så meget til søs som i de seneste år. Fra Nordatlanten over Østersøen til Middelhavet og Sortehavet mærker vi udfordringen", sagde hun.

Norge forsøger at fastholde NATOs opmærksomhed på den sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis og Nordatlanten, og det er mere end sandsynligt, at Norge kan få støtte til det perspektiv fra Danmark. Et øget dansk fokus på Arktis er et af kravene i den rapport, som ambassadør Peter Taksø-Jensen i begyndelsen af maj fremlagde om et samlet nyt syn på Danmarks udenrigs-, sikkerheds-, forsvars- og udviklingspolitik.

Kravet om øget fokus på søværnet kommer også fra Rumænien, hvis præsident Klaus Iohannis i München forsøgte

at få NATOs opmærksomhed henledt på den sikkerhedspolitiske situation i Sortehavet. Her er balancen er forskubbet i russisk retning efter den russiske annektering af Krim-halvøen, og NATO-lande med Sortehavskyster føler sig under stigende sikkerhedspolitisk pres fra Rusland.

Iohannis sagde i sit oplæg til panel-diskussionen om NATOs fremtidige udfordringer også, at han ikke ser nogen modsætning mellem NATOs behov for at bekræfte de østeuropæiske landes sikkerhed og behovet for at genetablere en sikkerhedspolitisk samtale med Rusland. Det handler i stedet om at finde den rette balance mellem de to, sagde han.

Lidt i modsætning til den polske udenrigsminister, som mellem linjerne fik sagt, at det er den forkerte vej at gå overhovedet at genetablere en sikkerhedspolitisk samtale med Rusland. Rusland, sagde han, opfatter konsultationer som noget, der skal ende med enighed om et eller andet. For polakkerne betyder konsultationer med Rusland derimod udelukkende at informere russerne og ikke mere end det.

### **Forud for Warszawa**

Ordstyrer for panelet var den amerikanske tidligere NATO-ambassadør og tidligere viceudenrigsminister for europæiske spørgsmål i State Department, Nicholas Burns. Han rejste tre kerne-spørgsmål, som også vil være dagsordenen for Warszawa-topmødet.

Det første er spørgsmålet om at styrke sikkerhedsgarantierne under NATOs musketered – artikel fem i pagten – til de baltiske lande og Polen i lyset af Ukraine. Det andet er spørgsmålet om, hvorvidt NATO-landene har de nødvendige mili-

tære evner og kapaciteter, hver for sig og samlet, og hvordan det kan lykkes at få flertallet af medlemslandene op på at bruge to pct. af BNP på forsvaret fra 2018. Og det tredje er et centralt spørgsmål om NATOs ansvar over for partnerlandet Ukraine, og om NATO i sidste ende skal yde 'dødbringende våbenhjælp', som Burns sagde, til Ukraine, så det kan forsvare sit eget territorium.

Den britiske forsvarsminister Michael Fallon sammenfattede de praktiske problemer for NATO op til topmødet i juli i tre punkter.

For det første må NATO indstille sig på at møde trusler fra enhver retning, ikke kun fra én enkelt kant. Der må udvikles en afskrækkelsesdoktrin, der er tilpasset det 21. århundredes nye og langt mere usikre tid, en doktrin, som ikke bare finder den rigtige balance mellem fremskudt tilstedeværelse og evnen til at forstærke i en fart, men som sikrer NATO-landene modstandskraft over for hybrid- og cyberkrig-angreb. Angrebsformer som udvisker skillelinjen mellem den militære og den civile dimension. For det andet må NATO blive bedre til at reagere hurtigt. Ikke bare med en spydspidsstyrke, men også med de rigtige og fleksible hjælpestrukturer og måske især med en hurtigere politisk beslutningsproces i Alliancen. Og for det tredje må det hele være ordentligt finansieret.

Også de tre punkter kommer topmødet til at arbejde med, for nok er noget sket i den retning, som Fallon her anbefaler, men der mangler stadig en del, før NATO har en omfattende strategisk afskrækkelsesevne, og der mangler stadig en del på finansieringen.

Storbritannien har sagt, at det vil bruge 2 pct. af BNP hvert år de kommende fem

år, og også andre lande har meldt om nye store udgifter til forsvaret. Men ikke alt er, hvad det ser ud til.

Tysklands forsvarsminister, Ursula von der Leyen, har annonceret, at hun vil bruge omregnet næsten 1.000 milliarder kroner ekstra på forsvaret de kommende 15 år. Det kunne lyde som en væsentlig oprustning, men i det kæmpebeløb gemmer sig helt nødvendige udgifter til erstatning af helt basalt udstyr, som tyskerne har slidt ned og forsømt at vedligeholde de seneste mange år. Ikke kun større våbensystemer, køretøjer og kommunikationsudstyr, men også soldaters personlige udstyr som natbriller, skudsikre veste og den slags fundamentale ting. Og så skal mange tyske kaserner renoveres, fordi de er blevet forsømt i lang tid, mens pengene er gået til blandt andet den tyske styrke i Afghanistan.

Så mange af de ekstra penge går til bare at opretholde omtrent den kampkraft, tyskerne har i øjeblikket, selv om der også i det her program er en reel oprustning og modernisering. Men læren er, at ikke alle udmeldinger om øgede forsvarsudgifter kan omsættes direkte til øget kampkraft. Og så skal det da lige tilføjes, at forsvarsministeren i Berlin endnu ikke har fået finansministerens ja til den ambitiøse udgiftsplan. Et problem for topmødet i Warszawa bliver netop at skille de politiske udmeldinger og de reelle tilførsler af militære evner til den samlede alliance nøgternt fra hinanden.

Der er ikke kun behov for flere penge, men også for at genoprette nogle af de evner, der de seneste ti-femten år er blevet ofret for at udvikle hurtigt deployerbare styrker over store afstande, det 'indsatsforsvar' som Danmark besluttede sig for at lade afløse tidligere tiders territorial-



forsvar for at kunne påtage sig operationer som den i Irak og i Afghanistan. Tyskland gik i samme retning, men har tænkt om og satser nu igen – i lyset af Ukraine – på for eksempel tunge kampvognsbaserede enheder, der mere hører hjemme i territorial- eller områdeforsvarets værktøjskasse end i indsatsforsvaret.

Danmark har trods de nye udfordringer i nærområdet efter Ukraine ikke tænkt sig at se tilbage, men vil fortsat satse på et indsatsforsvar. Det gjorde forsvarsminister Peter Christensen klart for nylig i en tale i Det Krigsvidenskabelige Selskab.

Om topmødet vil vælge at gå videre med generalsekretær Jens Stoltenbergs ønske om et nyt sæt regler for, hvordan NATO og Rusland i den nye sikkerhedspolitiske situation undgår sådanne farlige mellemspill som den russisk-tyrkiske flyepisode i grænseområdet til Syrien, undgår at fejlfortolke hinandens handlinger eller hensigter og undgår, at sikkerheden går tabt, fordi enkeltepisoder eskaleres ud af kontrol, står endnu uvist hen.

### **Et ‘Memorandum of Understanding’**

Lederen af den sikkerhedspolitiske tænketank European Leadership Network (ELN), Ian Kearns, mener, at der er alvorligt brug for en ny forståelse, et ‘Memorandum of Understanding’,

mellem NATO og Rusland for at kunne håndtere den slags farlige mellemspill.

Sådan en aftale findes ikke mellem NATO og Rusland i dag, skriver han, selv om der findes enkelte bilaterale aftaler mellem Rusland og individuelle NATO-lande. ELN har opgjort, at der fra marts 2014 til marts 2015 var 60 sådanne farlige situationer til søs og i luften i det euro-atlantiske område. Og senest den tyrkisk-russiske episode med det nedskudte fly har ifølge Kearns på dramatisk vis demonstreret behovet for at få sådan en aftale med Rusland. Også det kan blive en af udfordringerne på Warszawa-topmødet.

Og så kan topmødet i øvrigt få vanskeligt ved at beslutte ret meget, fordi det kommer, netop som den amerikanske præsidentvalgkamp nærmer sig sin varme slutfase. Og nok kan præsident Barack Obama indgå aftaler i Warszawa, men han skal have den amerikanske kongres med sig, og den er alt andet end enig med manden i Det Hvide Hus. Resultatet kan blive, at USA's politiske manøvre muligheder er stærkt begrænset på topmødet, og så kan mødet ikke bevæge ret meget i og for alliancen. Uanset hvor store udfordringerne er.

Med generalsekretær Jens Stoltenbergs ord så er det, vi ser nu, ganske vist ikke en ny kold krig. Men det er en øjenåbner.





# Frygten for PKK dikterer Tyrkiets Syrienpolitik

Af Deniz Serinci

**Tyrkiet frygter, at en kurdisk stat i Syrien vil påvirke tyrkiske kurderes løsrivelsestrang. PYD, som administrerer selvstyret i det nordlige Syrien, har tætte bånd til PKK. Både PKK og PYD betragter PKK's stifter Abdullah Öcalan som dets leder, og der er billeder og statuer af Öcalan overalt i det nordlige Syrien, hvor PYD har magten. Og når PKK-relaterede organisationer som PYD opretter en administration for de 2-4 mio. kurdere i Syrien, så frygter tyrkerne, at det kan inspirere de 15 mio. kurdere i Tyrkiet til at gøre det samme.**

De fremtrædende tyrkiske redaktører Can Dündar og Erdem Gül blev i februar 2016 løsladt. De to mænd havde i flere måneder siddet fængslet, arresteret og sigtet for 'forræderi'. De havde afsløret, at den tyrkiske efterretningstjeneste i januar 2014 – ifølge vidneudsagn fra en anklager og domstol, som nyhedsbureauet Reuters har fået indsigt i – havde sendt våben til ukendte modtagere i de dele af Syrien, der er under islamistiske oprøreres kontrol. Helt præcist var der tale om seks containere med våben, camoufleret

som nødhjælp Retsagen mod de to mænd startede i marts og i begyndelsen af maj blev Dündar og Gül idømt henholdsvis fem år og ti måneders fængsel og fem års fængsel.

Sagen – og den våbentransport, som de to redaktører afslørede – er yderst belastende for det regerende Retfærdigheds- og Udviklingsparti (AKP) og præsident Recep Tayyip Erdogan, da det sætter fokus på landets Syrienspolitik.

Officielt har tyrkerne taget afstand fra mange af de syriske islamistiske grupper og benægter forlydender om, at de skulle støtte dem. Der er heller ikke noget bevis for, at Tyrkiet direkte skulle have støttet den mest radikale af grupperne, nemlig Islamisk Stat (IS).

Men uofficielt er det velkendt, at tyrkiske grænsevagter fra 2012 og fremefter ofte har set den anden vej, når islamister – heriblandt fra IS – krydsede Tyrkiets 877 kilometer lange grænse til Syrien, ofte kaldt 'the jihadi highway' ind i Syrien for at kæmpe mod to af AKP's hovedfjender: Diktatoren Bashar al-Assad og Folkets Forsvarsheder (YPG), der er den militære gren af Det Demokratiske Enhedsparti (PYD), som anses for at

Deniz Serinci er redaktør på den dansk-kurdiske netavis Jijan.dk.

være den syriske gren af Kurdistans Arbejderparti (PKK). Sidstnævnte har ligget i krig med Tyrkiet i tre årtier og figurerer på EU's terrorliste.

En FN-rapport, der blev offentliggjort i december 2014, beskrev Tyrkiet som den vigtigste rute for våben leveret til IS og al-Nusra-fronten, der er al-Qaeda's lokale afdeling i Syrien. I rapporten hed det blandt andet, at "de fleste [våben]forsyninger er enten blevet beslaglagt fra de væbnede styrker i Irak, eller (i mindre grad) Den Syriske Arabiske Republik. Ellers er der primært blevet smuglet til ISIL og [al-Nusra-fronten] gennem ruter, der går igennem Tyrkiet".

USA's efterretningschef, James Clapper, anslog, at 60 pct. af de udenlandske krigere finder vej ind til Syrien gennem Tyrkiet.

### **Frygter PKK mere end IS**

Den tyrkiske regering afviser igen og igen beskyldningerne og henviser til, at det er vanskeligt for dem at vide, hvem der tager over grænsen til Syrien med fredeligt ærinde – såsom journalister – og hvem, der gør det for at deltage i borgerkrigen.

Det er vigtigt at understrege, at Tyrkiets IS-kurs har ændret sig. Over 500 personer blev i halvåret fra januar 2015 til sommer samme år arresteret og anklaget for tilknytning til IS, og 1500 udlændinge blev udvist af Tyrkiet på grund af samme anklage.

Forholdet mellem IS og Tyrkiet blev yderligere stærkt forværret efter, at formodede IS-bombemænd den 20. juli 2015 dræbte 30 prokurdiske aktivister i byen Suruc i Sydøsttyrkiet tæt på grænsen til Syrien. Derefter gav Tyrkiet USA lov til at bruge Incirlik-luftbasen i det sydlige Tyrkiet i kampen mod den islamistiske

organisation. Dermed blev det nemmere for amerikanske fly at bombe IS.

Men trods kursændringen ses stadig en tendens til, at tyrkerne først og fremmest går efter PKK – og ikke IS, sådan som det internationale samfund helst ønsker. Efter Suruc-massakren, der menes begået af IS-folk, begyndte Tyrkiet at bombe PKK-stillinger i Iraks Kurdistanregion og anholdt i de første uger efter 20. juli 1302 personer – hvoraf 847 ifølge en regeringstalsmand anklagedes for at være tilknyttet PKK, mens 137 er anklaget for at være tilknyttet IS.

Det hænger sammen med det faktum, at Tyrkiet frygter PKK mere end det frygter IS. Som pro-AKP-avisen Sabah erklærede, så er PKK og dets syriske gren PYD farligere end IS:

Når tyrkerne i den grad frygter PYD, som administrerer selvstyret i det nordlige Syrien kendt som 'Rojava' (der betyder Vest på kurdisk), så skyldes det PYD's bånd til PKK. Selv benægter PYD, at det er en syrisk gren af PKK. Men både PKK og PYD betragter PKK's stifter Abdullah Öcalan som deres leder. Der er billeder og statuer af Öcalan overalt i det nordlige Syrien, hvor PYD har magten. Flere af krigerne i YPG, den militære gren af PYD, har tidligere kæmpet for PKK.

Det faktum, at PYD bevidst udelukker og undertrykker andre PKK-kritiske kurdiske partier, bekræfter blot tyrkerne i, at selvstyret i Rojava er en ren PKK-stat.

Havde det kurdiske selvstyre i Rojava ikke været styret af PKK/PYD, så kunne Tyrkiet måske godt leve med det. Faktisk er Tyrkiets bedste allierede i Mellemøsten i dag Kurdistans Regionale Regering (KRG), der har haft selvstyre siden 1992. 70 pct. af den tyrkisk-irakiske handel sker således mellem KRG og Tyrkiet.



Hvis kurderne i Syrien med tiden løsriver sig fra Damaskus, hvad sker der så. Vil kurderne i Tyrkiet blive inspireret til at gøre det samme? Det er den frygt, som mange tyrkere går rundt med. Og hvis først kurderne løsriver sig fra Tyrkiet, vil andre mindretal i landet – laz'erne, tjerkeserne, grækerne, araberne, armenierne – så også løsrive sig?

Huseyin Celik, talsmand for AKP, indikerede i juni 2014, at hans land er klar til at acceptere en selvstændig kurdisk stat i Irak. "Hvis Irak bliver delt, og det er uundgåeligt, så er de [kurderne] vores brødre".

Men når PKK – eller PKK-relaterede organisationer som PYD – opretter en administration for de 2-4 mio. kurdere i Syrien, så frygter tyrkerne, at det kan inspirere de 15 mio. kurdere i Tyrkiet til at søge samme form for selvstændighed.

Det er allerede sket, vil mange mene: Siden sommeren 2015 har der været tiltagende kampe i Tyrkiets kurdiske områder mellem den Patriotiske Revolutionsnære Ungdomsbevægelse (YDG-H), en ungdomsafdeling af PKK, og de tyrkiske sikkerhedsstyrker. De sidste måneder har følgende mønster gentaget sig flere steder: Militante fra YDG-H barrikaderer bestemte byer og bydele og graver voldgrave for at forhindre ordensmagten i at komme ind i området. Derefter udråber YDG-H 'selvstyre' i området – ligesom PYD har gjort i Rojava.

Derudover har PKK-folkene i Tyrkiet oprettet brigader ved navn YPS (De Civile Forsvarsheder) tydeligt inspireret af YPG i Rojava.

### Tyrkiet og de syriske kurdere

AKP behøver ikke frygte, at den kurdiske nationalisme i Irak vil påvirke kurderne i Tyrkiet. For de færreste tyrkiske kurdere føler en tilknytning til KRG og deres fæller i Irak.

Det forholder sig ganske anderledes med forholdet til de etniske fæller i Syrien, der er særdeles tæt knyttede til Tyrkiets kurdere. De syriske og tyrkiske kurdere har store ligheder i historie, dialekt og ideologi – og det er AKP meget bevidst om. Mange syriske kurdere stammer oprindeligt fra Tyrkiet og de taler den samme kurdiske kurmanji-dialekt. En tredjedel af PKK's guerillaer er syriske kurdere, og det samme er den tidligere leder af PKK's væbnede fløj, Fehman Huseyn.

PKK valgte bevidst at flytte fokus væk fra Tyrkiet til Rojava, efter at fredsprocessen mellem AKP og PKK (2013-2015) gik i stå. For organisationen frygtede, at dens popularitet – samt krigerens krigsvanthed – langsomt ville aftage, hvis den ikke holdt sig aktiv på slagmarken. Derfor sendte PKK krigerne til Rojava for at bekrige islamisterne. På den måde kunne PKK over for baglandet i Tyrkiet pege på, at man trods våbenhvilen med den tyrkiske regering stadig kæmpede og holdt sig aktiv – bare i Rojava.

Hvis kurderne i Syrien med tiden løsriver sig fra Damaskus, hvad sker der så. Vil kurderne i Tyrkiet blive inspireret til at gøre det samme? Det er den frygt, som mange tyrkere går rundt med. Og hvis først kurderne løsriver sig fra Tyrkiet, vil andre mindretal i landet – laz'erne, tjerkeserne, grækerne, araberne, armenierne – så også løsrive sig? I så fald er frygten, at Tyrkiet falder fra hinanden.

Egentlig er en sådan frygt urealistisk, hvis man skal tro meningsmålingerne.

PKK gik oprindeligt ind for et selvstændigt Kurdistan, men droppede senere den idé til fordel for selvstyre inden for Tyrkiets grænser. PKK indså, at en selvstændig stat er urealistisk i Tyrkiet, idet mange – måske op til halvdelen – af kurderne bor i Vesttyrket og ikke længere i den østlige del af landet.

Mange af disse kurder i Vesttyrket ønsker ikke at droppe deres familie og de velbetalte jobs for at rejse til det ludfattige og urolige Østtyrket i tilfælde af et selvstændigt Kurdistan.

Meningsmålinger viser, at kun ca. 15 pct. af kurderne i Tyrkiet bakker op om en selvstændig stat – i en måling fra 2013 afviste 77 pct. af kurderne uafhængighed. Flertallet ønsker i stedet flere kulturelle rettigheder inden for Tyrkiets grænser. Disse tal forhindrer dog ikke tyrkerne i at opretholde et skræmmescenarium om kurdisk selvstændighedstrang. For meningsmålinger viser samtidig, at et flertal af etniske tyrkere er overbeviste om, at kurderne pønser på reel løsrivelse.

Begivenheder i Rojava i maj 2015 bidrog yderligere til den tyrkiske frygt: Egentlig havde PYD tre fysiske adskilte enklaver i Rojava, nemlig Cezîre, Kobanê og Efrîn. I maj 2015 lykkedes det så YPG at erobre byen imellem Cezîre og Kobanê, nemlig Tel Abyad/Girê Sipî. Dermed kunne PYD/PKK bedre forbinde de kurdiske områder med hinanden og var dermed kommet et skridt nærmere drømmen om en sammenhængende enhed i Rojava – et syrisk Kurdistan.

Det gjorde, at den tyrkiske AKP-regering igen luftede ideen om at oprette en flyveforbudszone i Syrien, der skal strække sig cirka 90 km langs den tyrkisk-syriske grænse og række 40-55 km ind i Syrien.

Formålet med sådan en zone er reelt fra tyrkisk side at bremse PKK/PYD's fremmarch i Rojava og drive en kile ind mellem Efrîn mod vest og Kobanê og Cezîre mod øst og dermed forhindre oprettelsen af en sammenhængende PKK-stat i Rojava.

Efter erobringen af Tel Abyad sagde Tyrkiets præsident Erdogan straks, at han "aldrig vil tillade etableringen af en ny stat syd for grænsen, i Nordsyrien". Her henviser tyrkerne til, at de ikke ville føler sig trygge ved at skulle være nabo til deres egen hovedfjende gennem tre årtier, nemlig PKK – eller en syrisk afdeling af den – lige syd for grænsen, hvorfra de kan angribe Tyrkiet.

Da jeg fornylig besøgte Tyrkiet, sagde en taxachauffør det således: "Var USA glad for at have et kommunistisk Cuba i dets baghave? Var Israel glad for at have Fatah og senere Hizbollah som nabo i Sydlibanon?"

### **Ikke en legitim leder**

Tyrkiets Syrienpolitik handler ikke kun om PKK. Det handler også om, at tyrkerne i det hele taget ikke anser præsident Bashar al-Assad som en legitim leder. Da den nuværende præsidents far, Hafez al-Assad, døde i 2000, havde naboen mod nord håbet på, at efterfølgeren, den kun 34-årige øjenlæge Bashar, ville indføre gradvise reformer.

Erdogan opfordrede rent faktisk det syriske styre til at gennemføre demokratiske reformer 'før det er for sent'. Det skete ikke, og det syriske oprør brød ud i marts 2011, påvirket af revolterne i Tunesien, Egypten, Libyen, osv. Tyrkiet begyndte herefter at give husly til den syriske opposition og Den Frie Syriske Hær.

Tyrkiets interesse heri var og er, at Erdogan gerne ser, at Syriens flertal på næsten 75 pct. sunni-muslimer – samme retning inden for islam, som Erdogan og et flertal af tyrkerne tilhører – får del i magten.

Som det er nu, ligger næsten hele magten hos Assad-familien, der tilhører Alawi-sekten, der tæller omkring 12 pct. af befolkningen, og som er en gren inden for shia-islam. Alawitterne får størstedelen af goderne og sidder tungt på magtapparatet, hæren og efterretningstjenesten, ligesom de ofte nyder forrang i uddannelsessystemet og i forretningsverden.

Mange konservative muslimer, og Erdogan og AKP har deres baggrund i den konservative politiske islam, anser generelt alawitterne som vantro og uislamiske, fordi sekten helligholder profeten Muhammeds fætter Ali, hvilket er i strid med islams monoteisme.

Alawitterne adskiller sig på mange måder teologisk fra sunni-islam, idet de lægger mindre vægt på Koranen og hverken går i moské, tager til Mekka eller beder på den muslimske måde, og forholdet mellem alawitterne og sunni-muslimerne har derfor til tider været stormfuldt.

En regering ledet af en sunni-islamisk bevægelse i Syrien kan hjælpe AKP-regeringen med at konsolidere sin indflydelse og magt i Mellemøsten og Nordafrika i de kommende år som modvægt til den mangearige shia-rival Iran, hvis indflydelse man ønsker at begrænse.

Som med Saudi-Arabien og Qatar, handler Tyrkiets Syrienpolitik også om at reducere den shia-muslimske halvmånes magt i Mellemøsten. Betegnelsen 'shia-halvmånen' blev første gang kendt i

2004, da Jordans kong Abdullah i et interview med *Washington Post* brugte termen.

For kongen betegnede den shiitiske halvmåne en zone med shiitisk dominans, der starter hos de proiranske shiamuslimer i Bahrain, fortsætter til Iran, videre til det shiitiske Irak og til Syrien og så slutter hos Libanons shiitiske Hizbollah-milits. Som seneste eksempel kan man sige, at de proiranske Houthi-oprørere i Yemen også er kommet med i shia-halvmånen.

Den iranske hjælp til Hizbollah i Libanon bliver transporteret via Syrien. Hvis Iran mister Syrien, så risikerer de også at miste Libanon. Shia-halvmånen vil dermed miste to steder, hvorved Tyrkiets iranske rivaler vil være dobbeltsvækket.

### Assad og PYD

Det faktum, at Assad og PKK/PYD angiveligt arbejder sammen, bekræfter tyrkerne i, at de er omringet af fjender, og at de derfor må føre en offensiv politik på området.

Når PYD/PKK pludselig har kunnet få et område i Nordsyrien, som PKK ikke formåede at få på 30 år i Tyrkiet, hænger det sammen med, at Assad i slutningen af juli 2012 selv trak sine soldater, efterretningsfolk og politi ud af en række landsbyer langs den syrisk-tyrkiske grænse, hvor kurderne dominerer.

I stedet overtog PYD kontrollen med området. I de dage havde Assads regime travlt med det ulmende oprør i Damaskus, hvorfor han formentlig valgte at efterlade Nordsyrien til PKK.

Hvad var Assads formål med sådan en handel med PKK/PYD? Han forsøgte at neutralisere kurderne, der før havde været, og på den måde sikre sig, at de ikke

tilsluttede sig oprøret imod ham. Dermed slap Assad også for at skulle bruge militære ressourcer på at holde fred og orden i Nordsyrien. Den opgave blev udliciteret til PKK/PYD: Da nogle kurdere så demonstrerede mod Assad, som i byen Amude i juni 2013, tøvede PYD's militære gren YPG ikke med at skyde og dræbe tre anti-Assad-demonstranter, hvilket styrkede anklagerne om, at det kurdiske parti arbejdede sammen med regimet i Damaskus. Ved at støtte tyrkernes fjende kunne Assad også hævne sig på naboen mod nord, der støttede FSA mod Assad.

Egentligt var der ikke noget nyt i Assadernes støtte til PKK. Assads far, havde været allieret med PKK i over 20 år, og PKK's fængslede leder Abdullah Öcalan levede i eksil i Damaskus i to årtier.

Årsagen til Syriens historiske støtte til PKK var, at landet havde flere udeståender med Tyrkiet. Assad var imod Tyrkiets annektering i 1938 af Hatay-provinsen, der indtil da havde været syrisk. Ligeledes var Assad imod Tyrkiets vanddæmningsprojekt GAP, der angiveligt vil resultere i mindre vand fra Eufrat og Tigris, der strømmer fra Tyrkiet til Syrien.

### **Turkmenerne**

En faktor, der også spiller en rolle i Tyrkiets Syrienpolitik, er de tyrkisktalende turkmenere i Nordsyrien. Millioner af syrere har rødder i dette folk, som tyrkerne på den anden side af grænsen identificerer sig med af historiske, kulturelle og sproglige årsager.

Da Tyrkiet nedskød et russisk fly i efteråret 2015, fordi det russiske fly havde været inde i tyrkisk luftrum i 17 sekunder, var en underliggende årsag blandt andet turkmenerne. AKP var irriteret over, at Rusland bombede Bayirbucak-

regionen, hvor anti-Assad turkmenske oprørsgrupper, der er støttet af Tyrkiet, opererede. Derudover var man irriterede over, at Rusland med dets indtog i Syrien-krigen kort tiden forinden reelt havde sikret, at Assad kunne blive siddende. Sidst men ikke mindst, brød tyrkerne sig ikke om russernes samarbejde med YPG/PYD/PKK.

Ifølge AKP-regeringens talsmand, Bulent Arinc, fordriver YPG turkmenerne i de områder, som den kurdiske militærintager. Pro-AKP avisen Sabah taler ligefrem om, at "PYD begår systematisk etnisk udrensning".

I årtier har tyrkiske politikere og medier talt om, at tyrkisktalende folkeslag blev og bliver undertrykt i fx Sovjetunionen/Rusland, Kinas Xinjiang-provins, det tidligere kommunistiske Bulgarien og Irak under Saddam Hussein. Men bortset fra i Cypern i 1974 har Tyrkiet sjældent grebet ind for at forsvare et tyrkisk mindretal uden for Tyrkiet. Alligevel fastholder det tyrkiske establishment omtalen af de undertrykte tyrkiske brødre, simpelthen fordi det appellerer til vælgerens nationalistiske bevidsthed i Tyrkiet.

Således bliver den kurdiske og russiske behandling af turkmenere brugt til at legitimere Tyrkiets politik i Syrien, om end den sjældent medfører nogen handling.

### **Genopliv fredsprocessen**

I en tyrkisk befolkning, hvor et flertal ifølge meningsmålinger anser PKK for at være en fjende, vil de færreste kunne acceptere at få selv samme PKK – eller en syrisk gren af den – som nabo.

Egentligt var der en fredsproces mellem PKK og AKPs regering i Tyrkiet fra 2013

til 2015. Efter at begge parter beskyldte hinanden for ikke at have levet op til deres forpligtelser i aftalen, brød processen sammen i juli 2015.

Hvis fredsprocessen i fremtiden bliver genoptaget og munder ud i en aftale, sluttes der fred med PKK. Hvis først Tyrkiet begraver stridsøksen, vil der formentlig ikke være grund til at opretholde det fjendtlige forhold til PKK/PYD i Syrien. En fredsslutning med PKK's afdelinger i både Tyrkiet og Syrien vil være en kæmpe fordel for AKP, for så kan Assad ikke længere bruge PKK mod Tyrki-

et, sådan som han og hans far har gjort det fra 1979 til 1998 og igen fra 2012 og frem.

Men selv hvis forholdet til PKK bliver forbedret, så vil et andet problem fortsat eksistere, nemlig Assad. AKP kræver, at han går af som leder af Syrien. Det har dog lange udsigter efter Ruslands indtræden i krigen, hvor den syriske regeringshær er i offensiven og regeringen formentlig kan se frem til at blive siddende, i hvert fald i dele af Syrien.

○ ○ ○



# Anmeldelse:

## Ny dansk litteratur om EU

Af Uffe Østergård

To garvede journalister som kender Bruxelles ud og ind, giver hver deres aktuelle bud på, hvad der foregår 'Nede i EU'. Og de vinder ved at blive læst sammen.

Jacob Langvad: **Europas svære fællesskab**. *Columbus 2015, 144 s.*

Jens Thomsen: **Kommissærens første 100 dage**. *Gyldendal 2015, 225 s.*

Vi er ikke forvante med seriøs oplysning om EU-samarbejdet på dansk. Der er ganske vist mange dygtige EU-specialister, hvoraf mange er uddannet på European University Institute i Firenze. Men flertallet af forskerne følger Videnskabsministeriets krav om at publicere i specialiserede tidsskrifter på engelsk, eventuelt suppleret med optræden i de elektroniske medier.

Den eneste store undtagelse er den fremragende lærebog Europa i forandring af Marlene Wind, Morten Kelstrup og Dorte Sindbjerg Martinsen fra 2008. Den er ganske vist kommet i en udvidet og opdateret udgave i 2012, men fire år er lang tid, især i europæisk politik i disse år hvor krise efter krise har



udfordret institutionerne og de indarbejdede samarbejdsmetoder.

Samtidig har vi fået et mere EU-skeptisk Europa-Parlament og en ny Kommission, der har lovet at være ambitiøs på store sager og beskeden på små sager. Det er derfor yderst velkomment at to garvede journalister som kender Bruxelles ud og ind nu har givet os hver deres aktuelle bud på hvad der foregår i det, selv for mange politisk interesserede, så fjerne EU. "Nede i EU" som det hedder hos såvel modstandere som de stadig mere lunkne tilhængere.

Uffe Østergård er professor emeritus i europæisk historie, Department for Business and Politics, CBS og adjungeret professor i moderne europæisk historie, Aarhus Universitet

## Mere end en lærebog

Jacob Langvad er en af de ret få danske journalister som dækker EU professionelt fra Bruxelles, hvor han bor siden 1993. Han har kompetent og velorienteret berettet til *Weekendavisen*, *Mandag Morgen* og *P1 Orientering* i alle årene og har nu samlet sine resultater i en diskret udseende bog om EU på lærebogsforlaget Columbus.

Den er camoufleret som en lærebog i samfundskundskab for gymnasiet, men det skal man ikke lade sig afskrække af. Den har ganske vist opsummeringer og pædagogiske spørgsmål. Men der er først og fremmest tale om en velskrevet, præcis og aktuel redegørelse for det europæiske samarbejde med mange illustrerende historier og satiretegninger.

Reelt har vi her den første helt opdaterede redegørelse for EU's aktuelle situation og de mange kriser der presser fællesskabet, samt en opdateret fortælling om tilblivelsen af den nye Kommission under ledelse af luxembourgeren Jean-Claude Juncker i 2014.

Som noget nyt lykkedes det Europa-Parlamentet at få valget af Kommission ud i det åbne og væk fra regeringernes sædvanlige aftaler i korridorerne i det Europæiske Råds skumle Justus Lipsius bygning. Den ligger godt nok kun et langt stenkast fra Kommissionens firfløjede Berlaymont bygning på den anden side af rue de la Loi på vejen til Europa parlamentets to imponante bygninger. Men repræsenterer en traditionel mellemstatslig og lukket politisk verden.

Regeringslederne blev imidlertid overhalet af EU-parlamentarikerne der med henvisning til en ulden paragraf i

Lissabon-traktaten om at Kommissionen skal udnævnes under hensyn til sammensætningen af Europa-Parlamentet fik introduceret et nyt begreb 'spidskandidater' – med angelsaksisk skadefryd kaldt 'Spitzen-kandidaten' for at understrege det mærkelige tyske krav om demokrati i EU.

Alt dette og meget mere oplyses man kort og klart om hos Jacob Langvad med indlagte småhistorier og skarpe analyser af alt fra Grækenlands underskud til striden med Rusland om Ukraine.

## De første 100 dage

Langvads gode lærebog vinder ved at blive læst sammen med erhvervsjournalisten Jens Thomsens redegørelse for Margrethe Vestagers første tre måneder som EU kommissær for konkurrence. Hendes område er et af de tungeste poster, idet Kommissionen både er efterforsker, anklager og dommer i sager om overtrædelse af den fri konkurrence.

Kommissionens afgørelser kan ganske vist indklages for EU-Domstolen i Luxembourg. Og bliver det, som i 2002 hvor Kommissionen tabte tre højt profilerede sager. Men magtfuld og administrativt tung er posten. Det får man et levende indtryk af i Thomsens bog der er baseret på lange interviews med Vestager, suppleret med redegørelser for Juncker-Kommissionens tilblivelse. Han skildrer såvel hendes overraskende exit fra dansk politik, de grundige forberedelse til høringen i Parlamentet – som hun klarede i fin stil – og de første tre måneders arbejde fra indsættelsen 3. november 2014 til april 2015.

Dertil kommer indslag om hendes ledelsesstil der er mere personlig og mindre hierarkisk end normalt i et EU der

stadig er præget af fransk forvaltningskultur, selv om sproget helt overvejende er blevet engelsk efter udvidelserne i 1995 og 2004. Hendes nordiske stil illustreres med en beskrivelse af indretningen af kontoret, hvor hun sidder lige ved døren for at kunne tage imod besøgende blot ved at vende sig om.

At bogen fremtræder som noget i retning af en helgenkåring af Margrethe Vestager som politiker og leder må man tilskrive genren. Det samme gælder de mange gentagelser. For her er vi tættere på dagligdagen i arbejdet i Kommissionen end man ellers kommer i litteraturen. Ingen ved hvordan det vil gå med de tunge retssager hun har indledt mod giganter som Google og Gazprom.

Men indtil videre har hun imponeret verdensoffentligheden. Dog mest uden for Danmark for, som Jens Thomsen skriver, følger danske medier kun med i 'kedelige' emner som konkurrencebe-

tingelserne på det indre marked gennem lejlighedsvis referater af *Economist* og *Financial Times*.

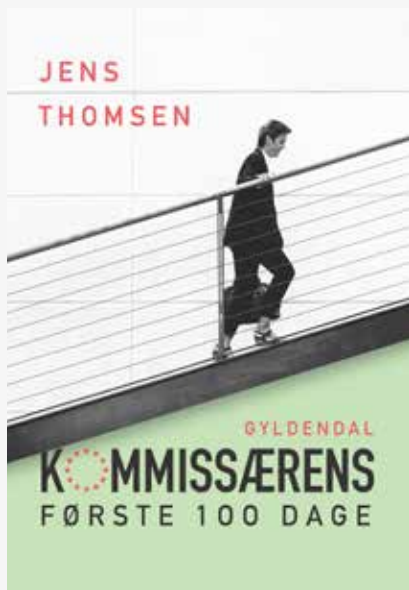
Danskerne går ind for markedssamarbejdet, men hvordan det fungerer i detaljer, overlader vi gladeligt til virksomheder og lobbyister. Livet er som bekendt for kort til EU.

### Lakridspiber og krumme agurker

Skulle man alligevel have lyst til at sætte sig ind i nogle af de finere detaljer er det nu muligt i disse velskrevne og til tider ligefrem spændende bøger. Hos Langvad er der oven i købet blevet plads til et fint kapitel om Bruxelles som by og hovedstad i det splittede land Belgien. Et andet kapitel oplyser om de mange fejlagtige danske myter om EU, fra den misforståede rapport om et forbud mod lakridspiber til reglerne om krumme agurker.

De sidste er blevet til selve sindbilledet på europæisk overregulering, men var i virkeligheden en stor dansk sejr der fik overført danske pakningsregler for agurker til europæisk niveau. Der kan være mange flere af danske gartneres lige agurker i en kasse end sydeuropæiske 'krumme' agurker der er vokset på jorden uden kontrol. Men den sejr var der ingen som ønskede at tage ansvaret for da eksemplet kom frem i kampen om Maastricht-traktaten i 1992.

EU er mange ting, men især detaljer. Det bliver man klogere på i disse bøger, som til gengæld prisværdigt undlader at diskutere de mytologiske forestillinger om 'national suverænitæt, der spiller så stor en rolle i argumentationen fra både højre og venstre side af det politiske spektrum. Som til gengæld ikke synes at interessere sig for indflydelse.



# Anmeldelse:

## Dør om dør med morderne

Af Thomas Bo Pedersen

**Forfatteren Eline Mørch Jensen har på fornem vis givet stemme til ofre, bødler og vidner under og efter folkemordet i Cambodia.**

Eline Mørch Jensen: **Elefantens blodige bug**. *Jensen & Dalgaard, 2015, 180 s.*

Det er den verdenshistoriske begivenhed, som næsten er for grusom at forholde sig til: Cambodias tragedie – eller rettere dens episke kulmination under de Røde Khmerers rædselsregime fra 1975-1979.

Både før og efter Pol Pots maoistiske mareridts-eksperiment er hundredtusinder cambodianere gået til i bombardementer, krige og hungersnød – men på intet tidspunkt i så enormt et omfang, som under Khmer Rouge-regimet. Der foreligger utallige bøger og film om dette menneskeskabte vanvid – beretninger fra de overlevende, journalistiske reportager og videnskabelige analyser. Mange af dem af meget høj kvalitet. Derfor er med udgivelsen af journalist og forfatter Eline



Mørch Jensens nye bog *Elefantens blodige bug* også en modig satsning af både forlag og forfatter.

I bogen har både ofre og bødler frasagt sig glemslens nådige tussmørke – nok fordi de i virkeligheden ikke har noget valg.

Thomas Bo Pedersen er bosat i Hanoi og arbejder i dag som direktør for den danske virksomhed Mascot International Vietnam. Han har beskæftiget sig med Cambodia, siden han kom til landet som en af de første danske journalister under den vietnamesiske besættelse af Cambodia i 1980'erne.

Jeg gætter på, at Eline Mørch Jensen selv på dette punkt deler vilkår med bogens 16 hovedfigurer. Som sine kilder har forfatteren ikke kunnet rumme den indsigt, hun har erhvervet sig igennem sine mange samtaler med de, som oplevede Cambodias holocaust. Den bog måtte ud, uanset om nogen gider eller tør læse den. Der må sættes ord på tingene for at komme videre, som det hedder i bogen – sagt og skrevet på en hel befolknings vegne.

Måske er det også dette engagement, der gør bogen så læseværdig. Autenciteten nærmest flyder fra siderne, når de lavmælte vidnesbyrd ruller over scenen. Forfatteren selv er helt usynlig i bogen – ingen småklynkende indikationer af de søvnløse nætter, der må have været et uomgængeligt element i Eline Mørch Jensens projekt gennem den lange researchfase. Det er først og sidst khmererne selv, der taler.

### **Bøddel ved tvang**

Som Khmer Rouge-børnesoldaten, der beretter om sin første opgave som bøddel – den dødsdømte har i desperat hunger stjålet nogle håndfulde ris. Dommen bliver tvangs-eksekveret af den 12-årige dreng, der bliver tvunget op på scenen, hvor en Khmer Rouge kommissær står klar med en jernbeslået bambusstok. “Mødelederen kaldte mig frem, og jeg fik bambusstokken trykket i hånden. Den gik mig til midt på brystet, når den hvilede på jorden. Jeg gjorde mig umage for at slå så hårdt jeg kunne fra første slag. I begyndelsen skreg han og tryglede om nåde, men lidt efter lidt ebbede hans kræfter ud, og stemmen blev svagere. Til sidst hørtes kun slagene og lyden af knogler, der knustes, blandet med min

egen prustende vejrtrækning” en purunge bøddel fortsætter senere sin karriere i Toul Sleng – Khmer Rouge-regimets berygtede forhørscenter, der blev indrettet i et tidligere gymnasium i hovedstaden Phnom Penh. Mindst 14.000 mennesker gik deres undergang i møde her – et i øvrigt beskedent antal i betragtning af, at mellem 2 og 3 millioner mennesker menes at have mistet livet under Khmer Rouge-årene.

Vi møder også den ultimative overlevelseskraft i Hin, en 17-årig dreng, der har mistet både arme og ben efter at have udløst en af de millioner af miner, der fortsat flyder i Cambodias landdistrikter. Hin – eller rettere hans torso – krabber nu omkring på et skateboard langs floden i Phnom Penh og tigger sig vej i sin udsigtsløse færd gennem tilværelsen. Proteserne har han for længst smidt væk, efter han opdagede, at det giver flere småmønter, når han krabber omkring med synlige arm- og benstumper.

Sådan fortsætter det side efter side med indlevende portrætter af den brogede skare, som Eline Mørch Jensen har mødt under sine ophold i Cambodia. Alle aktører giver deres besyv med – ofre, mordere og vidner.

### **Manden, der malede sine mareridt**

Læseren møder en af denne anmelders gode bekendte i Phnom Penh, den nu afdøde kunstmaler Vann Nath, der som de andre figurer optræder under pseudonym i bogen. Vann Nath har malet samtlige malerier i Toul Sleng, som nu er museum. Malerier, som dagligt får besøgende til at blegne. Enkelte kaster endog op. For Vann Nath har skildret i fotografiske detaljer, hvad han oplevede i disse rædselsår.

Som han selv engang sagde til en cho-keret gæst: "Undskyld jeg forskrækker dig. Men at male er min måde at komme mine mareridt til livs på". Jeg tror, at Vann Nath ville have været fuld af lovord over Eline Mørch Jensens bog – det var også hans projekt at give ofrene stemme, hvilket han arbejdede utrætteligt for lige til sin død for et par år siden.

### Den bitre lektie

Vann Nath døde som en trist og bitter mand. For ham var det ikke den store trøst med Lillian Helmann-prisen og de andre hædersbevisninger, som han modtog af velmenende internationale organisationer. I mere end 30 år kæmpede han sammen med en lille gruppe aktivister for at få stillet Khmer Rouge-lederne til ansvar. Lederen af Toul Sleng, kendt som 'Duc', er en af de meget få, der er blevet dømt. Hovedparten er gået fri.

I et baglokale hjemme hos sig selv gemte Van Nath de malerier, som det nuværende Hun Sen-regime ikke ønskede udstillet. Malerier, der kredser om den sidste bitre lektie, som blev Vann Nath til del: Hulheden og den manglende konsekvens i det FN-finansierede retsopgør med de endnu levende Khmer Rouge-ledere.

Årsagen til denne oprørende kendsgerning får Eline Mørch Jensen også fint med i en efterskrift om de endeløse retsmøder i Phnom Penh: Der skal under ingen omstændigheder graves alt for dybt i denne sag – alene fordi det nuværende regime rummer et utal af Khmer Rouge-veteraner, inklusive Cambodias altdominerende stærke mand, premierminister Hun Sen og parlamentsformand Chea Sim, der begge var centralt placeret

i de røde khmerers østlige zone nær grænsen til Vietnam.

Vi andre kan kun gisne om, hvordan det føles, når man på gaden den dag i dag møder den mand, der myrdede ens elskede for øjnene af familien. Den sorte Khmer Rouge uniform og det ternede tørklæde er kasseret til fordel for et jakkesæt. For nu indtager den samme mand en magtfuld post i byledelsen med alle de privilegier det indebærer. De velmanicurerede hænder er de samme, som kvalte folk med plasticposer, fordi ammuntionen var rationeret.

Man kan ikke lade være at spørge sig selv, hvor mange der mon er parate til at stå frem og vidne mod disse mordere, baseret på opfordringer fra lidt naive udenlandske eksperter, som forsikrer, at retten nok skal gå sin gang. Enhver der følger udviklingen i Cambodia, er helt på det rene med, at der aldrig er kommet noget, der minder om demokratiske tilstande ud af den største og mest kostbare Nation Building, som FN nogensinde har foretaget.

Cambodia er fortsat et brutalt og repressivt samfund af de værste på de kanter – og det siger ikke så lidt. Spørg blot forfatteren 'Vanna', som har delt sine barske arbejdsvilkår med Eline Mørch Jensen. Den censur, som Vanna lider under, er endda i småtingsafdelingen, sammenlignet med de mange, mange kritikere, som det nuværende Hun Sen-regime har gjort kort proces med, siden de vietnamesiske tanks bragte dem til magten i 1979.

### Mangelfuld hukommelse

Eline Mørch Jensen har med Elefantens Blodige Bug markeret sig som en aldeles glimrende dokumentarist med respekt

for de mennesker, hun har sat sig for at portrættere. Det er måske også denne respekt, som er årsagen til, at forfatteren ikke altid fanger de små huskefejl eller dramatiseringer her og der hos kilderne.

Det gælder Khmer-Rouge bødlen, som fortæller at han oplevede sine forældre brænde ihjel under et napalm-bombardement, foretaget af de enorme B52-bombefly, som fløj så højt, at man aldrig hørte dem. Hvis drengen virkelig havde oplevet dette napalm-bombardement, ville han vide, at de altid blev gennemført med de små lavtgående F6 Hell Cat fly, som var kendt og frygtet blandt bønderne overalt i både Cambodia, Laos og Vietnam.

Et andet eksempel på kildernes mangelfulde hukommelse er en af bogens politiske Khmer Rouge-veteraner, der fortæller, hvordan kommunistpartiet blev forbudt efter general Lon Nols militærkup i 1970. I virkelighedens verden var det fyrst Norodom Sihanouk, der 10 år før indledte en skånselsløs menneskejagt på virkelige og indbildte kommunister.

Sidst men ikke mindst har forfatteren forvekslet den nu afdøde fyrst Sihanouks to sønner, som befinder sig på hver sin side i den dybe politiske konflikt, der fortsat præger Cambodia.

Det er ikke Ranariddh, der har afløst sin far på den legendariske, omend nu politisk betydningsløse tronstol i det smukke palads ved Ton Le Sap-floden.

Det var faktisk Sihanouk selv, der som gammel og syg lod sig presse til at køre Ranariddh helt ud på et sidespor - og i stedet lod sin anden søn, den Hun Sen-allierede Norodom Sihamoni overtage tronen.

Sihamoni formår uden slinger i valsen at holde gode miner til Hun Sen-regimets magtspil, mens broderen er sat uden for al reel indflydelse.

Disse koleriske indvendinger rokker ikke ved, at Eline Mørch Jensen har skrevet et fornemt bidrag til vores forståelse af mekanismerne i folkemordet i Cambodia. Hun afstår eksplicit og klogeligt fra at besvare spørgsmålet 'hvorfor'? I stedet har hun holdt sig til at forklare 'hvordan'. Og det har hun gjort så eftertrykkeligt og fortræffeligt.

Og så er der endda blevet plads til at trække linjerne op til vore dages Cambodia. Det sker med disse ord fra en veluddannet matematiklærer, der slår sig igennem som taxachauffør:

“Der er stadig en afgrund mellem rige og fattige, mellem dem der sidder på magten og dem, der må bestikke sig frem og hutle sig igennem. Bønderne lever stadig i mørke. Det samme gør alle tiggerne og luderne – selvom lysene blinker om kap med lysene i alle andre asiatiske byer (...) Eneste fremskridt er, at bomberne ikke længere regner ned over os”.

○ ○ ○



# Anmeldelse:

## Uendelig krig?

Af Mie Roesdahl

Fremragende historisk dokument om dansk og amerikansk tænkning, politikudvikling, og praksis med hensyn til samtænkning af militære og civile instrumenter i de krige, Danmark har været militært engageret i gennem de seneste ca. 15 år. Men forfatteren argumenterer på basis af traditionel sikkerheds- og forsvarspolitisk tænkning og undlader at trække på hele konflikt- og fredsforskningsfeltet, som har stadig mere velfunderede svar på de spørgsmål, som han overordnet stiller.

Henrik Ø. Breitenbauch: **Uendelig Krig? – Danmark, Samtænkning og Stabilisering af Globale Konflikter**. *Djøf Forlag*, 2015, 211 s.

Med bogen har seniorforsker og centerleder ved Center for Militære Studier på Københavns Universitet, Henrik Ø. Breitenbauch, skrevet et fremragende historisk dokument, der dækker dansk



og amerikansk tænkning, politikudvikling, instrumenter og praksis omkring samtænkning af militære og civile instrumenter i de krige, Danmark har været militært engageret i gennem de seneste ca. 15 år.

Mie Roesdahl er ph.d.-studerende og leder af et Carlsberg-finansieret forskningsprojekt om menneskerettigheder og fredsopbygning ved Centre for Resolution of International Conflicts (CRIC) og Institut for Menneskerettigheder.

Bogen dækker på baggrund af solide kilder det danske engagement i Afghanistan og Irak både i processerne der førte frem til engagementet, og i udviklingen af doktriner og praksis 'på jorden'.

Bogens 'metode' bygger på en distinktion mellem at forstå krigen i sig selv og krigen i politisk kontekst. 'Krig i kontekst' er grundstenen i Breitenbauchs afdækning af, hvordan samtækningsbegrebet er opstået, hvorfor det er relevant, og hvordan det udfolder sig i praksis. Breitenbauch leder os sikkert igennem vigtige diskussioner, der strækker sig fra Clausewitz' forståelse af krig i kontekst, militæraktivismens opståen, betydningen af krigen mod terror og hvordan det har påvirket international sikkerhedstænkning og i sidste ende udviklingen af 'samtænkning' både i Danmark og i USA.

Den sideløbende udvikling i forsvarspolitikker og militærdoktriner i Danmark og USA er beskrevet, så det giver læseren en dyb indsigt i nogle systemer, institutioner og de indlejrede strategiske og taktiske processer, der sjældent er mulige for almindelige mennesker at få adgang til. Dermed har Breitenbauch skabt et vigtigt tidsbillede, der burde have en bred læserskare med interesse for forsvars- og sikkerhedspolitik.

Breitenbauch påpeger i bogen, at Danmark følger USA i sit interventionsmønster. Det er tydeligt af hans meget solide indsigt og beskrivelse af udviklingen i dansk og amerikansk forsvarspolitik og doktrin-udvikling, at dette er tilfældet. Det er dog ikke helt klart for læseren, hvorfor dette er tilfældet. Andre europæiske lande har fulgt andre spor end det 'militæraktivistiske', og det er

uklart, hvorfor netop USA skulle vise sig at blive Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske inspirationskilde i en periode fra omkring 2000 og frem til i dag.

Det er interessant, at Breitenbauch peger på, at netop samtækningsbegrebet er det, der har gjort det muligt at skabe politisk opbakning til militærinterventioner, endda fra venstrefløjen i Folketinget. Gennem samtækningsdiskursen er militærintervention blevet sat ind i rammen af en bredere politisk og humanitær dagsorden og indsats. Hvis man alene havde skullet argumentere for, at den militære indsats kunne skabe de ønskede resultater, havde det formentlig været svært at skabe denne konsensus omkring dansk militæraktivisme.

Men når andre redskaber knyttes til den militære indsats bliver situationen en anden, og den militære indsats skal ikke længere i sig selv retfærdiggøres i forhold til det ønskede mål.

### Værdimæssigt ståsted

Bogen er veldokumenteret i sin gennemgang af udviklingen af samtækningsbegrebet og på den bagvedliggende politik, doktriner og praksis, men der er ikke lagt skjul på Breitenbauchs værdimæssige ståsted. Det er godt. Forfatteren mener helt tydeligt, at samtænkning er en god ting, både historisk set og i en fremtidig udenrigs- og sikkerhedspolitisk tænkning.

Den tydelighed omkring værdimæssigt ståsted er vigtig at have i baghovedet, specielt fordi bogen også indeholder mange sektioner, der har en debatterende karakter. Og det betyder, at man som læser skal være klar over, at nogle af de

vigtige og omdiskuterede problematikker omkring konsekvenserne af national samtænkning ikke gives en fyldestgørende behandling i deres egen ret. Det gælder fx det forhold, at civilsamfundsorganisationerne gennem en tættere 'samtænkt' koordination med en dansk militær intervention opfattes som part i konflikter som dem i Afghanistan og Iraq og dermed ikke kan udføre det humanitære eller udviklingsmæssige arbejde, de kom for at lave.

Dette meget vigtige aspekt af omkring samtænkning henviser Breitenbauch til et 'praktisk problem', der skyldes det 'handicap', at Udenrigsministeriet ikke kan bestemme over NGO'erne. Hvis Udenrigsministeriet faktisk kunne bestemme fuldt og helt over NGO'erne og diktere, at de skulle koordinere tættere med militæret i et givet konfliktområde, ville det erfaringsmæssigt betyde flere overgreb på NGO-repræsentanter, sværere arbejdsforhold og mindre effekt af den civile del af indsatsen – og dermed også mindre samlet effekt af den danske indsats.

Desuden undlader bogen at komme ind på den udfordring, at et tættere samarbejde mellem de enkelte landes egne forskellige institutioner og instrumenter i et givet geografisk område, som det var tilfældet i Afghanistan, ikke nødvendigvis gør det lettere at koordinere landene imellem og skabe en sammenhængende strategi for engagementet i et konflikt-ramt land.

Det er vigtigt som læser at vide, at bogen ikke nødvendigvis giver et dækkende og balanceret blik på disse problematikker – men ved man det, er den fortsat interessant.

Breitenbauch vælger med sin vinkel i bogen at skabe et solidt overblik over dansk og amerikansk udenrigs- og forsvarspolitisk tænkning omkring samtænkning og stabilisering. Det er interessant, meget interessant. Men når Breitenbauch bevæger sig ind i diskussioner om, hvordan vi skal forstå de væbnede konflikter, der skaber død, ødelæggelse og massive flygtningestrømme, så står han på et svagt grundlag.

Breitenbauch argumenterer på basis af den traditionelle sikkerhedspolitiske og forsvarspolitiske tænkning, og dermed undlader han at trække på hele konflikt- og fredsforskningsfeltet, som har stadig mere velfunderede svar på de spørgsmål som Breitenbauch overordnet stiller til, hvordan krig kan håndteres og forebygges, og hvordan Danmark kan bidrage til stabilisering af globale konflikter.

### **Begrebsforvirring**

Hvorvidt samtænkning bidrager til stabilisering må bero på, om midlet (samtænkning) er relevant i forhold til både årsagen til problemet og til det mål, der søges nået. Men Breitenbauch definerer ikke nogen af delene klart. Forståelsen af krige og deres årsager bliver beskrevet meget kort og med begreber, der ikke altid giver mening. Flere steder i bogen omtaler Breitenbauch for eksempel krigen som 'globaliseringens mørke side', men han forklarer ikke, hvad det er ved globaliseringen, der skaber krig (hvis det er sådan det skal forstås). Med titlen 'Uendelig krig?' er det overraskende, at der ikke er en klarere beskrivelse af krigens væsen og årsager.

På samme måde er der en vis begrebsforvirring, når det gælder forebyggelse

og håndtering af krige eller væbnede konflikter.

Der bruges alt fra stabilisering, international ordenshåndhævelse, global sikkerhedsadministration, international krigsstyring til 'helhedsorienteret konfliktadministration'. Og begrebet sikkerhed er ikke defineret på trods af, at det står i kernen af bogens problematik. Der tales om at civile indsatser ikke kan skabe sikkerhed. Men hvad er så sikkerhed? Sikkerhed kan være, at man som borger i et land ved, at når man bliver tilbageholdt af politiet vil man ikke blive tortureret; at man, når høsten slår fejl på grund af tørke, ved at der andre måder at skaffe mad til sine børn; at man kan gå til lægen uden at blive overfaldet.

Mange lande der arbejder målrettet for at styrke konfliktforebyggelse og sikkerhed bruger begrebet 'human security'. Breitenbauch forholder sig ikke til spørgsmål om, hvem der definerer, hvad sikkerhed er, og hvordan menneskelig sikkerhed hænger sammen med national sikkerhed, der igen hænger sammen med global sikkerhed.

Bogen er et nyttigt tidsbillede på tænkningen i dansk og amerikansk udenrigs- og forsvarspolitik i de seneste 15 år, men den forholder sig ikke til det aspekt, at Danmark har fokuseret langt mindre end 'sammenlignelige' lande i Europa på, hvordan man effektivt kan støtte freds-

processer og forebygge konflikter. De fleste europæiske lande har i den samme periode haft stærke udenrigspolitiske agendaer, vidensområder, og hele afdelinger i deres ministerier, der beskæftiger sig med forebyggelse og transformation af væbnede konflikter – med overskrifter som *Human Security* (Schweiz), *Civil Crisis Prevention, Conflict Resolution, and Post-Conflict Peace-Building* (Tyskland), *Peace and Security for Development* (Sverige) og *Peace and Reconciliation* (Norge).

Som det fremgår af Breitenbauchs bog, står Danmark nu med en erfaring, der i langt højere grad er relateret til en type af internationalt engagement, hvor man også har en militærindsats, mens man, ulig andre Europæiske lande, ikke har udviklet et stærkt politik- og metodeapparat der fokuserer på at skabe bæredygtig fred og sikkerhed i bred forstand.

Hvis Danmark mener at have tilstrækkelig dokumentation for, at den militæraktivistiske tilgang har bidraget til at skabe mere fred og færre konflikter i verden og vil fortsætte ad det spor, så vil den viden Breitenbauch tilbyder os i sin bog, være nyttig. Hvis ikke, skal svarene på Danmarks fremtidige rolle i verden på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område findes et andet sted.



# Bognoter

Af Vibeke Sperling

Garrels, Anne: **Putin Country: A Journey into the Real Russia.** *Farrar, Strausand and Giroux 2016, 240 s.*  
 Bogen af NPR korrespondenten, der har dækket Sovjetunionen og Rusland i næsten fire årtier, har til formål at besvare det simple spørgsmål: Hvad får russerne til fortsat at slutte massivt op omkring Vladimir Putin? Forfatteren mener, at Vesten har bidraget til det, senest med sanktionerne som følge af annekteringen af Krim og russiske styrkers indgreb i det østlige Ukraine. "Vestlige sanktioner har hidtil haft den modsatte af den ønskede effekt. Mange russere er bare blevet mere overbeviste tilhængere af Putin". Bogen bringer minder om hendes tidligere "Naked in Baghdad" (2003), en dagbog fra hendes ophold i Irak op til og under den amerikansk ledede invasion af den irakiske hovedstad. Denne bog handler også om, hvordan tiden ikke bare bringer uventede kulturelle forandringer, men også forstærker deprimerende karaktertræk i en stor nation, men i "Putin Country" fokuserer hun især på minebyen Tjeljabinsk i Ural, "et af verdens mest forurenede steder". Tjeljabinsk regionen var forbudt land for udlændinge i sovjettiden på grund af dets atomreaktorer og forskningscenter. Garrels har siden 1993 besøgt Tjeljabinsk adskillige gange og fået mange venner og kontakter, som optræder i bogen. Hun fokuserer ikke, som så mange andre nyere bøger, på kri-

tik af Putin, men lytter i stedet til lokale stemmer, som den gamle mand, der siger: "Stalin fornyede vort land og gjorde det stærkere. Alt hvad vi har nu, bygger på det, som Stalin opnåede. Vi er ingenting uden Putin".

Hartman, Janet Hudon: **Journey Into Poland: My Roots in Grandfather's Village.** *Create Space Publishing Platform 2015, 268 s.*

"Rejsen ind i Polen" er forfatterens erindringer om familien og søgning efter egne rødder. Det er også hendes erklærede mål at beskrive den historie, der skal kendes for at forstå polakkernes karakter. Hun fremhæver, at borgerne i hendes nye hjemland, USA, typisk kun kender lidt til Warszawa og Krakow og slet intet til de små landsbyer eller rene landbrugsland. Hun vil vise det "sande Polen, der er skjult for verden og ofte glemt af efterkommerne til de vovehalser, der drog over havet under livstruende forhold på overfyldte fartøjer. Historien om polske indvandrere sluttede ikke med forbløffende statistikker eller modtagelsescentre på Ellis Island. Den fortsatte i årtier, og vi er undertiden heldige nok til at opdage, hvem vi virkelig er".

Kalb, Marvin: **Imperial Gamble: Putin, Ukraine, and the New Cold War.** *Brookings Institute Press 2015, 230 s.*  
 Den tidligere journalist og Harvard

professor Marvin Kalb går tilbage til da Katarina den Store gjorde Krim til en tikkende international bombe og fører historien op til, da Vladimir Putin chokerede verden ved at erobre Krim i marts 2014 og derefter give militær og politisk støtte til separatisterne i Østukraine. Den efterfølgende dramatiske forværing af øst-vest forholdet har rejst mange spørgsmål om Putins provokerende politik og Ruslands og Ukraines fremtid, som Kalb i denne bog adresserer. Hans intime kendskab til området går langt til bage. Han var chef for CBS i Moskva i 1950'erne og siden presseofficer ved USA's ambassade i Sovjetunionen. Kalb går imod den traditionelle visdom, at Putin "pludselig" besluttede at invadere Krim. Putin havde derimod ventet på det rette tidspunkt, siden det såkaldte Maidan oprør i Kijev, som drev Putins allierede Viktor Janukovitj fra magten, brød ud. Putin var og er af den opfattelse, at Ukraines opposition truer Ruslands eksistens. Bogen dykker dybt ned i russisk og ukrainsk historie for at forklare, hvad der holder dem sammen, men også hvad der adskiller dem.

Kaplan, Robert D.: **In Europe's Shadow. Two Cold Wars and a Thirty-Year Journey Through Romania and Beyond.** *Random House 2016, 287 s.*

Tidskriftet *Foreign Policy* har udnævnt Kaplan, der er forfatter til en række udenrigspolitiske bestsellere, til en af verdens 100 mest fremtrædende tænkere. I denne bog fokuserer han på Rumænien som et land på kanten af Centraleuropa og i skyggen af en særlig form for kommunisme under Nicolae Ceausescu, som han betegner som nationalfascist. Det er en dystre historie, men også opmuntrende.

Ved kommunismens fald stod Rumænien som det mest forarmede, deprimerende og grå af de nye frie lande, og det eneste hvor opgøret med kommunismen var blodigt. Rumænien har siden indhentet meget. I dag er den politiske udvikling i Polen, Ungarn og Bulgarien en trist historie, mens demokratisk tænkning og begejstring for Europa derimod er stærk i Rumænien. Det er en forrygende rejsefortælling, filosofi- og kulturhistorie samt politisk analyse i en cocktail. Kaplan synes at have læst alle eksisterende fag- og skønlitterære værker om landet og have talt med alle filosoffer, historikere, præster, bønder og godtfolk af interesse blandt rumænerne.

Lichtenstein, Peter M: **Theories of International Economics.** *Routledge, Reprint Edition 2016, 332 s.*

Lichtenstein påpeger, at økonomiske teorier opstår inden for de tilstedeværende sociale, økonomiske og politiske rammer og som løsningsforslag til aktuelle problemer. Men for at forstå kompleksiteten i dagens gensidige afhængighed i international økonomi, må vi ifølge forfatteren erkende vigtigheden af de økonomiske teorier, som er gået forud. De vigtigste af dem præsenterer bogen, og forfatteren kritiserer megen international økonomisk litteratur for ikke at placere de teorier, som de behandler, inden for denne historiske kontekst. Hvert af bogens kapitler viser den nødvendige gensidige afhængighed af skoler af teorier om international økonomi ved at inkludere en historisk komponent, der viser, hvordan hver skole af tænkning har udviklet sig, hvorfor den blev udviklet og hvilken betydning den har i verden af i dag.



Longerich, Peter: **Hitler. Biographie.** Siedler Verlag 2015, 1295 s.

Man skulle mene, at der var rigeligt med Hitlerbiografier på markedet. Men perspektiverne i biografierne har ændret sig gennem årene. Mens et af standardværkerne, Joachim C. Fests biografi fra 1973 fremstillede Hitler som den egentlige aktør og centrum for al handling under nationalsocialismen, så taler senere Hitlerfortolkere om "den svage Diktator". Sir Ian Kershaw fortolkede i sin Hitler-biografi (1999/2000) "das Dritte Reich" som et system af konkurrerende elementer i en polykratisk struktur, der blev radikaliserede i konkurrencen med hinanden om Førerens gunst. Endnu senere dominerede forestillingen, at der var tale om et "folkefællesskab", der sluttede op om Hitler i en mere eller mindre sluttet kreds. Peter Longerich har udgivet en række bøger om naziledere, herunder Himmler (2007) og Goebbels (2010) og sætter nu trumf på med et mastodontisk værk om Hitler.

Ostrovsky, Arkady: **The Invention of Russia. The Journey from Gorbachev's Freedom to Putin's War.** Atlantic Books 2015, 383 s.

Den russiskfødte britiske journalist har rapporteret 15 år fra Moskva for *Financial Times* og siden *The Economist*. Han kredser i bogen om spørgsmålet, hvordan et land, der frigjorde sig selv fra 70 års kommunisme, er endt som en af de største trusler imod Vesten og frem for alt imod landets egen fremtid. Hvorfor er mennesker, der tog afstand fra kommunismen, endt med at acceptere en statsideologi under Vladimir Putin? Bogen er en rejse gennem forhistorien for friheden, der kom med Mikhail Gorbatsjov, frem til Vladimir

Putins krige. Det er ikke Putin og andre politikere, der har hovedrollerne i bogen. De ses mere som produkter af udviklingen end som dens ledere. Hovedrollerne har de folk, som tog kontrol med medierne og opfandt den dominerende fortælling om dagens Rusland. Det var de pludseligt rige mænd, som tog kontrol med medielandskabet, redaktører af aviser og TV-værter, og det var russiske ideologer og spindoktører, der opfandt dagens Rusland.

Zimeray, Francois: **Jeg har set det samme ansigt overalt.** Gyldendal 2016, 160 s. Oversat fra fransk af Niels Lyngsø.

Den franske ambassadør i Danmark skriver i sine erindringer, at han valgte at blive advokat "ud fra en lidenskabelig trang til at forsvare nogen". Han forlod en politisk karriere for et virke som rejsende menneskeretsambassadør. Han beskriver, hvordan han har set menneskerettighederne blive trådt under fode i konflikter i Rwanda, Burma, Colombia, Libyen, Tjetjenien og Congo. Han var på gennemsnitlig 100 rejser om året i sine fem år som ambassadør for menneskerettigheder. Han fremhæver, at der ikke er forskellige måder at lide, og at menneskerettighederne er universelle, "fordi mennesket er universelt", lidelse universel, og protesten vil derfor være den samme overalt i verden. Han opererer med begrebet "undertrykkelsens verdensgrammatik" og bryder med diplomatiets normale regler, når han skriver, at "Frankrig forherliger revolutionerne" og derfor kommer til at blande Oplysningstiden og Rædselsherredømmet sammen. Det gør ifølge forfatteren Frankrig "ude af stand til at forstå, hvordan en fredelig overgang til demokrati kan finde sted".

○ ○ ○



# Om Selskabet

## DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB

Det Udenrigspolitiske Selskab er en privat, almennyttig forening. Den er stiftet i 1946 med det formål at fremme kendskabet til og højne interessen for udenrigspolitiske spørgsmål i Danmark. Selskabet er uafhængigt af såvel det offentlige og de politiske partier som af erhvervs- og organisationsinteresser. Det tager ikke stilling til politiske spørgsmål, men fungerer udelukkende som formidler af information, debat og kontakter.

Der er i øjeblikket omkring 1.000 personlige medlemmer. Yderligere 150 personer er medlemmer via et halvt hundrede firmaer og institutioner. Selskabet har en ungdomsafdeling U35 med ca. 150 medlemmer.

Det Udenrigspolitiske Selskab holder regelmæssigt møder, konferencer og andre former for arrangementer med fremtrædende danske og udenlandske talere. Arrangementerne, der er forbeholdt Selskabets medlemmer og særligt inviterede gæster, holdes som hovedregel i det centrale København.

Er man interesseret i at blive medlem, så send venligst en mail med en kort præsentation til [udenrigs@udenrigs.dk](mailto:udenrigs@udenrigs.dk)

Læs mere på [www.udenrigs.dk](http://www.udenrigs.dk)

### PROTEKTOR

Hans Kongelige Højhed Kronprins Frederik

### ÆRESMEDLEM

Uffe Ellemann-Jensen, tidl. udenrigsminister

### BESTYRELSE

Lykke Friis, prorektor, (bestyrelsesformand)

Merete Ahnfeldt-Møllerup, arkitekt, P.hd

Christian Friis Bach, FN undergeneralsekretær

Jesper Berg, direktør i Finanstilsynet

Victoria Bernstorff, B.A.

Ingelise Bogason, cand.mag.

Henrik Breitenbauch, centerleder, center for militære studier

Camilla Brückner, chef for UNDP Nordic

Uffe Ellemann-Jensen, tidl. udenrigsminister

Troels Frøling, tidl. generalsekretær, Atlant-sammenlutningen

Connie Hedegaard, formand for CONCITO

Zubair Butt Hussain, cand.polit.

Michael Jarlner, udlandsredaktør

Anne Knudsen, chefredaktør

Steen Langebæk, landsretssagfører

Suzanne B. Dannesiold Lassen, journalist

Lukas A. Lausen, stud. scient. pol.

Anna Libak, udlandsredaktør

Mogens Lykketoft, formand, FN's generalforsamling

Siegfried Matlok, journalist

Ida Nicolaisen, seniorforsker

Klaus Carsten Pedersen, cand.polit.

Vibeke Sperling, journalist

Nils Chr. Wang, kontreadmiral, chef for forsvarsakademiet

# Om Udenrigs

---

UDENRIGS ER UDKOMMET SIDEN 1946

---

## REDAKTION

Charlotte Flindt Pedersen (ansvarshavende)  
Brita Vibeke andersen

## REDAKTIONSSEKRETÆR

Mads Nørgaard-Larsen

## REDAKTIONSKOMITÉ

Lene Frøslev  
Hans Mouritzen  
Mette Skak  
Anna von Sperling  
Vibeke Sperling  
Martin Selsøe Sørensen  
Uffe Østergaard

## DESIGN OG TRYK

Design: Kiberg & Gormsen  
Trykt hos GSB Grafisk

Udenrigs udkommer tre gange årligt.  
Redaktionen afsluttet 15.11.2015

Abonnementspris 250 kr., institutioner 400 kr.

ISSN 1395-3818

## UDGIVER

Det Udenrigspolitiske Selskab  
Amaliegade 40 A, 1256 København K.  
+45 33 14 88 86  
udenrigs@udenrigs.dk  
www.udenrigs.dk

## DIREKTION

Charlotte Flindt Pedersen

## SEKRETARIAT

Brita V. Andersen



**DET UDENRIGSPOLITISKE SELSKAB**  
THE DANISH FOREIGN POLICY SOCIETY