



Fem trusler mod det fredelige samarbejde i det høje nord

# ARKTISKE USIKKERHEDER

Denne rapport er skrevet af Jon Rahbek-Clemmensen og udgivet af DIIS som en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier for Forsvarsministeriet.

Jon Rahbek-Clemmensen, PhD, forsker ved International Sikkerhed på DIIS

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier

Østbanegade 117, København Ø

Telefon 32 69 87 87

Email: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)

[www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Layout: Lone Ravnkilde & Viki Rachlitz

Trykt i Danmark af Eurographic Danmark

ISBN 978-87-7605-699-5 (Print)

ISBN 978-87-7605-700-8 (pdf)

DIIS publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

© København 2014, forfatteren og DIIS



4



6



14



22

## Indhold

Resumé og Abstract	5
Introduktion	6
Et arktisk fællesskab baseret på interesser og institutioner	14
Globale stormagtsdynamikker og den arktiske region	18
Nordøstpassagen	22
Grænsedragningerne i Arktis	26
Kinas indflydelse i Arktis	30
Flere militære kapabiliteter	34
Konklusion: Fremadrettede overvejelser	38
Litteratur	42



## RESUMÉ

## Resumé

Arktis er præget af et velfungerende og fredeligt mellemstatsligt samarbejde. Staterne samarbejder om at finde løsninger på de nye udfordringer, der opstår i takt med at klimaforandringerne åbner regionen for mere aktivitet. Denne rapport handler om de få globale og regionale processer, der kan destabilisere det fredelige samarbejde. Globalt kan en fremtidig forsværgelse af stormagtsforholdene sprede sig til Arktis. Disse globale dynamikker er den vigtigste potentielle kilde til konflikt i regionen. Regionalt kan fire spørgsmål - Nordøstpassagens status, grænsedragningen i regionen, Kinas indflydelse og introduktionen af flere militære kapabiliteter - på længere sigt destabilisere den samarbejdende orden. Rapporten giver to rettesnore for Rigsfællesskabets strategiske tænkning om Arktis. For det første kan Rigsfællesskabet forebygge, at de regionale spørgsmål leder til spændinger i det høje nord. For det andet hænger spørgsmålet om arktisk stabilitet sammen med Rigsfællesskabets globale prioriteter, herunder hvilken rolle man vil spille globalt og hvordan Arktis er en del af denne.

## Abstract

The Arctic is characterized by a well-functioning international governance regime. Arctic and non-Arctic states aim to solve the challenges following climate change in concert. However, certain challenges and processes may destabilize the inter-governmental order in the long run. This report distinguishes between global and regional dynamics. Future global struggles between the great powers may have repercussions in the high north. On the regional level itself, four questions may destabilize Arctic governance: the status of the North-East Passage, unresolved border disputes, the role of China, and the introduction of more military capabilities. The report offers two guidelines for the strategic approach of the Commonwealth of Denmark towards the Arctic. Firstly, the Commonwealth can play a constructive role for the future stability of the Arctic by aiming, to the extent possible, to solve the four regional challenges. Secondly, the approach of the Commonwealth towards the question of Arctic stability cannot be disentangled from Copenhagen's global priorities.



# INTRODUKTION



## Introduktion

Arktis er i løbet af de sidste ti år kommet stadigt højere op på den globale sikkerheds-politiske agenda. Klimaforandringerne gør regionen mere tilgængelig og åbner kommer-cielle muligheder i takt med at havisen smelter. Samtidig er Arktis præget af en del uafklarede spørgsmål om grænsedragninger og staters rettigheder. Det kunne have været opskriften på en sprængfarlig cocktail, men de arktiske stater har fokuseret på at undgå en arktisk konflikt. De arktiske stater – herunder Rigsfællesskabet, der består af de tre rigsd dele Danmark, Grønland og Færøerne – samarbejder om at hånd-tere de udfordringer og muligheder som følger af klimaforandringerne. Samarbejdet hviler på et interessefællesskab og understøttes af velfungerende arktiske institutio-ner. De arktiske stater har alle en interesse i, at regionen ikke bliver præget af militære spændinger. I stedet ønsker de at udvinde de betydelige naturressourcer i fred. De har derfor forsøgt at samarbejde om forskellige arktiske spørgsmål og de har ud-viklet forskellige institutioner, der gør dette samarbejde endnu nemmere. Politisk vilje til samarbejde og konkrete politiske tiltag har således gjort en fredelig udvikling mulig. Som en observatør bemærker, er Arktis præget af diskussioner af low politics, snarere end high politics-spørgsmål om national sikkerhed (Young 2011; Young 2009).

### ARKTISKE AKTØRER

De arktiske aktører har forskellig indflydelse alt efter deres geografiske placering og globale position.

- Arktiske kyststater (A5): Stater med betydelig kystlinje nord for polarcirklen. Canada, Norge, Rigsfællesskabet, Rusland, USA.
- Arktiske stater: Stater med territorium nord for polarcirklen. Alle er permanente medlemmer af Arktisk Råd. A5 + Finland, Island, Sverige.
- Arktiske observatørstater: Ikke-arktiske stater, der er permanente observatører i Arktisk Råd. Frankrig, Holland, Indien, Italien, Japan, Kina, Polen, Singapore, Spanien, Storbritannien, Sydkorea, Tyskland.

EU har søgt, men ikke fået, permanent observatørstatus i Arktisk Råd. En række NGO'er - herunder repræsentanter for oprindelige folk - deltager også i Arktisk Råd.



Der er dog stadig dynamikker, der på lang sigt kan skabe splid mellem de arktiske stater. Disse latente konflikter er ikke alvorlige nok til at skabe splid lige nu. I fremtiden kan staternes interesser og kalkuler dog ændre sig, og de latente konflikter kan bryde frem og destabilisere den samarbejdende orden i Arktis. Derfor giver det mening, at man allerede i dag forsøger at afklare disse uenigheder. Den politiske vilje til samarbejde kan fortsat gøre meget godt i det høje nord.


Denne rapport omhandler disse latente konflikter og hvordan de bør forme Rigsfællesskabets strategiske tænkning omkring Arktis. Rapporten fungerer som et indspark i den velfungerende strategiske debat om Arktis ved at fastholde fokus på de få udeståender, som kan skabe splid i fremtiden. Rigsfællesskabets arktiske strategi skal efter planen evalueres i løbet af 2014 og 2015 (Rigsfællesskabet 2011: 58). Denne rapport forsøger at fremhæve de dynamikker, som man i fremtidige strategiske diskussioner skal være opmærksom på. Der er en veludviklet forståelse af Arktis blandt en kreds af embedsmænd og eksperter, men der ligger en separat opgave i at kommunikere denne forståelse ud til et bredere publikum. Rapporten er særligt ment som et forsøg på at inddrage den bredere offentlighed i debatten om Arktis.

Rigsfællesskabet har en forholdsvis stor indflydelse på Arktis på grund af Grønlands geografiske placering i regionen. Man har altså et område, hvor man som en lille aktør pludselig kan spille en stor rolle for den globale stabilitet og hvor man kan opnå goodwill og politisk kapital hos nogle af verdens stormagter. Samtidig er arktisk stabilitet i Rigsfællesskabets egen interesse. Hvis der opstår stormagtsspændinger i regionen, risikerer Rigsfællesskabet, som en relativt lille magt, at man bliver klemt mellem de andre stater.

Rigsfællesskabet har derfor længe arbejdet for et styrket samarbejde i Arktis. Man har tidligt fra politisk hold været opmærksom på at klimaforandringerne ville forandre regionen og man stod bag Ilulissatmødet i 2008, der var med til at skabe fundamentet for det velfungerende regionale samarbejde (Namminersornerullutik Oqartussat & Danmarks Udenrigsministerium 2008: 4; Petersen 2009). Rigsfællesskabets arktiske strategi fra 2011 fokuserede også på det arktiske samarbejde. Man var særligt interesseret i at håndtere den øgede aktivitet som klimaforandringerne medfører, sikre at Grønland bliver et bæredygtigt samfund og at de arktiske nationer samarbejder med hinanden (Rigsfællesskabet 2011). Med dette fokus in mente giver det mening at undersøge, hvilke udfordringer samarbejdet står overfor. Hvilke processer kan potentielt ryste det velfungerende samarbejde i Arktis?

Rapporten tager udgangspunkt i de arktiske staters interesser og de institutioner, de har opbygget i regionen. De arktiske stater har i den nuværende internationale

politiske konstellation en interesse i at bibeholde og styrke samarbejdet i regionen. Dette interessefællesskab styrkes af et velfungerende institutionelt samarbejde. I politologien har der i årtier kørt en debat om, i hvor høj grad institutioner er i stand til at skabe mere samarbejde mellem stater eller om de i det store hele bare reflekterer staternes interesser (Mearsheimer 1994; Mearsheimer 1995; Keohane & Martin 1995). Selv de mest skeptiske forfattere medgiver dog, at institutioner gør det lettere for stater at samarbejde (Mearsheimer 1995: 82). Institutioner fungerer som informationskanaler mellem stater. De gør det nemmere for dem at læse hinandens interesser, dels ved at staterne nødvendigvis bliver nødt til at dele information med hinanden, dels ved at skabe uformelle netværk mellem statslige aktører. I en krisesituation kan disse netværk hjælpe statslige aktører med at læse hinanden og dermed undgå at misforståelser fører til konflikt (Martin & Simmons 1998: 751-57; Keohane 1982; Risse-Kappen 1995).



**Potentialet for konflikt i det høje nord er meget småt, men hvis der skulle opstå en konflikt, er det mest sandsynligt, at det skyldes, at stormagtsspændinger andetsteds har forplantet sig til regionen.**

Rapporten viser, at Arktis står overfor både globale og regionale udfordringer. For det første kan globale stormagtsspændinger forplante sig til Arktis. Potentialet for konflikt i det høje nord er meget småt, men hvis der skulle opstå en konflikt, er det mest sandsynligt, at det skyldes, at stormagtsspændinger andetsteds har forplantet sig til regionen. F.eks. står Vesten og Rusland i skrivende stund overfor hinanden i en kompleks konflikt i Ukraine, der har påvirket de mellemstatslige forhold i Arktis (Nilsen 2014b; Mackrael 2014a; Mackrael 2014b; Nilsen 2014a; Pettersen 2014). Stormagterne har for få vigtige geopolitiske interesser i Ukraine til at konflikten får større, langsigtede konsekvenser for Arktis. I fremtiden kan der dog opstå stormagtskonflikter, hvor så meget er på spil, at det fredelige samarbejde i Arktis bryder sammen.

For det andet kan processer internt i regionen udvikle sig og skabe spændinger mellem de arktiske stater. Det er særligt vigtigt, at man har mindsket det regionale konfliktpotentiale, hvis det globale politiske system bliver mere ustabil. Dermed er det mindre sandsynligt, at globale konflikter får indflydelse på den arktiske region.

## SAMLET SET FREMHÆVER RAPPORTEN FEM VIGTIGE USIKKERHEDSPUNKTER:

### ■ **Globale stormagtsforhold**

Spændinger mellem stormagterne – Kina, Rusland og USA - kan forplante sig til Arktis og gøre regionalt samarbejde vanskeligt, hvis ikke umuligt.

### ■ **Nordøstpassagen**

Rusland ønsker at beholde så meget kontrol med Nordøstpassagen som muligt. De andre arktiske stater ønsker at minimere den russiske kontrol.

### ■ **Grænsedragningen**

Selvom alle de arktiske kyststater (A5) har erklæret sig enige om fordelingsprocessen, er der dog en vis usikkerhed om, hvordan særligt Rusland vil reagere, hvis landets krav ikke accepteres af de andre stater.

### ■ **Kinas indflydelse**


Mens de resterende A5-stater ønsker at integrere Kina i regionen, er Rusland mere skeptisk overfor at give Kina indflydelse over arktiske beslutninger. Hvis Kina ikke integreres i regionen, kan Beijing vælge at underminere den arktiske orden ved f.eks. ikke at respektere de aftaler, de arktiske stater har indgået med hinanden.

### ■ **Flere militære kapabiliteter**

I takt med at der bliver øget aktivitet i Arktis, investerer A5-landene i yderligere arktiske kapabiliteter til overvågning, patruljering og andre kystvagtsopgaver. Dette kan nemt misforstås som en militær oprustning og skabe et sikkerhedsdilemma mellem de arktiske stater.

Rapporten fremhæver to rettesnore for Rigsfællesskabets fremtidige strategiske tænkning om Arktis. For det første viser den, at Rigsfællesskabet fortsat kan spille en vigtig rolle i den arktiske samarbejdende orden. Mindre lande har meget lille indflydelse på de globale stormagtsforhold og København kan derfor næppe forebygge en uheldig global udvikling. Rigsfællesskabet har derimod en forholdsmæssig stor indflydelse over regionale spørgsmål, og har her mulighed for at forebygge, at de bidrager til en arktisk konflikt en gang i fremtiden. Selvom Rigsfællesskabet er en lille spiller, kan man i Arktis spille en forholdsvis stor rolle for verdensfreden, hvis man tænker langsigtet og strategisk. Ilulissatmødet, som Rigsfællesskabet var initiativtager til, spillede en betydelig rolle for den fredelige udvikling i regionen (Petersen 2012). Det viste, hvordan Rigsfællesskabet i fremtiden kan være en facilitator for fred i det høje nord.

For det andet peger rapporten også ud over spørgsmålet om arktisk stabilitet. Det arktiske samarbejde er langt henad vejen et plussumsspil, hvor alle parter vinder ved mere samarbejde. Gennemgangen af de arktiske udfordringer viser dog, at der er spørgsmål, hvor det er vigtigt, at Rigsfællesskabet er i stand til at prioritere sine interesser. Det kan koste politisk kapital at sikre arktisk stabilitet i fremtiden. F.eks. kan det være nødvendigt, at man fortsat holder sig på god fod med Rusland, der på mange områder er den vigtigste aktør i Arktis. På samme måde er Kina en stadig vigtigere aktør i det høje nord. Rigsfællesskabet bør overveje, hvilken rolle, man vil have Kina til at spille i regionen, hvordan Rigsfællesskabets nærmeste allierede stiller sig i forhold til dette spørgsmål og hvordan man vil bruge den goodwill, man eventuelt kan opnå i Beijing. Generelt er der brug for at man overvejer, hvordan man vil indgå i partnerskaber med ikke-arktiske aktører. Foruden Kina er det bl.a. EU, Japan og de større europæiske lande. Rigsfællesskabet bør derfor overveje, hvilken rolle man vil spille på et globalt plan og hvor vigtig Arktis er i dette perspektiv.



**Denne rapport undersøger hvordan disse fem spørgsmål kan skabe konflikt i Arktis og hvordan man allerede i dag kan forebygge dem. Den opsummerer de vigtigste staters interesser for hvert af disse fem spørgsmål og kommer med anbefalinger til hvordan de kan afmonteres.**

Denne rapport undersøger hvordan disse fem spørgsmål kan skabe konflikt i Arktis og hvordan man allerede i dag kan forebygge dem. Den opsummerer de vigtigste staters interesser for hvert af disse fem spørgsmål og kommer med anbefalinger til hvordan de kan afmonteres. Der er skrevet meget om samarbejdet i Arktis og om hvordan klimaforandringerne ændrer aktivitetsmønstrene i den arktiske region (Jørgensen & Rahbek-Clemmensen 2009; Petersen 2009; Rahbek-Clemmensen et al. 2012; Le Miere & Mazo 2013). Rapporten står på skuldrene af dette arbejde og fokuserer i stedet på de umiddelbare udfordringer, der er for den i øjeblikket samarbejdende orden.

Rapporten består af seks afsnit. I første afsnit beskrives de overordnede linjer for det arktiske samarbejde. De efterfølgende fem afsnit omhandler hver én af de fem arktiske farer. I afsnit to analyseres de globale stormagtsdynamikker og hvordan disse kan påvirke Arktis. Efter at have afklaret Arktis' forhold til globale spørgsmål, retter rapporten blikket mod selve det høje nord og undersøger de vigtigste regionale dynamikker i de næste fire afsnit. Afsnit tre fokuserer således på Nordøstpassagens status, mens afsnit fire ser på grænsedragningsproblematikkerne. Kinas integration i Arktis bliver analyseret i afsnit fem og afsnit seks undersøger introduktionen af flere militære kapabiliteter og den risiko for et sikkerhedsdilemma, der følger deraf.

Arktis er præget af samarbejde og der er en relativt begrænset sandsynlighed for, at de farer, der nævnes i denne rapport, vil destabilisere den samarbejdende orden. Dette betyder dog ikke, at man ikke allerede i dag kan forebygge dem. Det er nemmere i dag, hvor forholdet mellem de arktiske stater er godt. Hvis den samarbejdende orden først begynder at gå i opløsning, vil det være for sent.

## ET ARKTISK FÆLLESSKAB BASERET PÅ INTERESSER OG INSTITUTIONER



## Et arktisk fællesskab baseret på interesser og institutioner

Rygraden i det arktiske samarbejde er et udbredt interessefællesskab mellem de arktiske stater, som forstærkes af en række velfungerende arktiske institutioner. Arktis har to toneangivende magter: Rusland og USA. Ruslands magt skyldes landets betydelige arktiske kapabiliteter – USA's magt dets globale status som verdens eneste supermagt. USA og Rusland har langt henad vejen en overlappende interesse i at undgå konflikter i regionen. Deres hovedfokus er på konflikter i andre regioner og på de globale magttransformationer. En konflikt i Arktis vil være en unødvendig distraktion.

Selvom den amerikanske regering i de seneste år er blevet mere opmærksom på Arktis, står regionen fortsat lavt på USA's prioriteringsliste. I stedet fokuserer Washington på global terrorisme, Kinas opstigen og den amerikanske økonomi (Brzezinski 2012; Art 2003: 7-11). Man har forholdsvis få arktiske kapabiliteter, men bruger i stedet sin globale indflydelse og sine veludbyggede allianceforhold til de mindre arktiske kyststater som redskab i det høje nord. I Arktis er Washingtons vigtigste interesser at sikre fri adgang til det amerikanske militær i de arktiske have og at undgå konflikt mellem andre stater. Man ønsker at integrere Kina i den vestlige verdensorden og er villig til at give arktiske indrømmelser til Beijing, som led i denne indsats (Solli et al. 2013: 264; White House 2013: 6-10; White House 2009; United States Department of Defense 2013: 3-4; Conley & Kraut 2010).

Rusland har betydelige interesser i Arktis, særligt de omfattende olie- og gasrigdomme, der befinder sig i det russiske havområde og under det russiske fastland. Selvom Rusland globalt set er svagere end USA og Kina, har man flest arktiske kapabiliteter og er vant til at operere i det høje nord. Ruslands tilgang til Arktis er tvetydig. På den ene side ser Rusland kommercielle muligheder i Arktis, der kan bruges til at give Moskva manøvrerum i andre teatre. Dette er nemmest, hvis regionen ikke er præget af stormagtsspændinger. Der er betydelige olie- og gasforekomster i den russiske del af Arktis, og Moskva ønsker at bruge disse til at finansiere den russiske stat. Adgang til udenlandsk kapital og know-how vil gøre dette meget lettere. Det kræver dog, at regionen forbliver stabil. Politiske spændinger er gift for udenlandsk investeringslyst og Rusland har derfor en interesse i at bevare den fredelige udvikling i regionen. Den tredje runde af EU-sanktioner indeholder tiltag, der rammer eksporten af teknologi og investeringer til energiproduktion i det russiske Arktis (European Council 2014). På lang sigt kan disse sanktioner erodere Ruslands interesse i et samarbejdende Arktis. På kort sigt kan Rusland formentlig fortsat importere vestlig teknologi og kapital på grund af forskellige huller i sanktionslovgivningen og Moskva vil fortsat

have en interesse i at samarbejde i Arktis. En langvarig konflikt i Ukraine kan således underminere det fredelige samarbejde i Arktis. På den anden side ønsker Moskva at sikre og udnytte sin fordelagtige position i regionen til at opnå indrømmelser i andre områder og til at modvirke Kinas opstigen. Rusland er ikke blind for, at også andre lande er interesseret i at bibeholde en fredelig udvikling i Arktis. Som regionens måske vigtigste magt, kan Rusland stikke en kæp i hjulet for dette samarbejde (Åtland 2011; Åtland 2009; Zysk 2008; Jørgensen & Rahbek-Clemmensen 2009: 17-19; Solli et al. 2013: 262-63).


De mindre, arktiske kyststater har også interesse i at bevare samarbejdet i Arktis. Canada, Rigsfællesskabet og Norge vil nemt blive klemte i en arktisk stormagtskonflikt. I bund og grund er disse stater interesserede i at udnytte regionens kommercielle muligheder. Det er lettest, hvis det høje nord er præget af fred (Jørgensen & Rahbek-Clemmensen 2009: 17-19). Canada, Island, Norge, Rigsfællesskabet og USA er alle NATO-medlemmer og de samarbejder derfor generelt om at skabe en fælles sikkerhedsarkitektur i regionen – et arbejde, hvor partnerskabslande som Sverige og Finland også indgår. De er ikke enige om alle detaljerne for en sådan arkitektur – f.eks. er Canada imod, at NATO inddrages i regionen – men de har en fælles overordnet opfattelse af de langsigtede strategiske pejlemærker (Haftendorf 2011). Selvom de er uenige om få detaljer i den regionale orden, støtter de mindre, arktiske stater (Canada, Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige) i det store og hele op omkring samarbejdet. De ønsker at udbygge det regionale samarbejde og støtter integrationen af ikke-arktiske stormagter (Government of Canada 2009; Rigsfællesskabet 2011; Prime Minister of Finland's Office 2013; Althingi 2013; Granholm & Malminen 2011; Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2006; Regeringskansliet 2011; Stoltenberg 2009).

De arktiske observatørstater anerkender generelt, at de arktiske stater har forrang, når det gælder beslutninger i det høje nord. Som ikke-arktiske stater har de formelt set vanskeligt ved at kræve at blive ligestillet med de arktiske nationer. Samtidig gør afstanden til Arktis, at de har vanskeligt ved at projicere magt ind i regionen. Observatørstaterne får typisk deres indflydelse igennem ved at finde en eller flere partnerstater i Arktis (Depledge & Dodds 2014; Solli et al. 2013: 260; Jakobson & Lee 2013: 38). Kina har f.eks. anlagt en forsigtig strategi, hvor man har forsøgt at undgå at virke som om, man udfordrede de arktiske stater, samtidig med at man dog har insisteret på, at man bør sidde med ved bordet (Jakobson 2010: 2; Chen 2012: 361; Solli et al. 2013: 256 & 260).

Der er et velfungerende institutionelt samarbejde i Arktis. A5 indgår i et uformelt samarbejde, der blandt andet blev grundlagt ved Ilulissatmødet i 2008. Arktisk Råd, der blandt andet også tæller de arktiske stater Finland, Island og Sverige, er blevet stadigt



vigtigere. Senest er stater, der normalt ikke forbindes med Arktis - som Indien, Japan og Kina – bl.a. kommet blandt rådets ikke-arktiske observatører. Derudover samarbejdes der i en lang række andre fora, såsom FN's Internationale Maritime Organisation, Barents-Euro-Arktisrådet og Det Nordatlantiske Kystvagtsforum (Petersen 2012; Le Miere & Mazo 2013: 39; Ramos 2013). Derudover er staterne enige om at respektere international lovgivning, der regulerer fordelingen af territorium og som pålægger staterne rettigheder og pligter. A5-staterne har eksplicit bakket op om disse regler i Ilulissaterklæringen fra 2008 (Ilulissat Declaration 2008). Der er blevet gennemført flere arktiske øvelser, der involverer både NATO-lande og Rusland. Ved at inddrage Rusland er disse øvelser med til at skabe tillid mellem de arktiske stater.



### **Politiske spændinger er gift for udenlandsk investeringslyst og Rusland har derfor en interesse i at bevare den fredelige udvikling i regionen.**

Alle de arktiske stater ser samarbejdet om myndighedsopgaver – søredning, suverænitetshævdelse, overvågning, miljøindsatser m.m. – som vigtigt for den institutionelle orden. Ved at samarbejde bliver man ikke bare bedre til at løse myndighedsopgaver – man får også skabt et bedre samarbejdsklima landene imellem, der kan være med til at mindske gensidig mistro. De arktiske institutioner handler altså om mere end blot løsning af konkrete opgaver – de er også med til at forstærke de fredelige dynamikker i regionen. De binder i det konkrete interessefællesskab mellem de arktiske stater, men de styrker samtidig dette fællesskab. Institutioner og samarbejde skaber tillid mellem staterne. Igennem samarbejdet deler man information med hinanden og viser dermed, at man ikke har aggressive intentioner. På den måde skabes en positiv spiral, hvor samarbejde avler tillid, som igen muliggør mere samarbejde. Konkret samarbejde har altså en positiv effekt, der rækker udover effektiviseringsgevinster. Det er med til at gøre konflikt mindre sandsynlig.

Arktis er altså præget af et stærkt interessefællesskab og et velfungerende institutionelt samarbejde mellem regionens stater. Selvom de ikke er enige om alle detaljer om det regionale samarbejde, har de alle meget at tabe og kun lidt at vinde ved at udfordre dette samarbejde. Det betyder dog ikke, at dette samarbejde nødvendigvis er en permanent tilstand. Der er forskellige latente konflikter, der kan destabilisere samarbejdet. I de følgende afsnit bliver disse latente konflikter gennemgået. Først analyseres de globale usikkerhedspunkter – dernæst analyseres de regionale usikkerhedspunkter i de efterfølgende fire afsnit.

# GLOBALA STORMAGTSDYNAMIKKER OG DEN ARKTISKE REGION



## Globale stormagtsdynamikker og den arktiske region

Konflikter, der opstår i andre regioner, kan ryste det velfungerende samarbejde i det høje nord. De globale magtdynamikker har hidtil faciliteret det arktiske samarbejde, men det er ikke sikkert, at denne udvikling vil fortsætte i fremtiden.

Kloden har i de seneste årtier gennemgået et globalt magtskifte – et magtskifte, der formentlig vil fortsætte i årene fremover. USA's position som global unipol er langsomt ved at blive svækket i takt med at nye økonomier – særligt Kina – oplever eksplosive vækstrater. USA's relative magt er langsomt ved at blive svækket. Selvom Kinas reelle kapaciteter stadig er begrænsede, betyder landets enorme potentiale, at andre starter allerede i dag tager Beijing med på råd om mange globale spørgsmål. USA er den eneste supermagt, der agerer i alle verdens regioner. Washington skal i dag interagere med en række regionale stormagter – bl.a. Rusland, Kina, Japan, Indien, Brasilien og de større vesteuropæiske lande (Buzan & Wæver 2003; Mearsheimer 2001).

Det er forholdsvist uafklaret, hvordan denne magtforskydning kommer til at foregå. Det er vanskeligt at forudsige, hvordan de forskellige stormagter vil orientere sig i forhold til hinanden. Historiske erfaringer viser, at stormagter kan reagere forskelligt på magtpolitiske skift (Ikenberry 2008: 27). Det er muligt, at man kommer til at se en fredelig overgang, hvor USA inddrager de opstigende magter, der samtidig vælger at acceptere den globale orden. I så fald vil man se en fortsættelse af status quo i Arktis. Det er dog også muligt, at en eller flere af de opstigende magter er utilfredse med status quo og at de begynder at presse USA eller andre stormagter. I så fald vil globale konflikter kunne sprede sig til Arktis. Indtil videre er denne magtforskydning forløbet forholdsvist fredeligt, men historiske erfaringer viser, at konfliktpotentialer i det internationale system øges i takt med at opstigende og faldende magter nærmer sig hinanden (Levy 1987; Kim & Morrow 1992; Ikenberry 2008: 26-27).


Et skifte i de globale stormagtsforhold vil kunne påvirke forholdene i den arktiske region. Hvis de globale stormagtsforhold forsures, vil stormagterne begynde at udnytte deres regionale positioner til at opnå fordele i det globale system. Der kan være en spill-over-effekt fra globalt til regionalt niveau. I Arktis kan dette formentlig betyde, at gensidig mistro mellem de stormagter, der er til stede i regionen, (Rusland, USA og måske Kina) vil stikke en kæp i hjulet på det regionale samarbejde. Stormagterne vil have en større tendens til at se regionen som et nulsumsspil, hvor en fordel for modstanderen vil være en ulempe for én selv. De arktiske NATO-medlemmer vil formentlig samle sig i en vestlig blok - bestående af Canada, Island, Norge, Rigsfællesskabet, USA og måske NATO's partnerlande Finland og Sverige. Rusland vil udgøre en blok. Det samme kan Kina gøre, hvis Beijings magtressourcer tillader, at landet spiller en rolle i Arktis.

I tilfælde af en global stormagtskonflikt vil det blive vanskeligere at komme frem til aftaler om større regionale spørgsmål som sejlruiter og grænsedragninger, da staterne vil være mindre villige til at give hinanden fordele. I dag er stormagterne villige til at indgå aftaler, der ikke nødvendigvis er til egen fordel for at opretholde det gode regionale samarbejde. Analytikere påpeger f.eks., at Rusland i 2013 accepterede, at Kina fik permanent observatørstatus i Arktisk Råd – på trods af at dette ikke var i Moskvas interesse – fordi man ønskede at værne om det gode multilaterale samarbejde (Solli et al. 2013: 263). Det vil også blive vanskeligere at indgå aftaler om low politics-områder, der kræver regionalt, mellemstatsligt samarbejde. F.eks. vil det være vanskeligere at lave samarbejde om satellitovervågning af skibstrafikken i den arktiske region. Staterne vil ikke ønske at give deres modstandere oplysninger om deres satellitkapabiliteter og de vil ej heller tillade, at fjendtlige satellitter overvåger deres territorium. Øvelser om søredning og deslige vil også blive mindre attraktive, da man vil frygte, at modstanderen kan bruge øvelserne til at indsamle efterretninger om ens egen aktivitet.

Det regionale samarbejde vil afhænge af, hvordan den globale konflikt ser ud. Stormagterne vil positionere sig efter hvordan de står globalt. Hvis en global konflikt opstår mellem USA og Kina, vil Rusland kunne agere frit. Omvendt, hvis konflikten opstår mellem Rusland og Kina, vil USA kunne agere forholdsvis frit. Kinas position i Arktis er forholdsvis svag og det er derfor muligt, at globale konflikter, der involverer Kina, ikke vil få betydning for Arktis. Regionen vil i så fald blive isoleret fra de globale magtdynamikker. Det farligste scenario opstår, hvis Rusland og USA kommer i konflikt med hinanden. I dette tilfælde kan de to vigtigste aktører for det regionale samarbejde blive mistroiske overfor hinanden og det er meget sandsynligt, at dette vil have store konsekvenser for den samarbejdende orden.

I 2014 har man fået en forsmag på, hvordan en sådan konflikt vil kunne påvirke forholdet mellem de arktiske stater. Som reaktion på Ruslands annektering af Krimhalvøen, suspendede NATO samarbejdet med Rusland. Dette betød bl.a., at forskellige arktiske samarbejdsprogrammer mellem Rusland og Norge blev stoppet, herunder Northern Eagle-øvelsen. Disse programmer har ellers været med til at sikre et godt forhold mellem Moskva og Oslo. Analytikere vurderede dog, at aflysningerne ikke ville få langsigtede konsekvenser for det norsk-russiske forhold, da begge stater havde en stærk interesse i en tilbagevenden til status quo (Nilsen 2014b). Canada valgte at følge et hardlinerspor overfor Moskva og trak sin arktiske repræsentant fra forestående møder på lavere niveau i Arktisk Råd, der skulle afholdes i Rusland (Mackrael 2014a). Den canadiske tilgang skyldes formentlig et ønske om at straffe Rusland for Krimannekteringen og er et eksempel på, at et ikke-arktisk spørgsmål får konsekvenser for regionen. Canada og Rusland udviste begge diplomater fra hinandens

ambassader i løbet af konflikten (Mackrael 2014b). Rusland er kommet med flere symbolske udmeldinger om Moskvas ret til Arktis og har bl.a. landsat specialstyrker på Nordpolen (Nilsen 2014a; Pettersen 2014).



**Selvom Krimkrisen markerer en betydelig forværring af forholdet mellem Vesten og Rusland på kort og mellemlang sigt, er konflikten i Ukraine forholdsvis mild sammenlignet med en global interessekonflikt mellem stormagterne.**

Selvom Krimkrisen markerer en betydelig forværring af forholdet mellem Vesten og Rusland på kort og mellemlang sigt, er konflikten i Ukraine forholdsvis mild sammenlignet med en global interessekonflikt mellem stormagterne. Spændingerne mellem de arktiske nationer har derfor også været forholdsvis begrænsede og de vil formentlig kun have begrænsede konsekvenser for det arktiske samarbejde. Som nævnt tidligere kan konflikten dog få langsigtede konsekvenser for det arktiske samarbejde, hvis sanktionerne mod Rusland lukker for eksporten af teknologi og kapital til energiproduktionen i det russiske Arktis. Konflikten illustrerer dog, hvordan en uenighed mellem stormagterne i en anden region kan sprede sig til Arktis. Dette er den vigtigste kilde til konflikt i det høje nord. Hvis man ser på den arktiske region i isolation, har de arktiske stater et interessefællesskab om at udnytte regionens ressourcer. Det får dem til at værne om regionens fredelige samarbejde.

Rigsfællesskabet er en meget lille spiller i det globale stormagtsspil og der er meget lidt, man kan gøre for at sikre, at det gode forhold mellem stormagterne fortsætter. Rigsfællesskabet har en interesse i at undgå, at konflikter i andre regioner påvirker de arktiske forhold. Man kan naturligvis afholde sig fra at inddrage Arktis som pressionsmiddel i tilfælde af konflikter i andre regioner og man kan, så vidt muligt, forsøge at overbevise sine allierede om fornuften i denne tilgang. Derudover vil det være en fordel for Rigsfællesskabet at få løst så mange af regionens uafklarede spørgsmål som muligt. Skulle det ske, at regionens samarbejdsklima forværres på grund af en global stormagtskrise, vil det være en fordel, hvis de arktiske stater ikke har udeståender, som de skal samarbejde om at løse.

De globale magtforhold har altså hidtil understøttet et velfungerende samarbejde i Arktis. Det vil ikke nødvendigvis være tilfældet i fremtiden, hvor globale stormagtskonflikter kan opstå og sprede sig til regionen. Udover disse globale dynamikker, er der også regionale usikkerhedspunkter, der kan lede til spændinger i Arktis. De følgende fire afsnit fokuserer på disse intra-regionale udfordringer.



## NORDØSTPASSAGEN

## Nordøstpassagen

Det første regionale usikkerhedspunkt er spørgsmålet om Nordøstpassagens (sejlruten nord for Rusland) fremtid. Nordøstpassagen er en af de mange kommercielle muligheder, der åbner sig i takt med klimaforandringerne (Humpert 2013; Arctic Council 2009). Ruten har været besejlet længe, men er ikke blevet benyttet i omfattende grad. Skibstrafikken er dog stigende. I 2012 sejlede 46 skibe gennem passagen – i 2013 kom 71 fartøjer igennem (Northern Sea Route Information Office 2012; Northern Sea Route Information Office 2013). Nordøstpassagen kan forkorte afstanden mellem Shanghai og Rotterdam med godt en femtedel i forhold til den nuværende rute gennem Suezkanalen (Lasserre 2010: 6). Skibe, der besejler denne rute, skal ikke betale afgifter for at benytte Suezkanalen og de risikerer ikke piratangreb i Malaccastrædet eller Adenbugten (Blunden 2012: 119). Alligevel gør de vanskelige klimatiske forhold, at Nordøstpassagen nok ikke vil blive en arktisk motorvej til søs, der kan konkurrere med Suezkanalen. Der er store omkostninger forbundet med sejlads i Nordøstpassagen og den vil formentlig især være en indenrigspolitisk sejlroute for russisk sejlads (Laruelle 2014: 176-91). Internationalt kan den blive et bindeled mellem Nordøstkina og Nordeuropa samt måske det nordøstlige USA, der kan bruges af specialiserede arktiske rederier.

Som udgangspunkt har Nordøstpassagen et begrænset kommercielt potentiale. Der er dog en vis usikkerhed forbundet med sådanne fremskrivninger. Uforudsete begivenheder kan ændre de økonomiske kalkuler og passagen kan vise sig at få en større betydning end man umiddelbart skulle tro. Analytikere peger bl.a. på, at store geopolitiske skift – f.eks. øget ustabilitet i landene omkring Det Røde Hav - kan gøre Suezkanalen og Malaccastrædet mindre farbare. I så fald vil Nordøstpassagen blive et attraktivt alternativ for global skibsfart (Blunden 2012: 119-20)

### NORDØSTPASSAGEN: NORDØSTKINA KOMMER TÆTTERE PÅ NORDVESTEUROPA OG DET NORDØSTLIGE USA

	Panamakanalen	Nordøstpassagen	Suezkanalen
Rotterdam-Shanghai	25.588 km.	<b>15.793 km.</b>	19.550 km.
Bordeaux-Shanghai	24.980 km.	<b>16.750 km.</b>	19.030 km.
Marseille-Shanghai	26.038 km.	19.718 km.	<b>16.460 km.</b>
Barcelona-Hong Kong	25.044 km.	20.090 km.	<b>14.693 km.</b>
New York-Shanghai	20.880 km.	<b>19.893 km.</b>	22.930 km.
New York-Hong Kong	21.260 km.	<b>20.985 km.</b>	21.570 km.

Korteste rute er markeret med fed.

Kilde: Lasserre 2010: 6.

De arktiske stater har forskellige interesser i Nordøstpasset. Rusland har til dels interesse i at få så megen kontrol med passagen som muligt. Økonomisk kan passagen give et afkast til den russiske stat i form af forskellige former for sejlads-afgifter. Rusland har dog også interesse i at øge trafikken i passagen, da det giver mulighed for at udbygge infrastruktur, der gør det nemmere for Rusland at udnytte sine arktiske ressourcer. Rusland har i de seneste år moderniseret det institutionelle set-up omkring reguleringen af passagen for at tilskynde, at flere skibe besejler den (Franckx 2013).

**Regionens øvrige aktører foretrækker, at passagen forbliver så åben som mulig. USA har generelt en global interesse i at holde verdenshavene åbne for skibstrafik og Washington forsøger at begrænse national regulering af de åbne have så meget som muligt.**

Regionens øvrige aktører foretrækker, at passagen forbliver så åben som mulig. USA har generelt en global interesse i at holde verdenshavene åbne for skibstrafik og Washington forsøger at begrænse national regulering af de åbne have så meget som muligt (White House 2013: 6-7). Kina har også både kommercielle og strategiske interesser i at holde Nordøstpasset åben. Nordøstpasset kan, som nævnt, forkorte afstanden mellem Kina og Europa betydeligt og dermed gøre det nemmere at afsætte kinesiske varer på de vestlige markeder. Som fremadstormende stormagt vil Kina forsøge at forøge sin militære manøvredegytighed i de kommende årtier. Russiske restriktioner over skibstrafikken i passagen vil formindske den kinesiske manøvredegytighed (Blunden 2012: 126-29). Kinas officielle position er dog ikke så åbenlys. Beijing ønsker at få muligheden for at regulere skibstrafikken i egne stræder og man vil derfor ikke sige noget i Arktis, der modstrider denne position (Laserra 2010: 8).

De mindre, arktiske stater er ligeledes interesserede i at holde passagen så åben som mulig. De har endnu mindre interesse i konflikt end stormagterne og de ønsker generelt at integrere Kina i regionen. En løsning af uenigheden om Nordøstpasset kan være en måde, hvorpå de kan få indflydelse i Beijing (Jakobson & Lee 2013: 40). På den måde hænger emnet sammen med spørgsmålet om ikke-arktiske aktørers rolle i det høje nord – et emne, der behandles nedenfor. Eneste undtagelse er Canada, der, på grund af en strid med USA om Nordvestpassagens status, kan se en fordel i at understrege nationale regeringers ret til at regulere arktiske passager (Wright 2011: 2; Huebert 2011; Blunden 2012: 129).



Nordøstpassagens status er både et juridisk og et politisk spørgsmål. Juridisk har staterne fremsat forskellige fortolkninger. USA anser passagen for at være en såkaldt international transitpassage, hvilket giver andre stater vide beføjelser til at besejle passagen uden at skulle have tilladelse fra den russiske stat. Rusland mener omvendt, at passagen består af zoner af såkaldte interne og territoriale farvande. I så fald har Rusland myndighed til at begrænse udenlandsk sejlads (United States Department of State 1992: 71-73; Franckx 1991). Der er ikke en forestående løsning på den juridiske tvist. Staterne er for nu tilfredse med at skyde spørgsmålet til hjørne. Så længe trafikken ikke er mere omfattende end som så, ser de ingen grund til at tage et ømtåleligt emne op (Blunden 2012: 129).

Fra et politisk perspektiv er spørgsmålet, om Rusland ønsker at udnytte sin påståede autoritet til at regulere trafikken i passagen. Hvis Moskva ikke stiller praktiske begrænsninger for trafikken, vil passagens uafklarede status formentlig ikke lede til konflikt. Nordøstpassagens status vil i så fald være et uafklaret spørgsmål, der kan komme i spil, hvis der opstår en global stormagtskonflikt. I så fald kan andre stormagter f.eks. vælge at sende militære fartøjer ind i passagen for at udfordre Ruslands autoritet og status. Passagen vil dog ikke i sig selv være en årsag til konflikt, men snarere den scene, hvorpå en konflikt udspiller sig. Så længe kommercielle og militære fartøjer får lov til at besejle passagen, vil de andre stater have en begrænset interesse i at presse for en juridisk afklaring.

Samlet set udgør Nordøstpassagen en kompleks problemstilling, der hænger sammen med en række globale juridiske, økonomiske og politiske spørgsmål. Rigsfællesskabets tilgang bør afhænge af, hvordan andre regionale og globale magter prioriterer emnet. Isoleret set er det i Rigsfællesskabets interesse at få afklaret Nordøstpassagens status, men omvendt bør København kun engagere sig i dette spørgsmål, hvis man tror, at der er momentum for at finde en løsning i Moskva og Washington. Samtidig bør Rigsfællesskabets tilgang til Nordøstpassagen afhænge af, hvordan man ønsker at bruge Arktis til at opnå goodwill hos ikke-arktiske aktører, såsom Kina og EU.



# GRÆNSED RAGNINGERNE I ARKTIS



## Grænsedragningerne i arktis

De fremtidige grænsedragninger i Arktis udgør det andet regionale usikkerhedspunkt. I de seneste ti år har der været stort fokus på de endnu ikke afgjorte grænsedragninger i Arktis. Det har til tider ført til alarmistiske advarsler om en kommende kamp om arktisk territorium (Borgerson 2008; Huebert 2009). Disse advarsler har dog ikke haft hold i virkeligheden. Politikere og embedsmænd har været opmærksomme på faren for en konflikt om territorium og forskellige diplomatiske tiltag har skabt enighed om, hvordan det arktiske område skal fordeles. I 2008 afholdt man f.eks. Ilulissatmødet mellem repræsentanter fra A5. Den efterfølgende erklæring fastslog, at territoriet skal fordeles efter de FN-regler der findes for dette, og den var med til at tage luften ud af, hvad der kunne have været blevet en betydelig konflikt (Ilulissat Declaration 2008; Petersen 2012: 152-53).

**Nye grænsetegninger vil ikke give landene flere energiresourcer af betydning. Landene får heller ikke en betydelig militærstrategisk fordel ud af de nye grænser.**

Det har dog også vist sig, at de arktiske stater har få reelle interesser i de ufordelte områder. De fleste ufordelte områder adresseres med såkaldte kontinentalsokkelkrav, der giver landene rettigheder over ressourcer på og under havbunden, men ikke over vandsøjlen, der ligger over havbunden (Klein 2011: 98; International Boundaries Research Unit 2013). Områderne består altovervejende af dybe have, der er dækket af is året rundt. Ifølge de nuværende estimater er næsten alle de arktiske energiresourcer indenfor de eksisterende grænser. De få ressourcer, der måske kan findes i de ufordelte områder, er enormt vanskelige at udvinde, da de ligger på de åbne oceaner, under is og ofte flere kilometer vand (United States Geological Survey 2008). Det er allerede i dag tvivlsomt, om det er rentabelt at udnytte de ressourcer, der befinder sig på lavt vand (Harsem et al. 2011). Nye grænsetegninger vil ikke give landene flere energiresourcer af betydning. I kun få og små områder vil de nye grænser give landene nye beføjelser i forhold til fiskeriregulering. Landene får heller ikke en betydelig militærstrategisk fordel ud af de nye grænser (Klein 2011: 43-61 & 98-105). Staterne har altså få økonomiske eller militærstrategiske fordele i at opnå yderligere arktisk territorium.

De arktiske stater har vist sig villige til at løse uenigheder i mindelighed. F.eks. blev Rusland og Norge for nyligt enige om at dele store områder i Barentshavet, som de ellers har skændtes om i over 40 år, mellem sig. Disse områder var et af de få steder, hvor man måske kan finde naturressourcer, og hvor man derfor skulle tro, at de ville have grund til at stå på deres ret (Henriksen & Ulfstein 2011; Laruelle 2014: 104-6).

At de alligevel blev enige om en ukontroversiel deling viser, hvor engagerede de arktiske stater er i at afklare grænserne mellem sig på fredelig vis.

### REGLER FOR GRÆNSEDRAGNINGER I ARKTIS

Grænsedragningerne i Arktis bliver fastlagt ud fra et regelsæt, der er defineret i FN's havretskommission (UNCLOS). I Ilulissaterklæringen fastslog alle A5-staterne, at de ville følge UNCLOS' regelsæt. I grove træk består processen af tre led:

- A5-landene kortlægger den arktiske havbund og fremsætter deres respektive krav.
- Kravene behandles af Kommissionen for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS), der kommer med en anbefaling af de enkelte submissioner med hensyn til fastlæggelsen af den ydre grænse for kontinentalsoklen. CLCS tager ikke stilling til overlappende krav i det Arktiske Ocean.
- Ved overlappende krav er det op til de involverede kyststater at forhandle sig frem til en endelig afgrænsning af kontinentalsoklen.

USA har ikke ratificeret UNCLOS på grund af modstand i Kongressen. Alle amerikanske regeringer har støttet op om UNCLOS, og USA vil formentlig anerkende kommissionens grænsedragninger i Arktis. Grænsedragningerne i Arktis forventes afgjort i tidsrummet 2020-2040.

Selvom staterne ikke har en interesse i at skabe splid om de arktiske grænsedragninger, kan der godt opstå konflikt mellem dem i takt med at grænserne bliver tegnet. Et lands udenrigspolitik bliver ikke kun afgjort af dets udenrigspolitiske interesser – indenrigspolitiske slagsmål og positioneringer kan også få betydning. Grænsedragningerne i Arktis har stor symbolsk betydning. Hvis de ikke falder ud til et lands fordel, er der en risiko, for at regeringerne bliver presset af folkestemningen eller af interne magtkampe til at føre en mere konfrontatorisk politik i Arktis. Dette er særligt tilfældet i Rusland, hvor det arktiske har stor symbolsk betydning og hvor man ikke har mange arktiske allierede (Laruelle 2014: 24-46). I 2007 plantede et russisk fartøj f.eks. et titaniumsflag på havbunden omkring Nordpolen for at markere den russiske ret til Arktis. Denne gestus havde ingen retslig eller realpolitisk betydning, men var en symbolsk, indenrigspolitisk markering, der illustrerer, hvor stor en rolle det høje nord spiller i internt i Rusland (Mazo 2014).


Samlet set er grænsedragningsproblematikken ikke så farlig, som den ofte bliver fremstillet. Det er dog værd at holde sig for øje, at der kan opstå situationer, hvor afgørelsen af de arktiske grænser leder til konflikt – særligt, hvis spørgsmålet får stor indenrigspolitisk betydning i en eller flere af de arktiske stater.



## KINAS INDFLYDELSE I ARKTIS

## Kinas indflydelse i arktis

Kinas fremtidige rolle i Arktis er det tredje regionale usikkerhedspunkt. Kina spiller en stadigt større rolle i Arktis på grund af landets voksende globale magt. Arktis står ikke højt på Beijings dagsorden, men man er de senere år blevet interesseret i de muligheder som regionen tilbyder. Som nævnt er Kinas interesser i Arktis primært kommercielle. Kinas vigtigste interesse er at få adgang til Nordøstpassagen og adgang til udvinding af energiressourcer og mineraler. Selvom Kina, ligesom alle andre stater, gerne vil have en fordelagtig bid af den arktiske ressourcekage, er der ingen grund til at tro, at Kina vil kunne tiltuske sig en bedre adgang end de arktiske stater. Næsten alle arktiske ressourcer befinder sig indenfor de arktiske staters grænser og de kan således regulere adgangen til dem efter nationale regler. Kinas kommercielle interesser handler primært om mulighederne for arktisk sejlads. Derudover har Kina militærstrategiske interesser i Arktis. Beijing ønsker at sikre, at man også i fremtiden kan operere i de strategisk vigtige arktiske have. Desuden har Arktis også en vigtig symbolsk betydning. Kina er en opstigende magt, der gerne vil markere overfor andre stater og sin egen befolkning, at man er i stand til at operere udenfor sit nærområde. Dette kan bl.a. ske i Arktis (Rainwater 2013; Kopra 2013; Lasserre 2010; Jakobson & Lee 2013: 3-5; Chen 2012).




### **Kinas vigtigste interesse er at få adgang til Nordøstpassagen og adgang til udvinding af energiressourcer og mineraler.**

Som en ikke-arktisk stat har Kina begrænset formel indflydelse over de arktiske beslutninger. Samtidig gør afstanden mellem Kina og Arktis, at Beijing har vanskeligt ved at projicere magt ind i regionen. Beijings voksende magt gør dog, at alle de arktiske aktører indtænker Kina i deres strategier og overvejelser om regionens fremtid. Kina har altså en betydelig uformel indflydelse i regionen (Jakobson 2010: 1 & 6).

Rusland er særligt betænkelig ved Kinas indflydelse i regionen. Det russisk-kinesiske forhold er komplekst og dobbelttydigt. På den ene side ønsker Moskva at begrænse USA's globale indflydelse og man samarbejder gerne med Kina om at nå dette mål. På den anden side er Kina en potentiel trussel mod Rusland. Rusland grænser op til Kina, har et faldende befolkningstal og en stagneret og ressourcebaseret økonomi. Moskva ser med bekymring mod sin store sydøstlige nabo, der er i hastig vækst og fortsat får stadigt større indflydelse over internationale beslutninger (Kuchins

2010). Arktis er et af de få områder, hvor Rusland har overhånden i forhold til Kina og man forsøger derigennem at begrænse Kinas globale indflydelse. Senest var den russiske regering skeptisk overfor et forslag om at give Kina observatørstatus i Arktisk Råd (Solli et al. 2013: 263).

USA's holdning til Kinas rolle i Arktis skal forstås ud fra Washingtons globale prioriteter og attitude overfor det høje nord. Globalt har man et tvetydigt forhold til Kina. På den ene side ønsker USA at integrere Kina i den vestlige verdensorden. Washington håber, at Kina vil støtte op om de internationale institutioner i kraft af fordele, som Beijing opnår ved at være med i denne orden. På den anden side arbejder USA også på at kunne imødegå en fremtidig kinesisk militær trussel ved at opbygge militære kapabiliteter – særligt flåden og luftvåbenet – der er velegnede til at afskrække kinesisk aggression og til at projicere amerikansk magt ind i Østasien (Ikenberry 2008; Mearsheimer 2001; Brzezinski 2012; Goldstein 2005: 11). I Arktis er det primært det første hensyn, der vejer tungest. USA ser en fordel i at integrere Kina i de arktiske institutioner. Man ønsker dog at sikre, at integrationen af Kina ikke skaber splid i forhold til Rusland.



**Man er naturligvis meget opmærksom på, at Kina ikke må få overvældende indflydelse, men omvendt ser man en fordel i, at Kina føler et medansvar for den regionale stabilitet.**

De mindre, arktiske stater støtter generelt set Kinas introduktion i Arktis. Man er naturligvis meget opmærksom på, at Kina ikke må få overvældende indflydelse, men omvendt ser man en fordel i, at Kina føler et medansvar for den regionale stabilitet. Samtidig kan man opnå politisk opmærksomhed og købe goodwill i Beijing, der kan bruges til at få kommercielle fordele på det store kinesiske marked. En nyligt udgivet rapport om de nordøstasiatiske staters rolle i Arktis, der er blevet kommissioneret af Udenrigsministeriet, fremhæver f.eks., at Rigsfællesskabet kan opnå indflydelse i Beijing ved at samarbejde med Kina i Arktis (Jakobson & Lee 2013: 36-43). Hvis man vil spille denne rolle, kan det kræve, at man er villig til at købe indflydelse i Moskva. Rusland er nøglen til et fortsat regionalt samarbejde og man vil måske skulle tilbyde Rusland noget for koncessioner i forhold til Kina.



Det er vigtigt at holde sig for øje, at integrationen af ikke-arktiske aktører kan nødvendiggøre, at man prioriterer mellem forskellige interesser og at man inddrager globale overvejelser i ens arktiske tænkning. F.eks. kan integrationen af Kina i Arktis betyde, at man er nødt til at opnå indflydelse i Moskva. Det betyder i så fald, at man må give køb på andre interesser. Det er derfor vigtigt, at man gør sig klart, hvor vigtig integrationen af ikke-arktiske aktører er for Rigsfællesskabet, hvordan man bedst opnår en fredelig integration af disse aktører og hvad man er villig til at opgive for at nå dette mål. Hvilken rolle skal Kina spille i Rigsfællesskabets fremtidige globale strategi? Ser man Kina som en positiv magt, som man ønsker at samarbejde med? Risikerer man at fremmedgøre Rigsfællesskabets allierede – f.eks. USA – derved? Hvordan kan man udnytte den goodwill, man kan opnå i Beijing? Kina er ikke den eneste ikke-arktiske partner for Rigsfællesskabet. Man bør således også overveje, hvordan man kan fungere som partner for f.eks. EU, Japan og de større europæiske lande.

Samlet set er Kinas fremtidige rolle en potentiel kilde til konflikt. Særligt er det usikkert, om Rusland vil stille sig i vejen for en fredelig introduktion af Kina. For Rigsfællesskabet bør Kinas fremtidige position i Arktis lede til bredere overvejelser om, hvilken rolle man vil spille globalt og i det høje nord.




F359

# FLERE MILITÆRE KAPABILITETER



## Flere militære kapabiliteter

Det fjerde og sidste regionale usikkerhedspunkt er opbygningen af yderligere militære kapabiliteter i Arktis - en proces, der kan lede til et såkaldt sikkerheds dilemma. Der vil komme mere trafik på de arktiske have i takt med at havisen smelter (Arctic Council 2009; Humpert 2013). I fremtiden bliver de opgaver, som de arktiske forsvar og kystvagter skal varetage – såsom suverænitetshævdelse, overvågning, søredning og miljøbeskyttelse – mere omfattende (Arctic Council 2009). De arktiske staters myndigheder er allerede i gang med at anskaffe flere isforstærkede skibe, isbrydere og fly til at operere i regionen. Mange af disse kapabiliteter kan bruges både til civile og militære formål.




**Et sikkerhedsdilemma kan altså blive en selvopfyldende profeti, hvor almindelig langsigtet planlægning medfører mere usikkerhed og konflikt.**

Der er derfor en vis risiko for, at der kan opstå et regionalt sikkerhedsdilemma – dvs. en situation, hvor en stats nye kapabiliteter betyder, at andre stater føler sig truet og dermed nødsaget til selv at anskaffe sig nye kapabiliteter. Et sikkerhedsdilemma kan altså blive en selvopfyldende profeti, hvor almindelig langsigtet planlægning medfører mere usikkerhed og konflikt (Jervis 1978; Herz 1950). Som tidligere nævnt er der ingen af de arktiske stater, der har interesse i en militær eskalering i Arktis. Omvendt ønsker de alle at udnytte de kommercielle muligheder i regionen uden at blive forstyrret af militære hensyn. Et sikkerhedsdilemma kan opstå på trods af de arktiske staters interessefællesskab.

Et sikkerhedsdilemma kan modvirkes ved at statslige myndigheder tænker strategisk over de signaler, man sender (Jervis 1978: 183-86). Man kan undlade at anskaffe kapabiliteter, hvis de pågældende udfordringer kan løses på anden vis. Når en stat anskaffer nye kapabiliteter, kan man signalere, at disse kapabiliteter skal bruges til fredelige formål. Det er i den forbindelse vigtigt at holde sig for øje, at ens publikum ikke kun er andre statslige myndigheder. Indenrigspolitiske aktører aflæser også andre staters signaler. Hvor andre staters myndigheder måske er meget bevidste om de fredelige forhold i Arktis, kan indenrigspolitiske aktører misforholke andre landes anskaffelse af nye kapabiliteter som aggression. Det kan øge det indenrigspolitiske pres på deres egne myndigheder for at eskalere den militære tilstedeværelse i Arktis.

Mellemstatsligt samarbejde om opgaveløsning er med til at mindske spændingerne mellem stater. Det gør opgaveløsningen mere effektiv og mindsker behovet for nye kapabiliteter. Det gør det også tydeligt for andre stater, at man har fredelige hensigter. Stater, der har aggressive intentioner, samarbejder sjældent med deres naboer.



**Rigsfællesskabet kan modvirke sikkerhedsdilemmadynamikkerne ved fortsat arbejde for at styrke og udbygge den institutionelle arkitektur i regionen. Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020 fremhæver globalt, regionalt og mellemstatsligt samarbejde som en af hovedpillerne i Rigsfællesskabets tilgang til det høje nord.**

Rigsfællesskabet kan modvirke sikkerhedsdilemmadynamikkerne ved fortsat arbejde for at styrke og udbygge den institutionelle arkitektur i regionen. Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020 fremhæver globalt, regionalt og mellemstatsligt samarbejde som en af hovedpillerne i Rigsfællesskabets tilgang til det høje nord (Rigsfællesskabet 2011: 50-56). Konkret betyder det, at man fortsat støtter op om de eksisterende institutioner, men også, så vidt muligt, er på udkig efter nye områder hvor mellemstatsligt samarbejde giver mening.

Sikkerhedsdilemmaet kan altså opstå, selvom de arktiske stater ikke har aggressive intentioner. Alene det, at de ønsker at håndtere den øgede civile trafik i regionen kan skabe en dynamik, der leder til politiske spændinger. Dette kan håndteres ved, at man er opmærksom på de signaler, man sender, når man opbygger nye kapabiliteter. Man kan også mindske sikkerhedsdilemmaet ved at samarbejde mere i de regionale institutioner.



F359

F359

Konklusion:

# RAMMERNE FOR RIGSFÆLLESSKABETS STRATEGISKE DEBAT OM ARKTIS



## Konklusion: **Rammerne for rigsfællesskabets strategiske debat om arktis**

Formålet med denne rapport var at undersøge, hvordan regionale og globale dynamikker kan skabe konflikt i Arktis og hvordan dette bør forme Rigsfællesskabets strategiske tænkning om det høje nord. Den gjorde dette ud fra en anerkendelse af, at samarbejdet i Arktis er velfungerende. Den fremtidige udfordring er ikke at skabe fred i regionen, men at forebygge, at regionens få latente konflikter underminerer dette samarbejde. Rapporten har vist, at globale stormagtskonflikter kan sprede sig til Arktis og at de er den mest sandsynlige kilde til konflikt i regionen. Den har også vist, at fire regionale dynamikker – Nordøstpassagens status, de fremtidige grænse-dragninger, Kinas rolle og opbygningen af militære kapabiliteter – kan forværre de regionale forhold.

**Gennemgangen af de globale og regionale dynamikker leder til to overordnede rettesnore, som Rigsfællesskabet bør have in mente i den fremtidige strategiske planlægning i Arktis – f.eks. hvis man vælger at revidere Rigsfællesskabets arktiske strategi.**

Gennemgangen af de globale og regionale dynamikker leder til to overordnede rettesnore, som Rigsfællesskabet bør have in mente i den fremtidige strategiske planlægning i Arktis – f.eks. hvis man vælger at revidere Rigsfællesskabets arktiske strategi. For det første bør man overveje, hvordan man kan bidrage til at Arktis forbliver en stabil region med et velfungerende mellemstatsligt samarbejde. Rigsfællesskabet kan være olien i det arktiske maskineri. Der er stadig et regionalt konfliktpotentiale, som Rigsfællesskabet kan være med til at håndtere. Det kræver, at man fortsat har fokus på den regionale sikkerhed og ikke kun på Rigsfællesskabets egne interesser. Det indebærer også, at man er opmærksom på signalværdien af nye tiltag i Arktis, særligt når det gælder investeringer i og placeringen af militære installationer og kapabiliteter.

For det andet bør Rigsfællesskabet overveje, hvad man på et mere globalt plan vil have ud af Arktis og hvordan man opnår det. Rapporten viser, at den arktiske stabilitet hænger sammen med Rigsfællesskabets rolle i et mere globalt perspektiv. Arktiske spørgsmål kan ikke adskilles fra Rigsfællesskabets større udenrigspolitiske mål. I stedet vil Rigsfællesskabets tilgang til Arktis farve hvordan man vil agere i andre regioner. Hvordan og hvorfor vil man skabe partnerskaber med ikke-arktiske



aktører? Vil man – hvis det bliver nødvendigt – give køb på globale interesser for at opnå indflydelse, der kan bruges til at styrke det arktiske samarbejde? Rapporten peger på, at nogle af de regionale dynamikker hænger tæt sammen med mere globale spørgsmål. F.eks. er ikke-arktiske stater – særligt Kinas – rolle i Arktis et penibelt spørgsmål, som påvirker det regionale samarbejde. Rigsfællesskabet vil få vanskeligt ved at definere sin rolle i forhold til dette spørgsmål uden at stille sig selv større spørgsmål om egen globale position. Hvad vil Rigsfællesskabet i forhold til ikke-arktiske aktører, såsom Kina, Japan, EU og de større europæiske lande? Ser man disse – særligt Kina – som en venligtsindet magt, der vil støtte op om det globale politiske samarbejde? Er man villig til at bruge Arktis til at opnå indflydelse i ikke-arktiske hovedstæder? Vil man give køb på andre interesser for at købe indflydelse i Moskva, hvis det er nødvendigt for det arktiske samarbejde? Hvordan rangerer de arktiske spørgsmål i forhold til Rigsfællesskabets globale mål?

Denne rapport har peget på, hvilken rolle Rigsfællesskabet kan spille i Arktis - og på hvad, der er på spil i regionen. Den har opstillet rammerne for en strategisk debat, men har ikke givet endelige svar. Rigsfællesskabet kan spille en konstruktiv rolle i Arktis. Om og hvordan, man vælger at gøre dette, må bero på en afvejning af Arktis' betydning i forhold til Rigsfællesskabets andre udenrigspolitiske mål. Dette kræver en større strategisk-udenrigspolitisk analyse, som ligger udenfor formålet med denne rapport – det vil fortsat være en åben diskussion i de kommende år.

## Litteratur

- Althingi (2013): **A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy**, Reykjavik: Althingi.
- Arctic Council (2009): **Arctic Maritime Shipping Assessment 2009 Report**, Oslo: Arctic Council.
- Art, Robert J. (2003): **A Grand Strategy for America**, Ithaca: Cornell University Press.
- Blunden, Margaret (2012): **Geopolitics and the Northern Sea Route**, i *International Affairs*, vol. 88, r. 1, s. 115-29.
- Borgerson, Scott (2008): **Arctic Meltdown – The Economic and Security Implications of Global Warming**, i *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2, s. 63-77.
- Brzezinski, Zbigniew (2012): **Balancing the East, Upgrading the West**, i *Foreign Affairs*, vol. 91, nr. 1, s. 97-104.
- Buzan, Barry & Ole Wæver (2003): **Regions and Powers – The Structure of International Security**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chen, Gang (2012): **China's Emerging Arctic Strategy**, i *The Polar Journal*, vol. 2, nr. 2, s. 358-71.
- Conley, Heather A. & Jamie Kraut (2010): **U.S. Strategic Interests in the Arctic – An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation**, Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Depledge, Duncan & Klaus Dodds (2014): **'No "Strategy" Please, We're British'**, i *The RUSI Journal*, vol. 159, nr. 1, s. 24-31.
- European Council (2013): **Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine**.
- Franckx, Erik (2013): **The Shape of Things to Come: The Russian Federation and the Northern Sea Route in 2011**, i *The Yearbook of Polar Law*, vol. 5, s. 255-69.
- Franckx, Erik (1991): **New Developments in the North-East Passage**, i *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, vol. 6, nr. 1, s. 33-40.
- Goldstein, Avery (2005): **Rising to the Challenge - China's Grand Strategy and International Security**, Stanford: Stanford University Press.
- Government of Canada (2009): **Canada's Northern Strategy – Our North, Our Heritage, Our Future**, Ottawa: Ministry of Indian Affairs and Northern Development.
- Granholm, Niklas & Johannes Malminen (2011): **Islands Strategiska Ställning – En Probleminvetering**, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut.
- Haftendorn, Helga (2011): NATO and the Arctic: **Is the Atlantic Alliance a Cold War Relic in a Peaceful Region - Now Faced with Non-Military Challenges?**, i *European Security*, vol. 20, nr. 3, s. 33.
- Harsem, Øistein, Arne Eide & Knut Heen (2011): **Factors Influencing Future Oil and Gas Prospects in the Arctic**, i *Energy Policy*, vol. 39, nr. 2, s. 8037-45.

Henriksen, Tore & Geir Ulfstein (2011): **Maritime Delimitation in the Arctic: The Barent's Sea Treaty**, i *Ocean Development & International Law*, vol. 42, nr. 1-2, s. 1-21.

Herz, John H. (1950): **Idealist Internationalism and the Security Dilemma**, i *World Politics*, vol. 2, nr. 2, s. 157-80.

Huebert, Rob (2011): **Canadian Arctic Sovereignty and Security in a Transforming Circumpolar World**, Toronto: Canadian International Council.

Huebert, Rob (2009): **Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage**, i Lackenbauer, P. Whitney (2009): *Canadian Arctic Sovereignty and Security: Historical Perspectives*, Calgary: Calgary Papers in Military and Strategic Studies, s. 383-99.

Humpert, Malte (2013): **The Future of Arctic Shipping: A New Silk Road for China?**, Washington: The Arctic Institute.

Ikenberry, G. John (2008): **The Rise of China and the Future of the West – Can the Liberal System Survive?**, i *Foreign Affairs*, vol. 87, nr. 1, s. 23-37.

Ilulissat Declaration (2008), lokaliseret d. 6/5 2014 på [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf).

International Boundaries Research Unit (2013): **Maritime Boundaries and Jurisdiction in the Arctic**, lokaliseret d. 10/6 2014 på <https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/resources/Arcticmap.pdf>.

Jakobson, Linda (2010): **China Prepares for an Ice-Free Arctic**, Stockholm: Stockholm Peace Research Institute.

Jakobson, Linda & Seong-Hyon Lee (2013): **The North East Asian States' Interests in the Arctic and Possible Cooperation with the Kingdom of Denmark**, Stockholm: Stockholm Peace Research Institute.

Jervis, Robert (1978): **Cooperation under the Security Dilemma**, i *World Politics*, vol. 30, nr. 2, s. 167-214.

Jørgensen, Henrik J. & Jon Rahbek-Clemmensen (2009): **Hold Hovedet Koldt! En Scenarie-baseret Undersøgelse af Forsvarets Opgaver i Grønland frem mod 2030**, København: Dansk Institut for Militære Studier.

Keohane, Robert O. (1982): **The Demand for International Regimes**, i *International Organization*, vol. 36, nr. 2, s. 325-55.

Keohane, Robert O. & Lisa L. Martin (1995): **The Promise of Institutional Theory**, i *International Security*, vol. 20, nr. 1, s. 39-51.

Kim, Woosang & James D. Morrow (1992): **When Do Power Shifts Lead to War?**, i *American Journal of Political Science*, vol. 36, no. 4, s. 896-922.

Klein, Natalie (2011): **Maritime Security and the Law of the Sea**, Oxford: Oxford University Press.

Kopra, Sanna (2013): **China's Arctic Interests**, i Heinenen, Lasse (2013): *Arctic Yearbook 2013*, Akureyri: Northern Research Forum, s. 107-24.

- Kuchins, Andrew (2010): **Russian Perspectives on China: Strategic Ambivalence**, i Bellacqua, James (2010): *The Future of China-Russia Relations*, Lexington: University Press of Kentucky, s. 33-55.
- Laruelle, Marlene (2014): **Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North**, Armonk: M.E. Sharp.
- Lasserre, Frederic (2010): **China and the Arctic: Threat or Cooperation – Potential for Canada**, Toronto: Canadian International Council
- Le Miere, Christian & Jeffrey Mazo (2013): **Arctic Opening: Insecurity and Opportunity**, London: International Institute for Strategic Studies.
- Levy, Jack S. (1987): **Declining Power and the Preventive Motivation for War**, i *World Politics*, vol. 40, nr. 1, s. 82-107.
- Mackrael, Kim (2014a): **Ottawa upbraids Russian Envoy, Skips Arctic Council Meeting over Ukraine**, lokaliseret d. 5/5 2014 på <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-upbraids-russian-envoy-will-skip-arctic-council-moscow-meeting-over-ukraine/article18032205/>.
- Mackrael, Kim (2014b): **Russia Orders Canadian Diplomat to Leave Country**, lokaliseret d. 5/5 2014 på <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/russia-orders-canadian-diplomat-to-leave-country/article18097990/>
- Martin, Lisa L. & Beth A. Simmons (1998): **Theories and Empirical Studies of International Institutions**, i *International Organization*, vol. 52, nr. 4, s. 729-57.
- Mazo, Jeffrey (2014): **Who Owns the North Pole?**, i *Survival*, vol. 56, nr. 1, s. 61-70.
- Mearsheimer, John J. (2001): **The Tragedy of Great Power Politics**, New York: W. W. Norton and Company.
- Mearsheimer, John J. (1995): **A Realist Reply**, i *International Security*, vol. 20, nr. 1, s. 82-93.
- Mearsheimer, John J. (1994): **The False Promise of International Institutions**, i *International Security*, vol. 19, nr. 3, s. 5-49.
- Namminersornerullutik Oqartussat & Danmarks Udenrigsministerium (2008): **Arktis i en Brydningstid. Forslag til Strategi for Aktiviteter i de Arktiske Områder**, København: Udenrigsministeriet.
- Nilsen, Thomas (2014a): **Crimea Crisis Could Trigger Arctic Cold**, lokaliseret d. 5/5 2014 på <http://barentsobserver.com/en/security/2014/03/crimea-crisis-could-trigger-arctic-cold-10-03>
- Nilsen, Thomas (2014b): **Experts Tone Down the Consequences of Military Freeze**, lokaliseret d. 5/5 2014 på <http://barentsobserver.com/en/security/2014/03/experts-tone-down-consequences-military-freeze-27-03>.
- Northern Sea Route Information Office (2013): **NSR Transit 2013**, lokaliseret d. 12/5 2014 på [http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/transits/Transits\\_2013\\_final.pdf](http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/transits/Transits_2013_final.pdf).
- Northern Sea Route Information Office (2012): **NSR Transit 2012**, lokaliseret d. 12/5 2014 på [http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/transits/Transits\\_2012.pdf](http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/transits/Transits_2012.pdf).

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2006): **The Norwegian Government's High North Strategy**, Oslo: Ministry of Foreign Affairs.

Petersen, Nikolaj (2012): **Arktisk Politik og Regimedannelse i 2010'erne**, i Nordlit, vol. 29, s. 151-65.

Petersen, Nikolaj (2009): **The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and Its Implications**, i Hvidt, Nanna & Hans Mouritzen (2009): Danish Foreign Policy Yearbook 2009, København: Dansk Institut for Internationale Studier, s. 35-78.

Pettersen, Trude (2014): **Russian Paratroopers Conquer North Pole**, lokaliseret d. 5/5 2014 på <http://barentsoobserver.com/en/security/2014/04/russian-paratroopers-conquer-north-pole-10-04>

Prime Minister of Finland's Office (2013): **Finland's Strategy for the Arctic Region**, Helsinki: Prime Minister's Office Publications.

Rahbek-Clemmensen, Jon, Esben S. Larsen & Mikkel V. Rasmussen (2012): **Forsvaret i Arktis – Suverænit, Samarbejde og Sikkerhed**, København: Center for Militære Studier.

Rainwater, Shiloh (2013): **Race to the North – China's Arctic Strategy and Its Implications**, i Naval War College Review, vol. 66, nr. 2, s. 62-82.

Ramos, Belen S. (2013): **Strengthening the Capacity of the Arctic Council – Is a Permanent Secretariat a First Step?**, i Heinenen, Lasse (2013): Arctic Yearbook 2013, Akureyri: Northern Research Forum, s. 264-78.

Regeringskansliet (2011): **Sweden's Strategy for the Arctic Region**, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

Rigsfællesskabet (2011): **Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020**, København: Udenrigsministeriet/Færøernes Landsstyre/Naalakkersuiset.

Risse-Kappen, Thomas (1995): **Bringing Transnational Relations Back In**, i Risse-Kappen, Thomas (1995): Bringing Transnational Relations Back In, Cambridge: Cambridge University Press.

Solli, Per E., Elana W. Rowe & Wrenn Y. Lindgren (2013): **Coming into the Cold: Asia's Arctic Interests**, i Polar Geography, vol. 36, nr. 4, s. 253-70.

Stoltenberg, Thorvald (2009): **Nordisk Samarbeid om Utenriks- og Sikkerhetspolitikk**, Oslo: Statsministerens Kontor.

United States Department of Defense (2013): **Arctic Strategy**, Washington: Department of Defense.

United States Department of State (1992): **Limits in the Seas: United States Responses to Excessive National Maritime Claims**, Washington: Department of State.

United States Geological Survey (2008): **Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle**, Washington: United States Geological Survey.

White House (2013): **National Strategy for the Arctic Region**, Washington: White House.

White House (2009): **National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive (NSPD – 66/HSPD – 25)**, Washington: White House.

Wright, David C. (2011): **The Panda Bear Readies to Meet the Polar Bear: China Debates and Formulates Foreign Policy Towards Arctic Affairs and Canada's Arctic Sovereignty**, Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute.

Young, Oran R. (2011): **The Future of the Arctic: Cauldron of Conflict or Zone of Peace?**, i International Affairs, vol. 87, nr. 1, s. 185-93.

Young, Oran R. (2009): **Whither the Arctic? Conflict or Cooperation in the Circumpolar North, i Polar Record**, vol. 45, nr. 1, s. 73-82.

Zysk, Katarzyna B. (2008): **Russian Military Power and the Arctic**, i The EU-Russia Centre Review, nr. 8, s. 80-86.

Åtland, Kristian (2011): **Russia's Armed Forces and the Navy: All Quiet on the Northern Front?**, i Contemporary Security Policy, vol. 32, nr. 2, s. 267-85.

Åtland, Kristian (2009): **Russia's Northern Fleet and the Oil Industry – Rivals or Partners? Petroleum, Security, and Civil-Military Relations in the Post-Cold War European Arctic**, i Armed Forces and Society, vol. 35, nr. 2, s. 362-84.

**Fotoliste:**

Alle billeder i denne rapport stammer fra forsvarsgalleriet.dk.

Forsidebilledet og billederne på s. 4, 6-7, 22, 30 og 34: Trine Axelholm.

Billederne s. 14 og 26-27: Lars Bøegh Vinther.

Billede s. 18: Jerry H. Andersen.

**De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier ved DIIS**

Denne publikation er del af De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som DIIS udfører for det danske Forsvarsministerium. Formålet er at formidle tværfaglig, dybgående viden om emner som er centrale for dansk forsvar og sikkerhedspolitik, både nu og på langt sigt.

Forskningen planlægges og udføres uafhængigt. Konklusionerne reflekterer hverken de involverede ministeriers eller andre myndigheders holdninger, lige så lidt som de udgør DIIS' officielle position.

Du kan finde flere oplysninger om DIIS og vores Forsvars- og Sikkerhedspolitiske studier på [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Forfatteren vil gerne takke Kristian Søby Kristensen fra Københavns Universitets Center for Militære Studier, der har reviewet denne rapport, samt Heather Conley fra Center for Strategic and International Studies i Washington, Malte Humpert fra Arctic Institute i Washington, Frederic Lasserre fra Laval University i Quebec City, Yoshifumi Tanaka fra Københavns Universitet, Mikkel Runge Olesen fra Dansk Institut for Internationale Studier samt Jens Jørgen Møller og Christian Marcussen fra GEUS for deres tid og hjælpsomme inputs.

- 1 Arktis defineres her som området nord for polarcirklen.
- 2 Denne rapport forudsætter, at Danmark, Grønland og Færøerne har fælles interesser og den diskuterer ikke eventuelle modsætninger, der kan være mellem de tre rigsdele. I denne rapport henviser "Rigsfællesskabet" til Rigsfællesskabet mellem Danmark, Færøerne og Grønland. Det forudsættes, at dette vedbliver at eksistere i sin nuværende form. Betegnelserne "Danmark", "Færøerne" og "Grønland" bruges til at betegne hver af de tre rigsdele, der udgør Rigsfællesskabet.



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER  
Østbanegade 117 | 2100 København Ø | [www.diis.dk](http://www.diis.dk)