

# Økonomi & Politik

#2

Maj 2021  
94. ÅRGANG  
OPEN ACCESS

TEMANUMMER

## Arktiske relationer

### INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*
- 5** Temarektørens forord:  
Arktiske relationer  
*Marc Jacobsen & Ulrik Pram Gad*
- 16** Følelsøkonomier i Nordatlanten.  
Gamle bånd og nye venskaber  
*Kirsten Thisted, Ann-Sofie N. Gremaud & Malan Marnersdóttir*
- 35** Danmarks arktiske udenrigspolitik:  
regionale ambitioner og rigsfællesskabets  
komplikationer  
*Marc Jacobsen*
- 54** Mellem (post)kolonialitet og videnskab:  
Hinrich Rinks forskningsnetværk i  
Grønland og idéen om en international  
arktisk forskningshub  
*Nanna Katrine Lüders Kaalund*
- 68** Inklusion, imagepleje eller nødvendighed?  
Basepolitik i Grønland og politisk kultur i  
Danmark  
*Minori Takahashi & Shinji Kawana*
- 84** Grønlændernes holdninger til udenrigs-  
og sikkerhedspolitiske spørgsmål: indsigter  
fra en survey  
*Rasmus Leander Nielsen & Maria Ackrén*
- 99** Kan Grønland være andet end arktisk?  
Postkolonial sammenligningspolitik som  
forskningsdagsorden  
*Ulrik Pram Gad*
- 115** Mellem udvikling og oprustning: Ruslands  
planer for Arktis  
*Flemming Splidsboel Hansen*
- 133** Grønlands udenrigspolitik før og nu:  
Fra købmændenes budskab til bilaterale aftaler  
*Kenneth Høegh*
- 143** Det samarbejdende Arktis  
*Thomas Winkler*
- 151** Abstracts

Udgives af  
Djøl Forlag



# Redaktionelt forord

Temanummer: Arktiske relationer

Når der er valg i Grønland, sender DR og TV2 deres fremmeste reportere afsted for at dække valgkampen og valghandlingen time for time. De laver voxpop på gaderne i Nuuk, og flere bevæger sig ud i bygderne for at få den helt særlige og autentiske historie i kassen. De er langt fra alene. Korrespondenter fra hele verden møder op, og man hører grønlandske politikere give interview på engelsk. De svarer på spørgsmål om råstofudvinding, sundhedssektoren, fiskeriet, turisme og alt andet, der betyder noget for grønlændere i hverdagen.

Sådan har det ikke altid været. Langt fra. For mange danskere har interessen for og viden om Grønland kunnet ligge på et meget lille sted. Nogle danske byer har traditionelt haft venskabsbyaftaler med grønlandske byer og om sommeren været vært for grønlandske skolebørn. Det gav danske skolebørn et første lille indtryk af, at Kongeriget strækker sig helt til Arktis. Men nok mest et indtryk af, at de grønlandske børn burde hjælpes på én eller anden måde. En slags ulandshjælp måske? I nogle folkeskoler kunne man være så heldig at hyre en ung færdiguddannet lærer, der havde været i praktik i Grønland. Der blev fremvist lysbilleder af isfælde og traditionel trommedans. Grønland var helt tydeligvis et sted meget langt væk fra den danske virkelighed og måske ikke helt relevant for den danske selvforståelse. Danske politikere talte sjældent om Grønland, og »nyhederne på grønlandsk« grinte man af. Grønlandsk lød fjollet, syntes man, og satireprogrammer gjorde nar af grønlandsk og grønlændere. Kun sjældent helligede danske samfundsforskere sig helt og holdent til studiet af arktiske forhold. Grønlandsstudier blev varetaget af en lille gruppe dedikerede enkeltpersoner, der klædte sig i sælskindsfrakker.

Det er slut nu. Alle danske politikere har i dag en mening om Grønland, og om Danmark som arktisk nation. Nyhederne fra Grønland springer man ikke længere over. Dem tager man bestik af og analyserer, for det er også Danmarks status og rolle i international politik, der er på spil. Klimaforandringerne koblet med de ændrede geopolitiske vilkår gør, at hele det arktiske område er blevet high politics. Kineserne, russerne og amerikanerne trækker stadig mere insisterende i grønlænderne, og danske politikere skal til at finde sig i og forstå konsekvenserne af, at Danmark i mange internationale sammenhænge kun er interessant at snakke med på grund af Rigsfællesskabet.

Også samfundsforskningen om Grønland og Arktis har taget helt nye former og er vokset til hidtil usete dimensioner. »Grønland« og »Arktis« er blevet bevillingsudløsende kernebegreber, som ethvert samfundsfagligt fakultet,

sektorforskningsinstitut eller –center må investere i. Nu laves forskningen sammen med grønlandske forskere. Der publiceres som aldrig før, og aldrig tidligere har der været afholdt så mange seminarer og konferencer om alle aspekter af arktisk politik, samfund, økonomi, kultur og historie.

Dette temanummer om »arktiske relationer«, der er redigeret af Marc Jacobsen, Scott Polar Research Institute, Cambridge University, og Ulrik Pram Gad, Dansk Institut for Internationale Studier, er et godt eksempel på, hvor den samfundsmæssige forskning i Arktis i dag befinder sig. Den er for det første tværdisciplinær. Der er i dag ikke nogle videnskabelige discipliner, der har monopol på Arktis-forskningen. Den er for det andet multimetodisk. Både historikernes arkivstudier, diskursanalysen, survey-studiet og etnografien bringes i spil. Den er for det tredje international. Arktis tiltrækker sig forskningsmæssig interesse fra hele verden, og der er efterhånden blev opbygget velrenommerede forskningsnetværk på tværs af kontinenter. For det fjerde bygger Arktis-forskningen bro mellem forskningen om og det praktiske politiske og diplomatiske arbejde med arktiske problemstillinger. Dermed opstår der nye samarbejdsrelationer og samskabelse i vidensproduktionen. Endelig, for det femte, leveres der ny viden på alle fronter. Indtil dette temanummer har vi ikke haft nogen idé om, hvordan grønlænderne selv opfatter deres internationale omgivelser. Det gør vi nu. Vi skal til at udvikle nye begreber for at forstå den nye verden, der åbner sig. Det betyder, at vi blandt andet skal til at tale om følelsesøkonomier, sammenligningspolitik, epistemologisk vold og meget andet. Formålet med dette temanummer er således at give en smagsprøve på, hvad Arktis-forskningen kan i dag, men også – hvilket er meget mere ambitiøst – at pege på nogle af de nyeste udviklinger, der kan give os et fingerpeg om, hvorhen Arktis-forskningen udvikler sig.


*Martin Marcussen*

Ansvarshavende redaktør

# Arktiske relationer

Temanummer: Arktiske relationer

2021 bringer mindst to gode grunde til at udgive et temanummer om Rigsfællesskabets arktiske relationer. For det første er det 300 år siden, at Hans Egede gik i land på Haabets Ø – lidt uden for nutidens Nuuk – og dermed påbegyndte den kolonisering af Grønland, som stadig sætter rammerne for alle diskussioner af forholdet til Danmark. For det andet er det planen, at Danmarks, Grønlands og Færøernes regeringer skal blive enige om en fælles arktisk strategi i år. Disse to begivenheder tilskynder til på én gang at reflektere over, hvad Rigsfællesskabet kommer af, og se frem mod nye muligheder for international profilering, sammen og hver for sig. Rigsfællesskabet udgør fundamentet for Danmarks status som en arktisk stat, og indtil de grønlandske vælgere beslutter noget andet, udgør den danske stat Grønlands fundament for at optræde internationalt. Dette temanummer tilbyder læseren en række artikler, som giver indsigt i de interne dynamikker i Rigsfællesskabet – som på mange måder bliver mere og mere indviklede, efterhånden som Grønland agerer mere og mere selvstændigt – og i den udvikling i Arktis, som udgør en ikke uvæsentlig del af baggrunden for, at Rigsfællesskabet i disse år er under forandring.

 Dette temanummer tilbyder læseren en række artikler, som giver indsigt i de interne dynamikker i Rigsfællesskabet – som på mange måder bliver mere og mere indviklede, efterhånden som Grønland agerer mere og mere selvstændigt – og i den udvikling i Arktis, som udgør en ikke uvæsentlig del af baggrunden for, at Rigsfællesskabet i disse år er under forandring.

Dansk statskundskab har over årtierne følt et stadigt ansvar for at forstå Grønland. Det bliver klart, hvis man bladrer gennem årgangene af de tre politologiske tidsskrifter *Økonomi & Politik*, *Politica* og *Politik*. Med mellemrum har hvert af de tre tidsskrifter temanumre om Grønland, Rigsfællesskabet, af og til også Færøerne og på det seneste Arktis.<sup>3</sup> Som forventeligt er vinklerne så forskelligartede, som den danske politologi er pluralistisk. Enkelte temanumre er relativt stramt styret af en teoretisk problemstilling eller mere løseligt indhegnet af et sub-disciplinært fokus. Men for mange er det casen »Grønland«, der beskriver temaets afgrænsning. Zoomer man helt ud, aner man et par bevægelser over årtiernes temaer: Diskussioner af udviklingen af samfundsøkonomi (*Politica*, 2000; Blaxekjær, 2020) og forvaltning (*Politica*,

**MARC JACOBSEN<sup>1</sup>**  
post.doc., Scott Polar  
Research Institute,  
Cambridge University,  
mj567@cam.ac.uk

**ULRIK PRAM GAD<sup>2</sup>**  
Seniorforsker,  
Dansk Institut for  
Internationale Studier,  
ulpg@diis.dk

2008; Janussen, 2019) er i stigende grad suppleret med fokus på politisk identitetsdannelse (Christiansen, 2000; Gad, 2017a; Bertelsen, 2019). Og i den forbindelse er der blevet lukket flere humanistiske kolleger ind blandt bidragyderne. Den større plads, international politik har fået i temanumrene, er dels blevet brugt til at flytte perspektivet fra København (hvorfra Grønland groft sagt fremstår som et kort, man kan spille i Washington) til, hvordan verden ser ud fra Nuuk (Gad et al., 2011; Gad og Jacobsen, 2018; Gerhardt, 2011; Rasmussen og Merksel, 2017; Jacobsen et al., 2019; Kleist, 2019). Dels til at indsætte Grønland i bredere nordatlantiske og arktiske sammenhænge (Gad et al., 2011; Jacobsen og Herrmann, 2017; Bertelsen, 2019).

Den øgede vægt på det grønlandske perspektiv og sammenhængene ud over Rigsfællesskabet gør det ekstra vigtigt, at den politologiske samtale om Grønland ikke bliver en samtale mellem danske forskere alene. Det politologiske miljø på Grønlands Universitet (Ilisimatusarfik) får i disse år flere muskler. Flere og flere i Grønland, Island, Færøerne – og for den sags skyld i Danmark – bliver opmærksomme på de oplagte forbindelser (historiske, komparative, strategiske) mellem de tre nabolande. Endelig forcerer flere udenlandske forskere Rigsfællesskabets uvejsomme sproglige og forfatningsretlige terræn. Vi er som redaktører af dette temanummer glade for – her og i andre sammenhænge (Jacobsen, Gad og Wæver, under udarbejdelse) – at have repræsentanter for alle tre tendenser med ombord.

### Et mere indviklet Rigsfællesskab

I 2021 kan Grønland og Danmark se tilbage på 300 års politiske, kulturelle, økonomiske og demografiske forbindelser præget af både samarbejde og konflikt. For 100 år siden var der ikke mange, der offentligt satte spørgsmålstegn ved, at der var tale om et jubilæum, der skulle fejres, eller ved det koloniale hierarki. Kong Christian X blev ved Grønlands første kongebesøg fornemt modtaget af et stort antal fremmødte, hvor end han kom. Den propagandafilm, besøget gav anledning til, er tilgængelig på Dansk Filminstituts hjemmeside. For nutidens øjne – der er vant til, at grønlandske landskaber er kulisser for det grønlandske flag, *Erfalasorput* – er det bemærkelsesværdigt, hvor mange *Dannebrog* der er med i filmen. I dag optræder dronningen ved besøg rutinemæssigt i grønlandsk nationaldragt, *kalaallisut*. Modsat var kongen dengang i en stærkt europæisk uniform inklusive sovsekande på hovedet. Fejringen strakte sig helt ind i 1922, hvor man på Nuuks bedste udsigtspunkt rejste en statue af Hans Egede, hvorfra han kunne våge over sine disciple (Andersen og Krebs, under udarbejdelse). Sidenhen er præsten for mange blevet personificeringen af koloniseringen og dermed for tabet af det oprindelige inuitsamfund. Men til trods for flere generationers postkolonial modvind, hærværk og politiske diskussioner står statuen stadig på sin oprindelige plads. Nogle grønlandere udpegede 300-året som skæringsdato for grønlandsk selvstændighed. Sådan blev det ikke, men i Nuuk har kommunen aflyst sin fejring af jubilæet. Og både i Grønland og Danmark synes der at have været en vis forvirring og

berøringsangst for, hvordan året skulle håndteres. De arrangementer og markeringer, der er planlagt, har mere karakter af refleksion end af fest.<sup>4</sup>

Det kan dårligt være anderledes. Efter snart 70 års formel afkolonisering er forholdet mellem Grønland og Danmark forsat tynget af, at man i Danmark ofte forfalder til en fortælling om, at udviklingen af det grønlandske samfund er en dansk fortjeneste. Ved at symbolisere at koloniseringen i sidste ende har været til grønlændernes eget bedste, tager præstestatuens aktiv del i retfærdiggørelsen af dansk tilstedeværelse i Grønland. Men det forhold, at Hans Egede kom som missionær, gør debatten om statuen konfliktfyldt i Grønland. Kristendommen er den import fra Danmark, som flest stadig omfavner uden forbehold. Så debatten om Hans Egede-statuens markerer ikke kun et skel mellem Grønland og Danmark. Den udfordrer også grundlæggende grønlandsk selvforståelse. Hans Egede-ikonografien passer dårligt til både klassisk afkolonisering og de aktuelle strømninger. Men da kommunen satte statuen til folkeafstemning i 2020, var der stort flertal blandt de deltagende for at lade den stå, hvor den står. Dét må i det mindste tages som tegn på, at man i Grønland fortsat er i dialog med sig selv om, hvad afkoloniseringsprocessen præcist skal indebære.



**Kristendommen er den import fra Danmark, som flest stadig omfavner uden forbehold. Så debatten om Hans Egede-statuens markerer ikke kun et skel mellem Grønland og Danmark. Den udfordrer også grundlæggende grønlandsk selvforståelse**

Grønland arbejder aktivt med sin fortid og sin fremtid – og dermed med Rigsfællesskabets ditto. En kommission havde til opgave at forsone Grønland med fortiden – uden dansk deltagelse (Andersen, 2020; Thisted, 2014). Aktuelt arbejder en anden kommission med en forfatning for et fremtidigt selvstændigt Grønland. Siden 70'erne har Danmarks tilgang været at læne sig tilbage og vente på grønlandske krav og udspil. Måske er det tid til at begynde at tænke over, hvordan Danmark vil indrette sig som stat, når Forfatningskommissionen forventeligt lægger op til, at Grønland melder sig ud af den danske Grundlov, og i stedet foreslår en traktat om »free association« mellem to selvstændige stater (Kleist, 2019; Østergaard, 2017). Og hvis Danmark har interesse i at bevare Rigsfællesskabet, er 300-året en oplagt mulighed for at tage selvopfattelsen som »verdens bedste kolonimagt« op til revurdering. Det danske bidrag til en genopfindelse af Rigsfællesskabet kan ikke være at slå over i flagellantisk selvpineri, men at indgå i en uhildet samtale om de mål, midler og bivirkninger, der prægede kolonitiden. Og tiden efter kolonitiden. Et nuanceret grønlandsk blik på de mere mudrede koloniale relationer giver det bedste fundament for fremtiden – uanset om ambitionen er et nyt forhold til Danmark eller en fremtid helt uden. På lange stræk var den grønlandske elite enig eller ligefrem drivende i forhold til afgørende dele af 'danske' moderniseringsprojekter (Forchhammer, 1997; Heinrich, 2012). Tilsvarende er den grønlandske elite drivende i alle de projekter, der skal gøre Grønland klar til



selvstændighed, uanset om projekterne er opfundet i Grønland eller af udefrakommende forretningsfolk, der vil spille Grønland ind på globale markeder (jf. Bjørst, 2020; Graugaard, 2019; Sejersen, 2015).

## Udviklingen i Arktis

Grønlandsk politisk identitet har på lange stræk været formet ikke bare af forholdet til Danmark, men i mindst lige så høj grad af forholdet til den bredere omverden og Danmarks forsøg på at holde det under kontrol (Heinrich, 2018; Petersen, 2006). De postkoloniale dynamikker internt i Rigsfællesskabet har derfor de seneste godt og vel 15 år været tæt forbundne til udviklingen i Arktis (Jacobsen, 2019a). Forbindelsen går begge veje: For Grønlands ambition om øget selvstændighed er det centralt at sprede sine relationer til omverdenen ud og selv tage kontrol med dem. Og omverdenens øgede opmærksomhed på regionen giver flere anledninger til, at København og Nuuk genforhandler arbejdsdeling og arbejdsgange i udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Da en fjernstyret ubåd i august 2007 plantede det russiske flag på den geografiske nordpol, blev der for alvor sat skub i Danmarks Arktis-politik. I første omgang materialiserede det sig i, at de fem arktiske kyststater underskrev Ilulissat Erklæringen i maj 2008. Dermed bekræftede de, at international lov og videnskabelige data skal ligge til grund for fordelingen af havbunden i Det Arktiske Ocean (Jacobsen og Strandsbjerg, 2017; Rahbek-Clemmensen og Thomassen, 2018). På den ene side udgik initiativet fra Asiatisk Plads, hvorfra Per Stig Møller – bakket op af diplomater som Peter Taksøe-Jensen og Thomas Winkler – fik positioneret Kongeriget Danmark i arktisk politik og såede frøene til en mere nordligt orienteret udenrigspolitik (Petersen, 2008; Rosamond, 2015; Rahbek-Clemmensen, 2018). På den anden side var Selvstyrets deltagelse uomgængelig (Jacobsen, 2016; 2019b), for uden Grønland har Danmark ingen kyst mod Det Arktiske Ocean, som man sammen med USA, Canada, Norge og Rusland stillede sig an til at opdele og forvalte ansvarligt. Få år efter blev Kongeriget Danmarks første egentlige arktiske strategi lanceret (Espersen et al., 2011), hvilket blev startskuddet til en tilbagevendende årlig folketingsdebat om »arktisk samarbejde« og en række andre initiativer inden for bl.a. forskning, forsvar, forretningsliv og diplomatiet, som i stigende grad har orienteret sig mod de nye ind- og udviklinger nord for polarcirklen.

Grønland og Færøerne har på hver deres måde gjort sit for at positionere sig som mere selvstændige aktører i den arktiske arena. For eksempel publicerede Færøernes Hjemmestyre i 2013 sin egen arktiske strategi, mens Grønlands hidtil eneste udenrigspolitiske strategi i 2011 slog fast, at »[d]et er vigtigt, at interessen for Grønland og Arktis omsættes i konkrete muligheder for det grønlandske folk og for dets udvikling som nation« (Naalakkersuisut, 2011: 3). Disse muligheder er forfulgt ved hjælp af paradiplomati (Ackrén, 2014; Kristensen og Rahbek-Clemmensen, 2018) og postkoloniale suverænitetspil (Adler-Nissen og Gad, 2014; Adler-Nissen, 2014; Gad, 2014, 2017b, Jacobsen, 2020), der har bidraget til en gradvis udvidelse af deres respektive udenrigs-

politiske manøvrerum og resulterer i større anerkendelse fra såvel den danske regering som fra det store udland (Bertelsen og Justinussen, 2020; Jacobsen, 2015; Jacobsen og Gad, 2018).

På de 10 år der er gået siden Kongeriget Danmarks seneste arktiske strategi udkom, er der sket mange forandringer. Det igangværende arbejde med at nå til enighed om en ny fælles strategi er et godt eksempel på de vanskeligheder, Rigsfællesskabets indre postkoloniale dynamikker skaber for Danmarks ambition om at optræde samlet udadtil. Den nye strategi er forsinket i forhold til den oprindelige udmelding. Officielt skyldes forsinkelsen restriktioner i forbindelse med corona-pandemien. Men udmeldinger fra parlamenter og regeringskontorer i Nuuk og Torshavn vidner om, at det kan være en udfordring at formulere en forenet strategi, som tager tilstrækkeligt hensyn til rigsdelenes forskellige interesser. Især fordi en grundlæggende grønlandsk og færøsk interesse er, at man i højere grad optræder hver for sig snarere end forenet. Og for Grønlands vedkommende, at *hvis* man i Arktis skal optræde samlet, så skal det være Nuuk, der fører ordet, ikke København.



**Det igangværende arbejde med at nå til enighed om en ny fælles strategi er et godt eksempel på de vanskeligheder, Rigsfællesskabets indre postkoloniale dynamikker skaber for Danmarks ambition om at optræde samlet udadtil**

Strategien skal adressere jordnære anliggender centreret om bæredygtig udvikling – i begrebets mange betydninger (jf. Gad et al., 2019) – med store konsekvenser for de mennesker, der bor i Arktis, og for den storpolitik, deres region indgår i. Både livsvilkår og storpolitik forandres med det globale klima. Og strategien formuleres på en måde, hvor den kan forblive relevant frem til 2030, hvor den næste version forventes at udkomme. En periode, der byder på et russisk formandskab for Arktisk Råd fra 2021 og et dansk (eller bliver det mon et grønlandsk?) fra 2025. Alt imens bliver Arktis i endnu højere grad præget af den nye geopolitiske virkelighed med stormagtskonkurrence mellem USA, Rusland og Kina (U.S. Department of Defense, 2019; NUPI og Wilson Center, 2020; Olesen et al., 2020).

## Temanummerets forbindelser

Til sammen skulle temanummerets artikler gerne ruste læseren til bedre at forstå, hvordan Rigsfællesskabet bliver mere indviklet, og hvordan det spiller sammen med udviklingen i Arktis.

Syv bidrag fra politologiske og humanistiske forskere, fra Nuuk til Nordhavn, Tórshavn til Tokyo og Cambridge til København, belyser relationer i spændet fra et Rigsfællesskab under langsom afvikling til de stormagter, der ser sig presset af og lokket til Arktis pga. klimaforandringerne. Temanummeret afrundes med refleksioner fra departementschefen for Grønlands udenrigs-



departement og Kongeriget Danmarks arktiske ambassadør over, hvordan de arktiske relationer bliver håndteret i Rigsfællesskabets maskinrum.


*Følelsesøkonomier i Nordatlanten. Gamle bånd og nye venskaber* af Kirsten Thisted (Københavns Universitet), Ann-Sofie N. Gremaud (Islands Universitet) og Malan Marnersdóttir (Færøernes Universitet) undersøger med udgangspunkt i det gamle dansk-norske imperium, hvordan Grønland, Færøerne, Island – og i nogen udstrækning også Norge – opsøger tættere indbyrdes relationer uden indblanding fra den tidligere kolonimagt, Danmark. Artiklen peger på, at der i disse relationer er et efterslæb af historisk betingede hierarkier og stereotyper, der – på trods af afkolonisering og nyorientering – fortsat holdes i hævd, således at følelsesøkonomier og finansielle økonomier er sammenvævede i sociale, politiske og økonomiske magtforhold. Det begrænser muligheden for at udvikle nye og mere ligeværdige relationer, der dog kan opnås, hvis der kommer en øget bevidsthed om de uhensigtsmæssige efterklange af imperium og kolonitid. På den måde argumenterer artiklen for, at afviklingen af gamle stereotyper er forudsætningen for udviklingen af mere ligeværdige relationer.

I *Danmarks arktiske udenrigspolitik: regionale ambitioner og rigsfællesskabets komplikationer* analyserer Marc Jacobsen (Cambridge University), hvordan politiske beslutningstagere i perioden 2006-2020 har italesat Arktis som en del af Danmarks udenrigspolitiske identitet for på den måde at legitimere den regionale tilstedeværelse. Som artiklen viser, så drejede diskursen sig i starten primært om de dansk-grønlandske relationer, mens det regionale fokus for alvor tog over i forbindelse med lanceringen af den arktiske strategi i 2011. Det indebar samtidig, at Danmark markerede sig som den primære autoritet, mens Grønlands og Færøernes internationale agens blev nedtonet. I takt med omverdenens stigende opmærksomhed og Arktis' opstigning på Danmarks udenrigspolitiske dagsorden i 2016 og frem er Færøernes og Grønlands betydning imidlertid blevet mere eksplicit anerkendt, hvilket skyldes en udbredt erkendelse af, at Rigsfællesskabets sammenhængskraft er forudsætningen for Danmarks status som en arktisk stat. Det har resulteret i stadig større enighed på tværs af Folketinget om, at et mere ligeværdigt forhold mellem de tre rigsdele er værd at stræbe efter. I forlængelse af denne artikel skal det blive interessant at se, hvordan den næste arktiske strategi balancerer de eksterne arktiske ambitioner og interne kompleksiteter i Rigsfællesskabet.

Under overskriften *Mellem (post)kolonialitet og videnskab: Hinrich Rinks forskningsnetværk i Grønland og idéen om en international arktisk forskningshub* undersøger Nanna Katrine Lüders Kaalund (Cambridge University), hvordan danske forskningsinitiativer har forsøgt at etablere national og territorial kontrol over Grønland. Det gør hun ved at sammenligne etableringen af den nuværende internationale arktiske hub i Nuuk med Hinrich Rinks forskningsnetværk omkring tidsskriftet *Meddelelser om Grønland*, der på trods af 140 års mellemrum har flere centrale ligheder, formet af historiske spændinger mellem internationalisme og nationalisme i den (post)koloniale kontekst.

Således er Danmarks indflydelse tydelig i begge initiativer, der hver især var og er centrale elementer i bredere politiske bevægelser og ambitioner, der er med til at definere det indbyrdes, komplicerede forhold. Samtidig påpeger Kaalund, at den internationale arktiske hub, såvel som etableringen af Ilisimatufik, også kan ses som del af fortsat grønlandsk nationsdannelse på vejen mod større selvbestemmelse.

Minori Takahashi (Hokkai-Gakuen University) og Shinji Kawana (Tokyo Institute of Technology) analyserer i *Inklusion, imagepleje eller nødvendighed? Basepolitik i Grønland og politisk kultur i Danmark* trekantsforholdet mellem Grønland, Danmark og USA vedrørende Thulebasen. For alle tre har basen stor strategisk betydning, men forfatterne finder det her særligt interessant, hvordan Grønlands Selvstyre har opnået en høj status i sfæren af national sikkerhedspolitik, som sædvanligvis er forbeholdt stater. I analysen af, hvordan Grønland har opnået denne status, gør de brug af, for det første, realismens blik for magtforhold og sikkerhedsmæssige trusler, og for det andet socialkonstruktivismens opmærksomhed på historie og social genealogi af billeder og identitet i internationale relationer. De finder imidlertid ikke disse perspektiver dækkende, så ved at nærlæse danske folketingsdebatter og lovtekster finder de frem til, at analysen også bør tage højde for henholdsvis det politiske klima og konventioner, der kan bidrage til en bedre forståelse af, hvordan det triangulære forhold har udviklet sig til det, som det er i dag.

 **Hvad mener grønlænderne for eksempel om de ændrede geopolitiske dynamikker i Arktis? De mangesidede udenrigs- og sikkerhedsmæssige udfordringer? Og hvordan relaterer de sig til forskellige internationale samarbejdspartnere? Spørgsmål, der også tiltrækker sig større og større international opmærksomhed, i takt med at flere og flere retter blikket mod Arktis i disse år**

Rasmus Leander Nielsen og Maria Ackrén (Grønlands Universitet, Ilisimatufik) præsenterer i *Grønlændernes holdninger til udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål* den første samlede meningsmåling om, hvad Grønlands befolkning svarer på en række forskellige udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Hvad mener grønlænderne for eksempel om de ændrede geopolitiske dynamikker i Arktis? De mangesidede udenrigs- og sikkerhedsmæssige udfordringer? Og hvordan relaterer de sig til forskellige internationale samarbejdspartnere? Spørgsmål, der også tiltrækker sig større og større international opmærksomhed, i takt med at flere og flere retter blikket mod Arktis i disse år. De to forfattere præsenterer og diskuterer de væsentligste fund fra undersøgelsen med særligt fokus på det aktuelle trusselsbillede, grønlændernes syn på stormagterne og, ikke mindst, internationale samarbejdspartnere og organisationer. Artiklen foretager desuden enkelte sammenligninger med

lignende undersøgelser i andre lande, men den primære ambition er at give et kvalificeret indblik i den grønlandske befolknings holdninger til omverdenen.

En ny forskningsdagsorden med fokus på sammenligningspolitik præsenteres under titlen *Kan Grønland være andet end arktisk? Postkolonial sammenligningspolitik som forskningsdagsorden*. Heri diskuterer Ulrik Pram Gad (Dansk Institut for Internationale Studier), hvordan aktuel postkolonial sammenligningspolitik adskiller sig fra tidligere former, og hvordan man bedst undersøger den måde, Grønland sammenligner sig på vidt forskellig vis i de vigtigste sektordebatter. Grønland bliver typisk karakteriseret ved bl.a. sit enorme territorium, lille befolkning og som værende »arktisk«, men trods disse grundvilkår har Grønland ikke et oplagt sted at søge inspiration – ikke mindst når det gælder ambitionen om selvstændighed. Derfor har Hjemme- og Selvstyret søgt at se ud over konkrete danske løsninger og dansk nationalstatstænkning, hvilket både har ledt til nye dynamikker og nye dilemmaer. Ved hjælp af konkrete eksempler udvikler artiklen et analytisk apparat for studiet af, hvordan postkolonial sammenligningspolitik udspiller sig. Udgangspunktet er, at sammenligninger ikke blot er tekniske eller praktiske foranstaltninger, men et politisk fænomen, som er med til at forme forestillingerne om, hvem »vi« er i relation til andre, og hvor »vi« skal hen.

Flemming Splidsboel Hansen (Dansk Institut for Internationale Studier) undersøger i *Mellem udvikling og oprustning: Ruslands planer for Arktis* de to hovedelementer af Ruslands politik i Arktis: Henholdsvis økonomisk og social udvikling og militær oprustning. I udviklingsdelen spiller især transport og udvinding af ressourcer en vigtig rolle i at løfte såvel den forholdsvis fattige arktiske zone som Rusland generelt. I militærdelen opruster Rusland i Arktis for at kunne forsvare russisk suverænitet og for at kunne angribe andre lande fra baser i regionen. De to hovedelementer er delvist separate, delvist forbundne. Og alt afhængigt af, hvilke signaler de russiske politikere ønsker at sende til deres egne vælgere og til omverdenen, så kan de vælge at lægge tyngden på det ene eller det andet element på forskellige tidspunkter. Mens det militære element oftest er det, der tiltrækker sig opmærksomhed i Vesten, så finder Hansen det sandsynligt, at Rusland i de kommende år ønsker at sætte øget fokus på udviklingsdelen i forbindelse med formandskabet af Arktisk Råd i 2021-2023. Et formandskab, der er en oplagt mulighed for Rusland til at bidrage til det regionale samarbejde i Arktis, som de russiske politikere så ofte fremhæver.

Chefen for Grønlands Departement for Udenrigsanliggender, Kenneth Høegh, skriver om *Grønlands udenrigspolitik før og nu: Fra købmændenes budskab til bilaterale aftaler*. Høegh redegør her for de vigtigste historiske begivenheder i udviklingen af Grønlands udenrigspolitik og præsenterer de emner og relationer, som han vurderer, er de væsentligste i udenrigsdepartementets nuværende arbejde med at positionere Grønland på verdensscenen. Første del af artiklen handler om udviklingen fra dansk koloni til indførelsen af Selvstyre, hvor især besættelsen af Danmark under 2. Verdenskrig var af-

gørende for, at Grønland ikke længere var isoleret fra omverdenen, mens den efterfølgende politiske udvikling banede vejen for større udenrigspolitisk selvbestemmelse. I anden del vender Høegh blikket mod dagens udenrigspolitiske udsyn, hvor især den store opmærksomhed på Arktis tilskynder til, at Grønland søger større indflydelse på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Det fortsat styrkede samarbejde med USA er her et centralt element, mens repræsentationen i bl.a. Arktisk Råd og kongerigets næste arktiske strategi er nøgleprioriteter.

Kongeriget Danmarks Ambassadør for Arktis, Thomas Winkler, argumenterer i *Det samarbejdende Arktis* for, hvordan stærkt samarbejde i Rigsfællesskabet og i den arktiske region kan være med til at forhindre, at geopolitiske spændinger udvikler sig til egentlig konflikt. Winkler var i sin tid med til at udarbejde Ilulissat Erklæringen i 2008, og med udgangspunkt i denne centrale begivenhed skriver han om, hvordan Asiatisk Plads siden da har fået et større fokus på Arktis i takt med den geopolitiske udvikling og et medfølgende stigende behov for tæt kontakt med Nuuk og Torshavn. Regionalt set er Arktisk Råd et særligt vigtigt forum for at imødegå de sikkerhedspolitiske spændinger og til at adressere effekterne af klimaforandringerne, som hver især imidlertid ikke kan løses af de arktiske aktører alene. Såvel i Rigsfællesskabet og i Arktis er samarbejde vejen frem, skriver ambassadøren, da øget tillid kan være med til at sikre bedre økonomisk og socio-økonomisk udvikling, som de fleste har interesse i.

Med dette sidste indblik i, hvordan diplomatiets relationer praktiseres i Rigsfællesskabet og i Arktis, når vi til vejs ende i temanummeret, som – håber vi – kan give stof til eftertanke og vise sig nyttig, når fremtidige arktiske relationer udfoldes.

## Noter

- 1 Marc Jacobsens engagement i dette temanummer – som redaktør såvel som forfatter – er del af hans post.doc. finansieret af Carlsbergfondet. Ulrik Pram Gads bidrag er gjort mulig af en DFF Sapere Aude-bevilling til projektet *Imagining Independence in the Arctic: Greenland's Postcolonial Politics of Comparison*.
- 2 Vi er tak skyldig til Sophie Rud for oversættelse og redaktionel assistance i forhold til både denne introduktion og flere af temanummerets artikler.
- 3 *Økonomi & Politik* 2008(4); 2020(3); *Politica* 1980(4); 2000(1); 2008(2); 2019(4); *Politik* 2011(1); 2017(3); 2019(1).
- 4 Blandt initiativerne kan nævnes en særudstilling på Grønlands Nationalmuseum; en antologi udgivet af Grønlands Universitet, *Ilisimatusarfik (Rydstrøm-Poulsen, red., 2021)*; samt en historisk udsendelsesrække på DR TV. Hertil kommer konferencen »1721+300=2021« arrangeret af Aalborg Universitet, Danmarks Nationalmuseum, Videnskaberne Selskab og Dansk Institut for Internationale Studier, hvortil bidragene i dette temanummer er tænkt. Konferencen var oprindeligt planlagt til at indlede året, men måtte på grund af corona-epidemien udskydes til at finde sted 9.-11. juni 2021.

## Litteraturliste

- Ackrén, M. (2014), »Greenlandic Paradiplomatic Relations«, i Lassi Heininen red., *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Palgrave Macmillan, pp. 42-61.
- Adler-Nissen, R. og U.P. Gad, (2014), »Introduction: Postimperial sovereignty games in the Nordic region«, *Cooperation and Conflict*, 49(1): 3-32.
- Adler-Nissen, R. (2014), »The Faroe Islands: Independence dreams, globalist separatism and the Europeanization of postcolonial home rule«, *Cooperation and Conflict*, 49(1): 55-79.
- Andersen, A.N. (2020), »The Greenland Reconciliation Commission. Moving Away from a Legal Framework«, *Yearbook of Polar Law* 11.
- Andersen, A.N. og M. Krebs (2020), »Rød mand/sort mand«, *Weekendavisen*, 3. juli, [www.weekendavisen.dk/2020-27/kultur/roed-mandsort-mand](http://www.weekendavisen.dk/2020-27/kultur/roed-mandsort-mand)
- Andersen, A.N. og M. Krebs (under udarbejdelse), *Grønlandsmonumentet*, bogmanuskript.
- Bertelsen, R.G. (2019), »Småstat i høj sø: Danmark og Nordatlanten før, nu og fremover«, *Politica*, 2019(4).
- Bertelsen, R.G. og J.C.S. Justinussen (2020), »Færøernes internationale politik«, *Økonomi & Politik*, 93(4): 37-48.
- Bjørst, L.R. (2020), »Stories, emotions, partnerships and the quest for stable relationships in the Greenlandic mining sector«, *Polar Record*, 56(23): 1-13.
- Blaxekjær, L.Ø. (2020), »Temareaktørens introduktion: Færøerne i en brydningstid«, *Økonomi & Politik*, 93(4): 7-10.
- Christiansen, H. (2000), »Arktisk symbolsk politik – eller hvorledes skal vi forstå den grønlandske idé om selvstændighed?«, *Politica*, 32(1): 61-70.
- Espersen, L., K.L.H. Johannesen og K. Kleist (2011), *Kongeriget Danmarks strategi for Arktis 2011–2020*, København: Udenrigsministeriet.
- Forchhammer, S. (1997), *Gathered or Dispersed? Four Decades of Development Policy Debate in Greenland*, Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, Institut for Eskimologi.
- Gad, U.P., I. Hannibal, K. Holst og R. Adler-Nissen (2011), »EUs oversøiske lande og territorier: postkoloniale suverænitets spil og Grønlands arktiske muligheder«, *Politik*, 14(1): 15-24.
- Gad, U.P., J. Schlæger og J. Strandsbjerg (2011), »Arktis: Suverænitæt, Styring, Geopolitik«, *Politik*, 14(1): 3-4.
- Gad, U.P. (2014), »Greenland: A Post-Danish Sovereign Nation State in the Making«, *Cooperation and Conflict*, 49(1): 98–118.
- Gad, U.P. (2017a), »What kind of nation state will Greenland be? Securitization theory as a strategy for analyzing identity politics«, *Politik*, 20(3): 104-20.
- Gad, U.P. (2017b), *National identity politics and postcolonial sovereignty games. Greenland, Denmark and the EU*. Monographs on Greenland 353 [Man & Society 43], Museum Tusulanum Publishers.
- Gad, U.P., M. Jacobsen og J. Strandsbjerg (2019), »Introduction: Sustainability as a political concept in the Arctic«, i U.P. Gad og J. Strandsbjerg, J., red., *The Politics of Sustainability in the Arctic*, Routledge, pp. 1-18.
- Gerhardt, H. (2011), »The Inuit and Sovereignty: The Case of the Inuit Circumpolar Conference and Greenland«, *Politik*, 14(1): 6-14.
- Government of the Faroe Islands (2013), *The Faroe Islands – a nation in the Arctic*, Torshavn: Prime Minister's office, the Foreign Service.
- Graugaard, N. (2019), »Without seals, there are no Greenlanders. Colonial and postcolonial narratives of sustainability and Inuit seal hunting«, i U. P. Gad og J. Strandsbjerg, red., *The Politics of Sustainability in the Arctic. Reconfiguring Identity, Space and Time*, London: Routledge, pp. 74-93.
- Heinrich, J. (2012), *Eske Brun og det moderne Grønlands tilblivelse*, Forlaget Atuagkat.
- Heinrich, J. (2018), »Independence through international affairs: how foreign relations shaped Greenlandic identity before 1979«, i K.S. Kristensen og J. Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 28-37.
- Jacobsen, M. (2015), »The Power of Collective Identity Narration: Greenland's Way to a more Autonomous Foreign Policy«, *Arctic Yearbook*, Northern Research Forum, pp. 102-18.
- Jacobsen, M. (2016), »Den grønlandske forbindelse«, *Udenrigs*, (1): 65-73.
- Jacobsen, M. (2019a), *Arctic identity interactions: Reconfiguring dependency in Greenland's and Denmark's foreign policies*, Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Jacobsen, M. (2019b), »Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitæt«, *Politica*, 51(4): 485-506.
- Jacobsen, M. (2020), »Greenland's Arctic advantage: Articulations, acts and appearances of sovereignty games«, *Cooperation and Conflict*, 55(2): 170-92.
- Jacobsen, M. og V. Herrmann (2017), »Introduction: Arctic International Relations in a Widened Security Perspective«, *Politik*, 20(3): 6-14.
- Jacobsen, M. og U. P. Gad (2018), »Setting the scene in Nuuk: Introducing the cast of characters in Greenlandic foreign policy narratives«, i K.S. Kristensen og J. Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 11-27.
- Jacobsen M., U. P. Gad og O. Wæver (under udarbejdelse), *Greenland in Arctic security: Entangled (de)securitization dynamics under climatic thaw and geopolitical freeze*, antologi manuskript.



- Jacobsen, M., R. Knudsen og M. Rosing (2019), »Introduktion. Kalaallit pilluaritsi: Perspektiver på 10 års Selvstyre, 40-året for Hjemmestyrets indførelse og vejen til selvstændighed«, *Politik*, 22(1): 1-10.
- Jacobsen, M. og J. Strandsbjerg (2017), »Desecuritization as Displacement of Controversy: geopolitics, law and sovereign rights in the Arctic«, *Politik*, 20(3): 15-30.
- Janussen, J. (2019), »Grønlands vej til større selvbestemmelsesret: Muligheder og begrænsninger i juridiske, administrative og andre perspektiver«, *Politik*, 22(1): 11-27.
- Kleist, M. (2019), »Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer: Nuværende rammer og mulig udvikling i et selvstændighedsperspektiv«, *Politik*, 22(1): 84-101.
- Kristensen, K. S. og J. Rahbek-Clemmensen (2018), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge.
- Naalakkersuisut (2011), *Udenrigspolitisk strategi og redegørelse*, Ved formanden for Naalakkersuisut, EM2011/14.
- NUPI og Wilson Center (2020), *A Governance and Risk Inventory for a Changing Arctic. Background Paper for the Arctic Security Roundtable at the Munich Security Conference 2020*, Munich Security Conference.
- Olesen, M.R., F. S. Hansen, L. Patey, S. Kjærgaard, C. T. N. Sørensen, R. L. Nielsen, M. Jacobsen og C. F. S. Banke (2020), *Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Petersen, H. (2006), *Grønland i Verdenssamfundet. Udvikling og forandring af normer og praksis*, Nuuk: Atuagkat.
- Petersen, N. (2008), »Arktis: Den nye dimension i dansk sikkerhedspolitik«, *Økonomi & Politik*, 81(4): 3-25.
- Rahbek-Clemmensen, J. (2018), »The Arctic Turn: How did the High North become a Foreign and Security Policy Priority for Denmark«? i K.S. Kristensen og J. Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 54-69.
- Rahbek-Clemmensen, J. og G. Thomasen (2018), »Learning from the Ilulissat Initiative: State Power, Institutional Legitimacy, and Governance in the Arctic Ocean 2007-18«, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet: Center for Military Studies.
- Rasmussen, R. og H. Merkselen (2017), »Post-colonial governance through securitization? A narratological analysis of asecuritization controversy in contemporary Danish and Greenlandic uranium policy«, *Politik*, 20(3): 83-103.
- Rosamond, A.B. (2015), »The Kingdom of Denmark and the Arctic«, i L.C. Jensen og G. Hønneland, red., *Handbook of the Politics of the Arctic*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 501-16.
- Rydstrøm-Poulsen, Aa, G. A. Reimer og A. N. Lauritsen A.N. (under udarbejdelse), *Tro og samfund i 300-året for Hans Egedes ankomst til Grønland*, Aarhus Universitetsforlag.
- Sejersen, F. (2015), *Rethinking Greenland and the Arctic in the Era of Climate Change*, London: Routledge.
- Thisted, K. (2014), »Kolonialisme og forsoning. Dansk-grønlandske relationer i en selvstyretid«, *Grønland*, 62(3): 161-72.
- U.S. Department of Defense (2019), *Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy*. June 2019, Washington: Office of the Under Secretary of Defense for Policy.
- Østergaard, M.U. (2017), *The Greenlandic wish for independence: An investigation of the possibilities within free association*, unpublished MA thesis, Department of Culture and Global Studies, Aalborg University.



# Følelsesøkonomier i Nordatlanten. Gamle bånd og nye venskaber

Temanummer: Arktiske relationer

Artiklen har fokus på den del af det »nordiske Arktis«, som engang hørte under det danske (dansk-norske) imperium. Med selvstyre og diskussioner om endnu løse tilknytning mellem de tilbageværende parter i Rigsfællesskabet rykker magten mod nord. Dette åbner for dannelsen af nye forbindelser og partnerskaber, hvor de tidligere kolonier/bilande/besiddelser i Nordatlanten (Grønland, Færøerne og Island og i nogle sammenhænge Norge) afsøger mulighederne for tættere relationer uden om Danmark. En mulig barriere for udviklingen af nye og lige relationer

synes at bestå i et efterslæb af historisk betingede hierarkier og stereotyper, bygget på begreber som »civilisation«, »race« og »kultur«, som fortsat trives på trods af afkolonisering og nyorientering. Etablerede følelsesmæssige økonomier eksisterer sammen med de finansielle økonomier, hvilket gør det umuligt at skille følelser, finanser og politiske og sociale magtforhold. Artiklen argumenterer for, at bevidsthed omkring disse uhensigtsmæssige efterklange af imperium og kolonitid er en forudsætning for deres afvikling.

## KIRSTEN THISTED

Lektor, Institut for  
Tværkulturelle og  
Regionale Studier,  
Københavns Universitet,  
thisted@hum.ku.dk

## ANN-SOFIE N. GREMAUD

Lektor, ph.d. Afdelingen for  
Sprog- og Kulturvidenskab  
Islands Universitet,  
gremaud@hi.is

## MALAN MARNERSDÓTTIR

Professor, Institut for  
færøsk sprog og litteratur.  
Færøernes universitet,  
malanm@setur.fo

Denne artikel udspringer af det tværfaglige forskningsprojekt »Danmark og det Nye Nordatlanten – identitetspositioner, naturressourcer og kulturarv«, støttet af Carlsbergfondet. I alt 13 forskere fra Grønland, Island, Færøerne, Norge og Danmark, med ekspertise i historie, kultur- og litteraturhistorie, musik og billedkunst, har undersøgt, hvordan identitetspositioner og magtrelationer er til genforhandling inden for det, som engang var det danske (dansk-norske) imperium (Thisted og Gremaud, 2020). I takt med at imperiet opløstes, Norge og Island blev selvstændige nationalstater, og Færøerne og Grønland fik hjemme- og selvstyre, er landene kommet længere fra hinanden og definerer sig nu som »naboer« i Nordatlanten, som også går under betegnelsen Vestnorden. »Nordatlanten« bruges især inden for Rigsfællesskabet mellem Danmark, Grønland og Færøerne, mens »Vestnorden« i andre sammenhænge er den foretrukne betegnelse. Imellem disse lande eksisterer der dog fortsat en særlig grad af intimitet.

Antropologen Michael Herzfeld beskriver, hvordan en sådan »kulturel intimitet« er central i gruppedannelse, fordi medlemmerne deler en fælles bevidsthed om de fælles pinligheder og smertepunkter, som ingen taler højt om, men alle er bevidst om – hvilket giver en følelse af genkendelighed og tryk i fællesskabet og derved styrker det (Herzfeld, 2005). I forskergruppen havde vi en forhåndsforståelse af, at der eksisterede en sådan »vi-følelse« i Nordatlanten, samtidig med at der også eksisterer et hierarki, ikke kun mellem den tidligere kolonimagt og de tidligere kolonier, men også mellem landene internt. Som en start på projektet analyserede vi forskellige nutidige tekster, hvor Grønland, Island, Færøerne og i nogle tilfælde også Norge afprøver ram-

mer og muligheder for fællesskab (Gremaud og Thisted, 2014). Der tegnede sig her et tydeligt billede, hvor Norge står som den tidligste og derfor mest solidt konsoliderede nationalstat, men til gengæld har et uafklaret forhold til det oprindelige folk, samerne, som en form for intern kolonialisme. Måske af den grund bliver det ikke Norge, men derimod Island, der konstrueres som et forbillede for Grønland, der på mange måder betragter Island som Grønlands fremtid. Set fra Island bliver Færøerne derimod en mindelse om landets egen fortid, et halvt hundrede år tilbage. Med udgangspunkt i disse cases forfulgte vi de temaer, der har relevans i relationerne i dag, men som trækker en lang historie med sig. Vi arbejder således med det berømte isbjerg som model: ud fra de ting, vi umiddelbart kan få øje på, og især det, som undrer os, dykker vi ned i historien i forsøget på at afdække de ni tiendedele, som usynligt befinder sig under overfladen.

I denne artikel sætter vi fokus på, hvordan de følelser, som knytter sig til kulturel intimitet, er forbundet med det, vi med kulturforskeren Sara Ahmed vil kalde *følelsesøkonomier*, som cirkulerer sammen med pengestrømme og tjenesteydelser. Som materiale har vi udvalgt diskussioner om den færøske krise i 1990'erne, debatter om den ophedede islandske økonomi i begyndelsen af det nye årtusinde og 100-året for islandsk selvstændighed samt polemikker om sammenhængen mellem Grønlands økonomi og øget selvstændighed. Disse analyser knytter vi an til de seneste års stigende interesse for at skabe stærke alliancer uden om Danmark med Arktis som ny fælles ramme. Dermed søger vi også at kaste lys over de muligheder og udfordringer, som sammenhængen mellem følelser og politisk-økonomiske relationer udgør i landenes nye arktiske visioner. Vi starter med en kort introduktion til »den følelsesmæssige vending« i samfundsvidenskaberne, hvorefter vi åbner for analyserne med et udvalgt eksempel til belysning af den kulturelle intimitet i det, man gerne omtaler som »det nordiske fællesskab«.

## Den følelsesmæssige vending

Følelser er de seneste årtier kommet på dagsordenen inden for en lang række vidensområder. Man taler om »den følelsesmæssige vending« inden for kultur- og samfundsvidenskaberne (Greco og Stenner, 2008). Historikere med ekspertise i, hvordan følelser har været forvaltet socialt gennem tid, har demonstreret, hvordan vesteuropæisk tænkning bygger på en lang tradition for at underordne følelser det rationelle argument (Frevort, 2011; Frederiksen, 2012). Dette bygger på en grundlæggende tese om, at rationalitet og følelser tilhører forskellige domæner og kan (og bør) adskilles. I denne tradition knyttes følelser til kvinder, børn og marginaliserede grupper som for eksempel mennesker med sort hudfarve og oprindelige folk, som ofte er blevet fremstillet som om de, i ringere grad er i stand til at kontrollere deres følelser og impulser. Opdelingen har sat sig igennem som et skel mellem discipliner, således at følelser har været studeret inden for humaniora, som f.eks. kunst og litteratur, samt i et glidende felt mellem humaniora og samfundsfag, som f.eks. historie, filosofi, psykologi og etnografi/antropologi, mens logik, stra-

tegi og rationale formodes at være i højsædet inden for økonomi, politologi, statskundskab og naturfagene. Med nye teoretiske indgange som diskursanalyse og i de seneste år affektteori er der sket en opblødning af disse grænser. I relation til det økonomiske felt har flere antropologer (Richard og Rudnycky, 2009; Tsing, 2005) interesseret sig for, hvordan følelser har været indlejret i videnspraksis og styring af produktion både i tidligere og nuværende kapitalistiske samfund. Følelser ses her som en del af den økonomiske aktivitet selv, hvorfor de må indgå i analysen, frem for som noget, der er placeret uden for den økonomiske aktivitet, og som derfor må studeres andetsteds. Presserende problematikker som klimakrise og udvinding af naturressourcer er i høj grad med til at opbløde faggrænser, også hvad angår studiet af følelser. Beslutninger angående fremtiden, herunder den økonomiske fremtid, baserer sig på forestillinger om, hvordan denne fremtid bør se ud – og sådanne forestillinger drives af følelser som frygt, angst, håb og forventning om fremtidig lykke (Weszkalnys, 2016; Sejersen og Thisted, 2020).

Begrebet affektteori dækker ikke over nogen enkeltstående teori, og en af de ting, som teoretikerne forholder sig forskelligt til, er relationer mellem affekt, emotion og følelse. Ordet »følelser« anvendes imidlertid i det følgende for alle tre under ét, som betegnelse for socialt og kulturelt cirkulerede oplevelser og praksisser, der indlejres i individer som en følelsesmæssig habitus (Wetherell, 2012). Centralt for de teorier, som i de senere år har bygget bro mellem tidligere adskilte videnskabsgrene, er således en tilgang, som anskuer følelser som lokaliseret primært i interaktionen *mellem* mennesker frem for *i* det enkelte menneske.

Især to teoretiske tilgange har vist sig produktive i forhold til at forstå historiske og nuværende relationer i Nordatlanten. For det første ideen om *følelsesmæssige fællesskaber*, som på baggrund af Benedict Andersons teori (1991) om nationen som et forestillet fællesskab analyserer, hvordan ikke kun fælles diskurser og fortællinger, men også følelsesmæssige repertoarer og citater, konkretiseret som bestemte gentagne følelsesmæssige praksisser eller performances, binder mennesker sammen i kollektiver, der rækker ud over de mennesker, man konkret møder og har relationer til (Scheer, 2012; Wetherell, 2012). For det andet den affektteoretiske grundidé om, at følelser ligesom penge i Karl Marx' teori cirkulerer og skaber merværdi undervejs (Ahmed, 2004).


Det er en vigtig pointe hos affektteoretikeren Sara Ahmed, at følelserne ikke cirkulerer som abstrakte usynlige fænomener, men »klistrer« (*stick*) til objekter. Mennesker kan udgøre sådanne objekter blandt andre objekter, der associeres med eksempelvis glæde eller frygt. Man forbinder sig gerne med de førstnævnte, men forsøger at tage afstand fra de sidstnævnte. Derfor er følelser afgørende i social grænsedragning, idet de er grundlaget for, hvorfor nogle subjekter forener sig med visse subjekter, men tager afstand fra andre. Denne bagvedliggende historie, som har skabt den affektive ladning af en given krop eller ting, forbliver imidlertid skjult – på samme måde som varefetichisme

ifølge Marx (1976) skjuler varens tilblivelseshistorie. Som Ahmed skriver: »Klistring baserer sig på associationernes forgangne historie, som ofte 'arbejder' i det skjulte« (Ahmed, 2004: 13, oversat af forfatterne). Magt er således et centralt aspekt i affektstudier, der ikke fokuserer på, hvad følelser *er*, men derimod på, hvad de *gør* inden for det sociale, økonomiske og politiske felt.

Vi vil i det følgende nærstudere et eksempel på, hvordan en litterær forfatter ser på Norden som et følelsesmæssigt fællesskab, illustreret ved det ofte anvendte billede af de nordiske lande som en familie, her dog i en noget dysfunktionel version. Vi har valgt dette eksempel, dels fordi det er morsomt, dels fordi det kommer fra Nordatlanten og derfor har meget mere fokus på denne del af Norden end sædvanlig, dels fordi det så eksplicit tager fat i den kulturelle intimitet: det vi *ikke* siger i festtalerne.

### Den nordiske familie – et emotionelt fællesskab

I kølvandet på den islandske finansielle nedsmeltning og midt i en islandsk valgkamp, publicerer den islandske forfatter Hallgrímur Helgason i april 2013 et – sarkastisk – »stemningsportræt« i Weekendavisen, hvori han sætter fokus på de følelsesmæssige relationer mellem Island og det øvrige Norden, i særdeleshed Danmark. I 600 år var Island en del af det danske kongerige. Dengang var en islandsk krone afstemt efter en dansk og lige så meget værd. »Nu et århundrede senere har vores króna mistet sin værdi i forhold til den danske krone tusind gange« (Helgason, 2013). Helgason er vred over, at den samme islandske regering, som gav de såkaldte »business vikinger« frit lejde, nu ser ud til at vende tilbage i deres gamle positioner efter valget. Som i et andet Matador-spil var disse finansmænd arrogante nok til at opkøbe dyre og symboladede adresser som Magasin, Illum og selveste Hotel D'Angleterre i den gamle metropol – hvor de nu ikke har råd til købe så meget som en fadøl, fordi det hele var lån og opspind. Helgasons essay er således en flagellantisk tour de force, hvor alt islandsk holdes op mod det på én gang idealiserede og udskældte Danmark, som således indtager rollen som den signifikante anden, som islændingene stadig måler sig selv i forhold til. Helgason ser dette som en konsekvens af historisk etablerede magtpositioner de nordiske lande imellem.

 Helgasons essay er således en flagellantisk tour de force, hvor alt islandsk holdes op mod det på én gang idealiserede og udskældte Danmark, som således indtager rollen som den signifikante anden, som islændingene stadig måler sig selv i forhold til.

At være til møde i et af de nordiske lande er som at være til en familiesammenkomst, siger Helgason, idet han broderer videre på den ofte anvendte metafor om den »nordiske familie«, men også i erkendelse af at parterne, på trods af forskelle og uoverensstemmelser, er genkendelige og indforståede med hinanden – ligesom i en familie, hvor alle straks indtræder i de faste positioner, og

hvor alle er bevidste om alles mest sårbare punkter. Til denne familiesammenkomst fremtræder Sverige stadig som familiens overhoved, politisk korrekt, men med øjnene »fulde af børnearbejdere i fjerne lande«. Han er for længst skilt fra Mor Danmark, der til gengæld synes temmelig skødesløs overfor sit afkom. Først er der de to ældste: søster Norge, som har giftet sig rigt med hr. Olje Fondet, og broder Finland, »som ingen kan tale med, og som alle er hundrede procent sikre på ikke er søn af vores fader, selv om ingen nogensinde har turdet spørge om det.« Dernæst er der de yngste, broder Færøerne, »som fylder fyrrer senere i år, men stadig bor hjemme hos mor, hvor han kæderyger og er arbejdsløs«, og Island, som til gengæld flyttede hjemmefra alt for tidligt og tog ophold i USA, hvorfra han kom hjem uden at have lært meget andet end nykker: »På grund af stoffer og arrogance smadrede den unge mand sin bil for fire år siden. Han bryder sig ikke om at tale om det...« Den alleryngste i flokken, Grønland, benævnes hverken søster eller bror, men er bare en, »som moder adopterede som sin egen efter skilsmissen, men var for gammel til at tage sig ordentligt af.« Der er således en tydelig inderkreds i denne noget dysfunktionelle familie, som på én gang inkluderer og ekskluderer medlemmer af mere blandet herkomst.

Med allegorien tydeliggør Helgason, hvordan de nordiske lande ikke blot har en fælles historie, som man ynder at sige det i skåltalerne, men hvordan denne historie, baseret på stærkt ulige magtrelationer, har fostret et særligt kredsløb af følelser, som forårsager, at politisk og økonomisk adfærd kan indsættes i disse karikaturer af fader Sverige som kynisk og hyklerisk, Norge som rig uden rigtig selv at have arbejdet for det, og Island og Færøerne som kendetegnet ved uansvarlig teenager-adfærd. Cirkulationen af følelser forbinder sig således med cirkulationen af kroner på det finansielle marked. Finansielle dispositioner i form af investeringer, lån og overførsler træffes ikke på baggrund af rationelle overvejelser alene. Relationer, status og gamle opgør spiller i høj grad ind – som Helgason antyder det med fremstillingen af de islandske finansmænds ageren på det danske ejendomsmarked som en form for post-kolonial revanche.

På denne baggrund bliver det meget mere forståeligt, hvorfor for eksempel bloktilskuddet kan vække så megen debat, som det er tilfældet – selvom det jo i bund og grund blot er en økonomisk omfordelingsmodel, som betyder, at både de danske regioner (Regeringen, 2020) og Færøerne og Grønland (Finansministeriet, 2020) modtager en årlige andel af de offentlige midler. Eller hvorfor det grønlandske selvstyre i 2013 besluttede hellere at ville løbe så stor en risiko, som mange mener, at der er forbundet med udvindingen af uran, frem for vedblivende at modtage dette økonomiske tilskud fra Danmark. Denne beslutning holdt det virkelig hårdt med at forstå i Danmark. Tager man følelser alvorligt som noget, der ikke kan udskilles fra det politiske og økonomiske, giver beslutningen meget bedre mening (idet vi her ikke tager stilling til, hvorvidt den var rigtig eller klog). Vi vil i det følgende komme nærmere ind på disse eksempler, idet vi analyserer, hvordan følelser distribueres mellem parterne historisk, samt hvordan de cirkulerer i nutidige relationer.



## Kolonial (følelses)økonomi

Som Helgasons allegori indikerer, har historien skabt en forskel mellem Island og Færøerne på den ene side, Grønland på den anden i det nordatlantiske hierarki. Færingerne og islændingene har set sig selv (og er blevet set) som en del af et germansk folkefællesskab med andre nordeuropæere, mens grønlænderne rubriceredes blandt Europas primitive »Andre«. I imperial sammenhæng brugtes betegnelserne »besiddelse«, »biland« og »koloni« nærmest tilfældigt om hhv. Færøerne, Island og Grønland. I det tyvende århundrede blev det imidlertid, ikke mindst på grund af protester fra Island, almindeligt at bruge benævnelsen »bilande« om Færøerne og Island, mens betegnelsen koloni (kolonier/kolonianlæg) reserveredes til Grønland og de såkaldte »Tropetolonier«, især slaveøerne i Dansk Vestindien (Hálfðanarson, 2020; Thisted og Gremaud, 2020a: 36-9). Det betyder ingenlunde, at der ikke er masser af følelser på spil mellem Færøerne/Island og Danmark, som minder om de følelser, der kendetegner postkoloniale relationer, herunder Danmark/Grønland. Det har været en vigtig del af Islands selvstændighedskamp og opbygningen af en national islandsk identitet, at islændingene ikke lod sig underkue, men forblev et selvstændigt folk – uanset hvad metropolen måtte mene om sagen (Hálfðanarson, 2014). Den ambivalente position som underlagt, men alligevel selvstændig, giver grundlag for med antropologen Michael Herzfeld at betegne Island som en »krypto-koloni« (Herzfeld, 2002; Gremaud, 2012, 2014). Betegnelsen dækker overordnet en række lande (hos Herzfeld bl.a. Grækenland og Thailand), som ikke kan betegnes som kolonier, men som indgår i en ulige magtrelation med én eller flere europæiske magter og befinder sig i bufferzonen mellem »Vesten« og »Resten«.

Dette skel mellem folkene i Nordatlanten er også begrundelsen for, at Færøerne og Island har kunnet se sig selv i positionen som kolonisator i forhold til Grønland, sådan som det for eksempel er kommet til udtryk i færøske beretninger om dengang færingerne »tog land« i forbindelse med fiskeriet på Vestgrønland (Marnersdóttir, 2020). Eller dengang islændingene seriøst overvejede at protestere mod, at Danmark i 1921 erklærede hele Grønland for dansk, ud fra den betragtning at Island egentlig også burde kunne gøre krav gældende. Sagen blev diskuteret i det islandske parlament *Alþingi* så sent som i 1954 (Hálfðanarson i Thisted og Gremaud, 2020, bd. 2: 260).

Relationen mellem Danmark og Grønland har tilbage i tiden ubetinget været betragtet som kolonial, men antog med tiden en sådan betydningsomskrivning, at det blev mere uklart, hvad der præcis lå i betegnelsen – til det punkt, hvor Danmark op mod grundlovsændringen i 1953 så sig berettiget til at hævde, at Grønland ikke længere var nogen »rigtig« koloni (DIIS, 2007). Da Nordatlanten i sin tid underlagdes det dansk-norske imperium, var der ingen tvivl om, at kongen havde retten til at erklære et givent territorium, med alt hvad der fandtes i det af ressourcer og mennesker, for sit. Sådan var det til dels stadig, da Danmark i 1921 erklærede hele Grønland, og ikke kun som tidligere Dansk Vestgrønland, som hørende under den danske krone. Da havde det



sprog, og hermed også de følelser, som kendetegnede relationen, imidlertid længe været under forvandling, under inspiration fra koloniale diskurser vedrørende kolonimagternes ansvar som de koloniserede folks mentor og beskytter (jf. Kiplings berømte »Hvid Mands Byrde«). Som der stod i instruktionen til den danske ambassadør i Norge i forbindelse med de diplomatiske bestræbelser på at få Norge til at anerkende Danmarks suverænitet over Nordøstgrønland: »Af Hensyn til danske Følelser i denne Sag og til Eskimoernes Interesser vilde det være ønskeligt, om den danske Regering kunde udstrække sin Omsorg, ved Statens Overhøjhed, til at omfatte hele Grønland« (Eriksen, 2010: 35).

Man ser, hvordan »Statens Overhøjhed« med et snuptag knyttes til ordet »Omsorg«, hvorved det danske engagement i Grønland løftes ud af den begrebsfære, som knytter sig til statsmagt og territorialkrav, og ind i en begrebsfære, som danner associationer til familie, nærhed, ømhed og pleje. Overordnet bliver argumentet for dansk suverænitet kombinationen af de »danske Følelser« og »Eskimoernes Interesser«. Mens sidstnævnte var fast defineret som beskyttelse grundet grønlændernes antagede sårbarhed overfor udefrakommende påvirkning og udnyttelse, kan de danske følelser pege i flere retninger. Dels kan der, på baggrund af Danmarks selvforståelse som Grønlands retmæssige beskytter, der fortjener anerkendelse for sin mangeårige indsats, være tale om en følelse af retfærdighed og ejendomsret, der vil blive krænket, såfremt Norge ikke imødekommer Danmarks anmodning. Dels talte både det officielle Danmark og individuelle danskere ved denne tid umådelig meget om den vældige *kærlighed*, Danmark nærrede til Grønland. Som historikeren Louis Bobé så malende udtrykker det i sin lille bog om Grønland *Tamalât. Landet bag Hav* fra 1918:


*»Jo, jeg holder af Jer, I Kajakmænd, I Fangere, Fiskere og Jægere med Jeres Hustruer og Børn, Store og Smaa. (...) Vi hører sammen, I, og vi det lille Folk, hvis Historie har lært Jer, at vor Magt stadig er blevet mindre gennem de snart tohundrede Aar, vor Forening har været. I kender vor Skrøbelighed, I véd, at vi ligesaa lidt som I formaar at holde alt, hvad der blev lovet i Daaben. Men I kender ogsaa vor gode Vilje, véd, at der blandt de mange, der kom til Jer over det store Hav, har været ikke saa faa, der vilde værne om Jer, højne Jert Liv og lære Jer bruge de Evner, I har faaet ud over Jer Dygtighed i Kampen for Føden, fordi de lærte at holde af Jer for Jeres egen Skyld.*

*Gud bevare Jer for racehovmodige Englændere, Businesslystne Amerikanere og nærsomme Tyskere« (Bobé, 1918: 134-5).*

Grønland skrives her ind i den større historie om Danmark som kolonimagt, der jo som bekendt er en historie om afvikling og tab, jf. at Dansk Vestindien året før var overdraget til USA, efter at kontrakten om salg var underskrevet i 1916. Ligeledes var 1918 året, hvor Island etablerede sin egen stat. Grønland var således den sidste »egentlige« koloni, fordi Færøerne ikke rigtig regnedes

som sådan, men som det fremgår af citatet, ser forfatteren snarere relationen mellem Danmark og Grønland som en »Forening« af to små, sårbare nationer, der må holde sammen imod den grumme verden udenfor, jf. den sidste del af uddraget. Hovedårsagen til danskernes tilstedeværelse i Grønland var således ikke længere primært af materiel og økonomisk, men, i hvert fald i danskernes forståelse, primært af følelses- og kaldsmæssig karakter.

Til gengæld forventede man fra dansk side taknemmelighed og ubetinget loyalitet af grønlænderne og meget gerne også kærlighedens gengældelse, som ville resultere i mere kærlighed fra Danmark med forventningen om endnu mere loyalitet og taknemmelighed – et system som kunne fortsætte sin cirkulation. Fysiske objekter blev indskrevet i denne følelsesøkonomi i form af handelsvarer, ydelser og stillinger, således at selve det, at der sendtes skibe, oprettedes handelspladser, og ansattes folk i handelens og administrationens tjeneste, blev fysiske beviser på den danske kærlighed. Med Sara Ahmeds ord kom følelser således til at »klistre« til objekterne og cirkulere sammen med dem. Jo mere danskerne talte om deres kærlighed, desto større blev også deres forventninger til grønlændernes kærlighed, loyalitet og respekt, udtrykt i form af overholdelse af monopolets love, respekt for det danske flag, kærlighed til kongen, samt underdanighed i det individuelle møde danskere og grønlændere imellem (Thisted, under udgivelse). Forventninger, som i det lange løb kun kunne blive skuffede, fordi grønlænderne ikke kunne finde sig i at fastholdes i denne situation af strukturel ulighed, hvor Danmark tildelte sig selv rollen som den overlegne giver, mens Grønland placeredes i positionen som den underlegne modtager.

 **Fysiske objekter blev indskrevet i denne følelsesøkonomi i form af handelsvarer, ydelser og stillinger, således at selve det, at der sendtes skibe, oprettedes handelspladser, og ansattes folk i handelens og administrationens tjeneste, blev fysiske beviser på den danske kærlighed**

Det var sociologen Marcel Mauss, der påviste sammenhængen mellem gavegivning og magt: Den, som giver, opnår en overordnet position i forhold til den, der modtager, og det gælder derfor om at opnå en balance, hvis man tilstræber magtmæssig ligevægt (Mauss, 2016 [1925]). Retorikken om den gensidige dansk-grønlandske kærlighed overdøvede således den diskurs om ulighed og udbytning, mange grønlændere meget hellere ville italesætte. Fordi den koloniale følelsesøkonomi fortsat klæber til de bloktilskud, som stadig tilflyder de nordatlantiske dele af rigsfællesskabet fra den danske stat, kan disse bloktilskud derfor heller ikke umiddelbart sidestilles med de tilsvarende overførsler regioner internt imellem i Danmark. Bloktilskuddet har fortsat karakter af »gave« fra Danmark til Grønland og Færøerne, og derfor har Færøerne – med stolthed – nedskrevet tilskuddet betragteligt, mens Grønland satser på i en overskuelig fremtid, blandt andet via udvinding af naturres-

sourcer, at kunne afvikle tilskuddet helt som en forudsætning for oprettelsen af en selvstændig stat. Når det grønlandske parlament således i 2013 endte med at stemme ja til udvinding af uran som et biprodukt ved udvinding af sjældne mineraler, handlede det således i bund og grund om, at der til minedrift og industrialisering knyttedes et håb om at slippe ud af bloktilskuddet og de økonomiske relationer til Danmark, tillige med de hermed forbundne følelser af afhængighed og mindreværd. Under sloganet *Sapinnngilagut!* – den grønlandske variant af Barack Obamas *Yes we can!* – vejede disse ting tungere end den frygt, der samtidig knytter sig til uran, hvad angår sikkerhedspolitiske og miljømæssige hensyn (Thisted, 2019).

### Når kolonitiden spøger – postkolonial melankoli

Den type sprogbrug, som indskriver Danmark og Grønland i en familiær relation fuld af omsorgsfølelse, ses også i den del af vore dages politiske retorik, som omhandler de økonomiske og emotionelle aspekter af grønlandsk løsrivelse fra Danmark (Gad, 2016; Thisted, 2019). Forestillingen om Grønland som Danmarks fortsatte ansvar trives bredt i det politiske spektrum, men især på højrefløj udtaler man sig gerne med patos om de danske følelser for Grønland. Søren Espersen (DF) er en ivrig debattør af grønlandske forhold, og i en artikel på *sermitsiaq.ag* udtaler han: »For os, der af hjertet holder af Grønland, er det [den førte politik i Grønland siden indførelsen af selvstyret] næsten ikke længere til at bære at være vidne til. Specielt ikke, når man samtidig oplever, hvordan de uansvarlige grønlandske politikere bare har sat autopiloten til mod skilsmisse fra Danmark« (Espersen, 2016). Den danske omsorg kobles her til en smertefuld magtesløshed overfor en grønlandsk selvdestruktion, der især giver sig udslag i en bevægelse ud af den familiære relation – i dette tilfælde anskuet som et ægteskab snarere end som en forældre-barn relation, jf. metaforen »skilsmisse«. Dermed rammesættes bevægelsen mod selvstændighed som en politisk praksis, som er emotionelt sårende for Danmark. Daværende formand for Atassut, Knud Kristensen, tog til genmæle og betegnede udtalelsen som nedladende. Kristensen afviste samtidig præmissen om en familiær relation, som kan baseres på ulighed: »Det er svært at forsvare, at danskerne og vi grønlændere har en 'venskabelig og familiær relation', når danske politikere kommer med så ærekrænkende udmeldinger« (Dollerup-Scheibel, 2016).

Espersen har ofte sammenlignet Island, Færøerne og Grønland, altid med Island i rollen som den i alle henseender mest kapable. Heller ikke Færøernes og Grønlands situation tåler imidlertid sammenligning, for som det konstateres i en artikel med den sigende titel »Færingerne kan selv – grønlænderne kan ikke«, er det forfejlet at betragte Færøerne og Grønland som værende på samme »udviklingsniveau« (Espersen og Hansen, 2005). Forfatterne understreger, at »vor indgangsvinkel til problemstillingen alene er hensynet til det grønlandske folk.« Økonomisk ville det ganske vist være en fordel for Danmark »at slippe for Grønland«, men følelsesmæssigt ville der være tale om svære omkostninger: »Men gjorde vi det [slap for Grønland], ville vi til gen-

gæld i årtier gå rundt med en rigtig elendig samvittighed, fordi vi på denne lette facon lod det grønlandske folk i stikken – samtidig med at vi svigtede vores historiske og folkelige ansvar, som altså også indbefatter det grønlandske folk.« Her gentages logikken fra kolonitidens tekster, hvor relationen mellem Danmark og Grønland fra dansk side formuleres som en dansk »ivaretagelse« af grønlandske interesser. Dengang som nu er den etablerede følelsesmæssige relation lig med en relation mellem de danske myndigheder og det grønlandske folk, hvor det emotionelle argument benyttes til at naturliggøre og dermed cementere dansk suverænitet over Grønland. Hvor faren imidlertid under kolonitiden primært var udefrakommende, er det i teksterne fra det nye årtusinde de grønlandske politikere, som bliver positioneret som antagonist, der svigter det grønlandske folk, idet der sættes lighedstegn mellem at tillade selvstændighed og at lade det grønlandske folk i stikken. I deres artikel skaber Espersen og Hansen en følelsesmæssig dynamik, som kombinerer en trussel (vi danskere kan godt undvære relationen, fra et økonomisk perspektiv hellere end gerne) og en følelsesmæssig bekræftelse af en magtmæssig ulighed (Danmark er i en overlegen position, hvor man har ansvar over for det grønlandske folk og dermed potentielt dårlig samvittighed). Nogle år efter, at Espersen og Hansen skrev denne artikel, dukkede udlændingene dog op igen, først i skikkelse af kinesere, derefter den amerikanske præsident Donald Trump, der ville købe Grønland.

Nutidige danske diskurser trækker således på en lang historisk tradition for positioneringer og handlemuligheder, filtret ind i følelsesmæssige skemaer: stolthed, forventninger, skuffelser, æreskrænkelse etc. Ligeledes forekommer ideen om Danmark som en slags »løsningshæfte«, i forhold til hvilket alle grønlandske initiativer måles, ofte som en slags automatreaktion i almindelig dansk-grønlandsk interaktion, også på individuelt niveau (Thisted, 2018). Forestillingen om Danmark som Grønlands beskytter er svær at slippe af med, fordi den er et bærende element i den danske fortælling om dansk identitet – sammen med andre tilsvarende fortællinger såsom den fredelige løsning på grænseproblematikken i Sønderjylland, redningen af jøderne over Øresund eller ideen om Danmark som et lille land, der er en stor donor inden for udviklingsbistand. Et bestemt billede af relationen mellem Danmark og Grønland er således med til at definere, hvem danskerne er som folk.



**Forestillingen om Danmark som Grønlands beskytter er svær at slippe af med, fordi den er et bærende element i den danske fortælling om dansk identitet – sammen med andre tilsvarende fortællinger såsom den fredelige løsning på grænseproblematikken i Sønderjylland, redningen af jøderne over Øresund eller ideen om Danmark som et lille land, der er en stor donor inden for udviklingsbistand**

I den internationale debat om postkoloniale forhold har man en rammende betegnelse for den tilstand, der rammer den tidligere kolonimagt, når kolonierne frigør sig. *Postkolonial melankoli* kalder den britiske kulturanalytiker Paul Gilroy det fænomen, hvor den tidligere kolonimagt fanges i ubearbejdet sorg over tabet af fordums storhed (Gilroy, 2005). Gilroy er inspireret af Sigmund Freud, der skriver om, hvordan man ved at bearbejde sin sorg og give slip på det mistede objekt samtidig sætter sig selv fri til at indgå nye relationer. Hvis man derimod nægter at give slip, indlejrer sorgen sig i den sørgende og låser vedkommende fast i tilbageskuende nostalgi, som kan ende i patologisk melankoli. I Gilroys analyse præger en sådan tilstand kollektivt den britiske befolkning. I stedet for at give slip henter man midt i sorgen og frustrationen et vist mål af nydelse i fortællingen om egen storhed og betydning – dengang inden verden gik af lave. Meget tyder på, at tilsvarende tilstande hersker i Danmark – men også at man er blevet opmærksom på, hvor undergravende disse gamle mønstre er for rigsfællesskabet som konstruktion og derfor nu forsøger at undgå formuleringer, som reaktiverer de følelser, man helst vil henvise til fortiden. Så længe magtrelationen mellem Danmark og de to andre parter i rigsfællesskabet stadig er ulige, er det projekt formentlig vanskeligt. Også i relationerne til Island, som for længe siden blev en selvstændig nation, er der imidlertid fortsat stærke følelser.

### Stolthed og skam

I en glimrende og ofte citeret artikel peger kulturforskeren Katrine Kladakis på, at grønlænderne i hvert fald i dansk diskurs er så overdeterminerede med skam, at der ikke synes nogen åbning for, at de kan gøre brug af skammen som en produktiv skabende kraft, jf. affektteoretikere, som peger på skammens sociale og reintegrerende funktioner (Kladakis, 2012). Også til islændinge og færinger klistrer der skam, jf. Hallgrímur Helgasons beske familieallegori, hvor ingen af de to formår at finde ind i rollen som selvstændig og selvforsørgende. En sådan værditilskrivning vil naturligt nok møde modstand, gerne i form af diverse stolthedsstrategier. Stolthedsstrategier har i høj grad præget den grønlandske debat om selvstændighed (Thisted, 2019). Især i Island og på Færøerne ser man i tillæg hertil også en udstrakt brug af selvironi og satire som midler til at konfrontere skammen.

I en færøsk optik ses rollen som uansvarlig teenager ofte som et uretfærdigt prædikat, påduttet Færøerne af en hyklerisk og formynderisk dansk administration. Blandt andet var de færøske reaktioner skarpe, da den danske statsministers Rådgivende Udvalg vedrørende Færøernes Økonomi publicerede sin rapport tilbage i 1985 – syv år før bunden gik ud af den færøske økonomi med bankers og store virksomheders fallit og med arbejdsløshed, emigration mm. til følge. Daværende færøsk folketingsmedlem Óli Breckman skrev flere harmdirrende artikler om den danske presses formidling af rapporten. Avisen *Dagblaðið* bragte både Breckmans henvendelse til statsministeren på dansk og kommentarer på færøsk til den danske presses fremstilling af færøsk økonomi. I den danske tekst henledte han statsministerens opmærksomhed på



»den skadevirkning, som nu den danske presses brug af det Rådgivende udvalg vedrørende Færøernes resumé (...) af Færøernes økonomi kan få for vort omdømme i udlandet« (Breckman, 1985a, b, c). Breckman gendriver faktuelle punkter i rapporten, og særligt i forbindelse med investeringer i skibe og fiskeopdræt er beskrivelsen ladet med følelser. I de færøksprogede kommentarer står der, at den danske presse beskrev Færøerne som et »ørmundarhús«, dvs. et fallitbo, der har mistet alt. Efter en længere forklaring om landets »virkelige« økonomiske situation belagt med færøske kilder kalder han den danske presse for »Dommedagsprofetier ud i en tom verden«. Der ligger en implicit skuffelse i Brackmans sidste udmelding: »Det kan ikke være den danske presses opgave at skade Færøernes kreditværdighed udenlands.« Vreden knytter an til det billede, den danske presse tegner af tingenes tilstand, men også til den opfattelse, at det ikke tilkommer danskerne at beskrive færøsk økonomi udadtil.

Skammen over det økonomiske uføre og bitterheden mod de danske politikere førte til ønsket om færøsk selvstændighed – som imidlertid endte brat allerede ved det første møde med regeringen i Danmark i år 2000, hvor statsminister Nyrup Rasmussen gjorde det klart, at det danske sikkerhedsnet under den færøske økonomi hermed ville bortfalde. Den færøske politiker Sjúrdur Skaale beskriver i bogen *Da Færøerne ville løsrive sig* (2020), hvordan delegationen bagefter »lå som en tæsket hund og slikkede sine sår.« De færøske politikere måtte dengang bide skammen i sig, fordi baglandet på Færøerne prioriterede den pekuniære økonomi over den følelsesmæssige. Når Skaale imidlertid vurderer rigsfællesskabets konstruktion som skrøbeligt, er det ikke på grund af den pekuniære økonomi, men netop på grund af spørgsmålet om suverænitet og alle de følelser, der er knyttet hertil.

Island og Danmark er som bekendt politisk ligestillede som to suveræne nationalstater i dag, men også her høres der indimellem ekkoer af fortidens tætte og ulige relation. Ét eksempel er de stærke negative reaktioner, som kom fra islandske økonomer, banker og politikere på en rapport fra Danske Bank i 2006 om det økonomiske uføre, som man mente, at den islandske økonomi befandt sig i. To år senere skyllede krisen som bekendt ind over landet, men i 2006 var der en udbredt skepsis omkring den danske rapport i Island. Overordnet indskrev reaktionerne på rapporten den som en del af samtalen om de to landes århundreder lange relation og alle de underliggende følelser og fortællinger, der knytter sig dertil. De mildeste reaktioner gik på, at danskerne ikke forstod sig på islandsk økonomi, men den daværende islandske ambassadør til Danmark, Svavar Gestsson, pegede i et islandsk avisinterview på, at rapporten måtte bunde i en dansk ambition om at konkurrere med islandsk erhvervsliv, og at danske firmaer virkede trængte af islandske erhvervseksansioner i Danmark (Jónsdóttir, 2006). Ambassadøren fremhæver, at det må være gået op for danskerne, at det islandske erhvervseventyr »ikke er for sjov«, og at det ikke er overraskende, at der opstår »voldsomme reaktioner og vrede«. Danskerne har ikke været vant til at betragte islændinge som rige på andet end kulturarv, fremhæver Gestsson, men han pointerer samtidig, at



reaktioner prægede af argumentation og fakta ville have været mere passende. I disse år før det økonomiske kollaps reagerede flere islændinge således ud fra en overskudsposition både finansielt, hvor man red på en bølge, og politisk, hvor man ikke længere behøvede at lytte til Danmark. Danske indsigelser blev ind imellem rammesat som misundelse, hvilket også kan siges at indeholde en sødmefuld omvendning af tidligere tiders magtrelation. Ganske anderledes end situationen så ud på Færøerne.

Situationen på Færøerne kompliceres af det forhold, at befolkningen står så splittet i spørgsmålet om selvstændighed. I Skaales tidligere nævnte bog bliver skammen således en motor for distance og selvironi, som ifølge bogens eget udsagn fører til en større grad af realisme omkring nationalismen og dens muligheder. Færøske digtere har tilsvarende brugt ironi til at adressere ømme punkter både i relationen til Danmark og i den færøske selvstændighedsbevægelse. Hos Carl Jóhan Jensen genkender man i digtet »Harmoni« fra samlingen *Vraggods af tid* (Jensen, 1997) sammenkoblingen af en familiær og økonomisk relation. Mellem landene foregår der en række såkaldte »proteinbetingede/ reaktioner« i form af økonomiske garantier:

*der forvandles  
til målrettet blod  
og gæller:  
et udkomme  
ifølge loven  
om fallit  
og trøstesløse  
bevægelser*

Ordene henviser til den økonomiske krise som lærte digterjeget, at det var danske love og regler, der gjaldt. Digtet adresserer imidlertid også den interne splid på Færøerne, og det slutter med at afmontere tidligere årtiers forestillinger om den lige sejlroute mod selvstændighed, som ofte er blevet skitseret med Island som forbillede. Samme tema behandles hos Jóanes Nielsen i samlingen *Kirkerne på havets bund*, 1994, hvor digtet »Årsberetningen« ironisk omskriver Rigsombudsmandens årlige statistiske rapport om Færøerne. Danmark står som koloniherrn med trusler om, at det får konsekvenser, hvis Færøerne sender flere håbløse drikfældige idioter til Folketinget eller Nordisk Råd. Rigsombudets rapport siges også at foreslå, at lagtinget bliver nedlagt frem til år 2000, mens driften af Suðuroy lægges direkte under Handelshøjskolen i København. Ironien retter sig imidlertid primært mod færingerne selv og den skamfulde rolle, de indtager i dette spil. Digtet kan således kun se ét enkelt lyspunkt, nemlig de færøske forfattere. Uden dem ville landet i bedste fald være »et Disneyland hvor folk får løn for at spille idioter«.

I Island ændrede tonen overfor landets såkaldte forretningsvikinger sig markant i årene efter det økonomiske kollaps, hvor den samme selvudskamning og ironiseren over ansigtstab, som havde været de færøske digteres svar på

krisen, dukkede op efter 2008. Målet for den islandske satire var ofte dynamikken mellem krisens interne og eksterne aspekter: den ydmygelse i andre landes påsyn, som økonomiske kriser indbefatter, og erkendelsen af, hvor centralt det udefrakommende blik er i nationsopbygningen i det hele taget (Thisted og Gremaud, 2020: bd. 2, 168ff). I modsætning til Færøerne knytter de islandske spørgsmål om økonomiske kriser og succeser ikke nødvendigvis an til Danmark. Derfor hører polemikker, som relaterer sig til fortidens ulige magtrelation mellem Island og Danmark, til sjældenhederne. Det var imidlertid netop sådanne følelser, som kom helt op til overfladen på både dansk og islandsk side i forbindelse med Pia Kjærsgaards officielle besøg i Island som Folketingets formand i 2018 i anledning af fejringen af 100 året for islandsk selvstændighed. Op til begivenheden fyldtes medierne af historier om forskellige islandske aktører, som gav udtryk for, at de ikke brød sig om Kjærsgaards deltagelse – ikke på grund af fortidige imperiale relationer, men på grund af hendes partis udlændingepolitik. Sagen tog først en postkolonial drejning, da Kjærsgaard greb til en imperial retorik, idet hun kaldte en gruppe islandske politikere, som udvandrede under hendes tale på det sagnomspundne Thingvellir, for »uopdragne« (Christiansen, 2018). I sit svar til Kjærsgaard greb den islandske politiker Gudmundur Andri Thorsson til glosen *stórdani*: betegnelsen for en »hoven dansk koloniherre« (Thorsson, 2018). Affæren er et godt eksempel på, hvordan en markering af fælles historiske skæringspunkter stadig kan blive mættet af gamle følelser, selv længe efter at et reelt politisk magtforhold er afsluttet.

## Bedste venner i Arktis

Som fremgået er det imidlertid ikke kun relationerne mellem Danmark og de tidligere besiddelser, som er infiltreret af brogede magtmæssige og emotionelle aspekter. Dette gælder også forholdene de nordatlantiske lande imellem – og lige nu er de under forandring. Hvis man gennemgår taler, som den islandske magtelite har holdt om Arktis og nordatlantisk samarbejde i det nye årtusinde, opdager man hurtigt, at der blæser helt andre vinde, end der har gjort i de foregående århundreder. I en tid, hvor Arktis og den smeltende is ved polerne er blevet emblematiske for vor tids bekymrende klimaforandringer, symboliserer det nye fokus på Arktis samtidig også nye konstruktive muligheder for de nordatlantiske lande. Mens det hvide Arktis, isens Arktis, ses som sårbar, er det blå Arktis derimod sejlruternes, industriens, teknologiens og innovationens Arktis. Denne fremtidens geografi har i høj grad figureret som et element i islandske politiske visioner. Inden for de seneste år har eksempelvis Ólafur Ragnar Grímsson (præsident fra 1996-2016) og Sigmundur Davíð Gunnlaugsson (statsminister fra 2013-2016) udtalt sig på måder, som med baggrund i de nye geopolitiske muligheder har knyttet de tre nordatlantiske lande sammen i en hidtil uset nær relation. I 2014 fandt relationen vej ind i præsidentens nytårstale, hvor han fremhævede Nordatlanten som en vigtig alliance: »Arktis voksende betydning bibringer Islands, Færøernes og Grønlands broderskab (bræðralag) en række nye opgaver, [og] gør den vestnordiske alliance til grundpille i udformningen af et nyt verdensbillede«

(Grímsson, 2014, oversat af forfatterne). Det var dog bemærkelsesværdigt, at Grímsson samtidig fandt det nødvendigt at minde om argumenterne for denne nye interesse i samarbejde med Grønland: »Vi må huske på, at Grønland størrelsesmæssigt svarer til halvdelen af Vesteuropa, og at grønlænderne i stigende grad ønsker at samarbejde med os, deres naboer i Island.«



**Netop nabometaforen er ofte blevet benyttet om relationen mellem Island, Færøerne og Grønland, især fordi man undgår at tage stilling til enhedernes statsretlige status, samtidig med at man signalerer selvstændighed og ligestilling. Metaforen er åben for forskellige konnotationer og kan rumme flere af dem samtidig.**

Netop nabometaforen er ofte blevet benyttet om relationen mellem Island, Færøerne og Grønland, især fordi man undgår at tage stilling til enhedernes statsretlige status, samtidig med at man signalerer selvstændighed og ligestilling. Metaforen er åben for forskellige konnotationer og kan rumme flere af dem samtidig. Det er ikke i forvejen givet, hvorvidt der er tale om en nær, varm, problematisk eller spinkel relation. I forbindelse med fejringen af 100-året for islandsk selvstændighed, 2017-2018, blev der arrangeret en udstilling og seminarer to steder i Island, som netop handlede om den spinkle relation mellem landene under titlen »Hvilken slags naboer er vi?« Udstillingerne og seminarerne anlagde en kritisk vinkel, og relationen blev diskuteret med vægt på dens mange lag – ikke mindst med fokus på hvorfor den ikke har været tættere, når nu landene ligger så tæt på hinanden (Gremaud, 2020). Især i politiske taler tages ikke blot den geografiske, men også en kulturel og følelsesmæssig nærhed imidlertid som regel for givet nu om dage. Som da daværende statsminister Gunnlaugsson i foråret 2014 ved et seminar i Nordens Hus i Reykjavik beskrev forholdet mellem Island og Grønland som: »De tætteste naboer og virkelig sande venner i Norden« (Gunnlaugsson, 2014, oversat af forfatterne). Island har i disse år (2019-2021) formandskabet i Arktisk Råd, og landets position i Arktis synes selvfølgelig. Men denne positionering har, som det ofte er tilfældet med regionsdannelser, først skullet præpareres udadtil og indadtil. Tidligere præsident Grímsson har om nogen været primus motor i en indlemmelse og promovning af Island som en synlig spiller i Arktis – ikke mindst ved at være én af initiativtagerne til Arctic Circle, den største årlige konference om Arktis med deltagelse af forskere, politikere, interessegrupper etc., som har været afholdt i Island siden 2013.

Allerede i 2009 positionerede det islandske udenrigsministeriums rapport *Iceland in the Arctic* Island som storebror i den nye region som: »Den eneste suveræne nation som helt ligger indenfor Arktis« (Islands Udenrigsministerium, 2009). At Islands positionering i Arktis i høj grad indbefatter en Nordatlantisk regionsdannelse og dermed en tættere association med både Færøerne og Grønland, fik en ny farvetone i den tale, som Grímsson holdt ved Vestnor-

disk Råds 30-års jubilæum i 2015. Talen var skrevet til og om de tre lande, og her fremhævede præsidenten blandt andet det helt specielle »vestnordiske synspunkt på naturen«: »Respekten for naturen [er] en integreret del af vores [de vestnordiske landes] historie, kultur og selvforståelse, (...) formet af generationers ekspertise og livskundskab (...)« (Grímsson, 2015). Præsidenten synes her at udstrække den fast etablerede forbindelse mellem respekt for naturen og oprindelige folk, som er så vigtig i den grønlandske nation branding, til et fælles »vestnordisk syn«. Tidligere havde en sådan association mellem Island og oprindelige folk været fuldstændig utænkelig. Tværtimod går sætningen »Vi er ikke skrællinger« som et mantra gennem 1900-tallets tekster, altid i den hensigt at påpege den skarpe grænse, islændingene trak mellem på den ene side sig selv som tilhørende kulturnationer i Europa, på den anden side grønlænderne som de primitive naturfolk (Hálfdanarson, 2014; Thisted og Gremaud, bd. 1: 46, bd. 2: 121).

De visioner om regionaliseret samarbejde, som præsenteres i disse år, bygger altså i overvejende grad på et nyt fundament. Ud fra et rationale, som handler om landets »arktiskhed« (arcticality), er Grønland blevet en vigtig del af den aktuelle islandske geopolitiske positionering. For islandske politikere indbefatter bevægelsen mod Arktis – og de økonomiske og geopolitiske muligheder som denne geografi rummer – dermed et behov for en regionalisering af islandsk identitet: en fælles nordatlantisk position i Arktis. En fælles front som arktisk trekløver vil give Island, med Grønland og Færøerne, en central geopolitiske position omkring eftertragtede sejlruiter, til forskel fra fortidens placering som udkant. Fra Islands side konsolideres visionen emotionelt med begrebsmetaforerne »broderskab«, som næsten gør relationen naturgiven, og »venskab«, som indstifter en lighed og loyalitet i samarbejdet. Visionen bakes op af den færøske regerings arktiske strategi, hvor Færøerne betegnes som »en ø-nation i Arktis' vestnordiske region« (Løgmansskrivstovan – Uttanríki-stænastan, 2013; Den færøske regering, 2016, oversat af forfatterne).

Situationen i Nordatlanten er således kompliceret. Mens Danmark forsøger at fastholde sin position som arktisk nation gennem bevarelsen af rigsfællesskabet, drømmer man i Nordatlanten om at afvikle den politiske, økonomiske og strukturelle afhængighed af Danmark, med dertilhørende negative følelser af skam og underlegenhed. Med visionerne om et nyt, arktisk Nordatlanten cirkulerer islændingene positive følelser i form af styrke, status og ligeværd. Siden Gunnlaugssons islandske regering fra 2013 lagde en klar udenrigspolitisk linje, som bevægede sig væk fra spørgsmålet om EU-medlemskab og imod en position i Arktis, er de officielle bånd mellem Grønland og Island kun blevet styrket. Island åbnede allerede generalkonsulat på Færøerne i 2007 og i Grønland i 2013. Inatsisartut (det grønlandske parlament) besluttede i 2017 at følge trop og etablere en grønlandsk diplomatisk repræsentation i Island. Udviklingen af Grønlands infrastruktur, som på sigt vil kunne kappe båndene til Danmark som porten til Grønland, er en vigtig del af Grønlands dekolonisering og nationsbygning. Især har man med anlæggelsen af en stor ny skibshavn og en længere landingsbane, som kan tage større fly, fokus på at gøre Nuuk

til en mere tilgængelig hovedstad. Dette, i forbindelse med etableringen af internationale samarbejder på mange strenger, forventes at styrke Grønlands position, også i forhold til venner og naboer i Nordatlanten. Fra grønlandsk side er man forsigtig med at lægge alle sine æg i den nordatlantiske kurv, hvor nutidige styrkeforhold og gamle hierarkier let vil kunne fastholde Grønlands status som underordnet »lillebror«.

Det er således en væsentlig konklusion på de analyser, vi har udført i projekt »Danmark og det Nye Nordatlanten«, at parterne heller ikke i de nye samarbejder står som ubeskrevne blade i forhold til hinanden. En forsimplet modsætning mellem et tidligere koloniseret Nordatlanten overfor den tidligere kolonisateur, Danmark, indfanger ikke det faktum, at også de tidligere koloniserede, eller »krypto-koloniserede«, er indforskrevet i koloniale hierarkier, normer og logikker. I henhold til Ahmeds udredning af, hvordan fortiden fortsætter sit virke i nutiden gennem affektiv gentagelse, som virker i det skjulte, er det således en forudsætning, at disse gamle historier kommer frem og diskuteres åbent, så fortid kan blive til fortid og det »nye Arktis« virkelig blive nyt og ikke blot en ny variation over gamle magtstrukturer.

## Litteraturliste

- Ahmed, Sara (2004), *The Cultural Politics of Emotion*, Edinburgh: Edinburgh University Press and Routledge.
- Anderson, Benedict (1991 [1983]), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso.
- Bobé, Louis (1918), *Tamalât. Landet bag Hav*, København: H. Hagerups Forlag.
- Breckmann, Óli (1985a), »Ikki ein dansk uppgáva at spilla kredittvirði Føroya«, *Dagblaðið*, 1.2.1985:1.
- Breckmann, Óli (1985b), »Likviditetur landskassans er góður«, *Dagblaðið*, 1.2.1985:3
- Breckmann, Óli (1985c), »Nakað seint at vera bilsin,« *Dagblaðið*, 1.2.1985:2.
- Christiansen, Flemming (2018), »Pia Kjærsgaard til modangreb efter boykot: 'Partier på Island er direkte uopdragne',« *Politiken*, 19. juli <https://politiken.dk/indland/politik/art6633999/%C2%BBPartier-p%C3%A5-Island-er-direkte-uopdragne%C2%AB>
- Den færøske regering (2016), Hjemmeside (engelsk version), [www.government.fo/en/foreign-relations/the-arctic/](http://www.government.fo/en/foreign-relations/the-arctic/)
- DIIS (2007), *Afviklingen af Grønlands kolonistatus 1945-54. En historisk udredning*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Dollerup-Scheibel, Mads (2016), »Atassut sur på Søren Espersen,« *Sermitsiaq* 11. august, <https://sermitsiaq.ag/atassut-sur-soeren-espersen>
- Eriksen, Finn H. (2010), *Grønlandssagen, suverenitetsdiskurs, dansk grønlandspolitik og norske reaksjoner 1909- 1933*, Masteropgave, revideret udgave, Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo.
- Espersen, Søren (2016), »Løs nu Grønlands enorme problemer – og drop så de skilsmisseplaner«, *AG*, 10. august.
- Espersen, Søren og Chr. H. Hansen (2005), »Færingerne kan selv – grønlænderne kan ikke«, *Information* 18. november, [www.information.dk/2007/07/faeringerne-kan-groenlaenderne-kan](http://www.information.dk/2007/07/faeringerne-kan-groenlaenderne-kan)
- Finansministeriet (2020), *Finansloven for finansåret 2020*, <https://fm.dk/media/17674/fl20a.pdf>
- Frederiksen, Mons Bissenbakker (2012), »Styr dine følelser! En affektiv vending« i Mons Bissenbakker Frederiksen og Michael Nebeling Petersen, red., *I affekt. Skam, frygt og jubel som analysestrategi*, Varia, Center for Kønsforskning, København, Vol. 9, pp. 4-18.
- Frevert, Ute (2011), *Emotions in History – lost and found*, Budapest, New York: Central European University Press.
- Gad, Ulrik Pram (2016), *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games. Greenland, Denmark, and the European Union*, Monographs on Greenland Vol. 353. Man and Society, vol 43, København: Museum Tusulanum Press.
- Gilroy, P. (2005), *Postcolonial melancholia*, New York: Columbia University Press.
- Greco, Monica og Paul Stenner (2008), »Introduction: Emotion and Social Science«, i M. Greco og P. Stenner,



- red., *Emotions: A Social Science Reader*, London: Routledge, pp. 1-21.
- Gremaud, Ann-Sofie N. (2012), *Kryptokoloniale Landskaber. Tid, sted og rum i billeder af islandsk landskab 1874-2011*, Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, Institut for Kunst og Kulturvidenskab.
- Gremaud, Ann-Sofie N. (2014), »Iceland as Centre and Periphery. Post-colonial and crypto-colonial perspectives« i Lill-Ann Körber og Ebbe Volquardsen, red., *The Postcolonial North Atlantic. Iceland, Greenland and the Faroe Islands*, Berlin: Berliner Beiträge zur Skandinavistik, bind 20, pp. 83-104.
- Gremaud, Ann-Sofie N. (2020), »Creating Pasts for the Future«, i Kirsten Thisted og Ann-Sofie N. Gremaud, red., *Denmark and the New North Atlantic. Narratives and Memories in a Former Empire*, Aarhus University Press, bd. 2, pp. 173-7.
- Gremaud, Ann-Sofie N. og Kirsten Thisted (2014), »Danmark og det nye Nordatlanten«, *Tidsskriftet Grønland*, 62(2): 89-108.
- Grímsson, Ó (2014), »Áramótaávarp«, 1. januar, [www.forseti.is/media/1448/2014\\_01\\_01\\_aramotaavarp.pdf](http://www.forseti.is/media/1448/2014_01_01_aramotaavarp.pdf)
- Grímsson, Ólafur Ragnar (2015), »Den Vestnordiske Dimension i det Globale Arktis«, Islands Præsident Ólafur Ragnar Grímssons tale på 30 års jubilæums-møde i Det vestnordiske Råd, Thorshavn, Færøerne, 11. august, [www.forseti.is/media/PDF/2015\\_08\\_11\\_Faereyjar\\_Vestnorraena\\_enska.pdf](http://www.forseti.is/media/PDF/2015_08_11_Faereyjar_Vestnorraena_enska.pdf)
- Gunnlaugsson, Sigmundur Davið (2014), Speech given at a seminar at the Nordic House in Reykjavik, 1. april, <http://eng.forsaetisraduneyti.is/minister/sdg-speeches/nr/7954>
- Hálfðanarson, Guðmundur (2014), »Var Ísland nýlenda?« *Saga*, (1): 42-75.
- Helgason, Hallgrímur (2013), »Et råb fra råbets land«, oversat af Claus Bech, *Weekendavisen*, #15, 12. april.
- Herzfeld, Michael (2002), »The Absent Presence: Discourses of Crypto-Colonialism«, *The South Atlantic Quarterly*, 101(4): 899-926.
- Herzfeld, Michael (2005), *Cultural Intimacy: Social Poetics in the Nation-State*, New York: Routledge.
- Islands Udenrigsministerium (2009), Ísland á norðurslóðum (websites), [www.utanrikisraduneyti.is/media/skyrslur/skyrslan\\_Island\\_a\\_nordurslodumm.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/skyrslur/skyrslan_Island_a_nordurslodumm.pdf)
- Jónsdóttir, Ragna Sara (2006), »Dönskum fyrirtækjum finnst að sér þrengt«, *Morgunblaðið*, B10, 23. marts, <http://timarit.is/page/4126059#page/n9/mode/2up>
- Kladakis, Katrine (2012), »Grønlands skam – Dansk skam. Skammens strategier i danske fremstillinger af Grønland«, i Mons Bissenbakker Frederiksen og Michael Nebeling Petersen, red., *I affekt. Skam, frygt og jubel som analysestrategi*, Varia, Center for Kønsforskning, København, vol. 9, pp. 31-43.
- Løgmannskrivstovan – Uttanríkistænastan (2013), *The Faroe Islands – A Nation in the Arctic. Opportunities and Challenges*, <https://lms.cdn.fo/media/10243/f%C3%B8royar-eitt-land-%C3%AD-arktis-uk-web.pdf?s=jgge-B2qre-4xB5sMlrqjQdbTrg>
- Marnersdóttir, Malan (2020), »Internal Othering in the North Atlantic« i Kirsten Thisted og Ann-Sofie N. Gremaud, red., *Denmark and the New North Atlantic. Narratives and Memories in a Former Empire*, Aarhus University Press, bd. 1, pp. 210-4.
- Marx, Karl (1976 [1867]), *Capital: A Critique of Political Economy*, vol. 1, translated by B. Fowkes, Harmondsworth: Penguin Books.
- Mauss, Marcel (2016 [1925]), *The gift*, selected, annotated, and translated by Jane I Guyer. Chicago IL: Hau Books.
- Nielsen, Jóanes (1994), *Kirkerne på havets bund*, oversat efter den færøske original (1993) af Ebba Hentze, Vindrose.
- Regeringen (2020), *Aftale om regionernes økonomi for 2021*, [www.regioner.dk/media/13544/aftale-om-regionernes-oekonomi-for-2021.pdf](http://www.regioner.dk/media/13544/aftale-om-regionernes-oekonomi-for-2021.pdf)
- Richard, Analiese og Rudnyckij, Daromir (2009), »Economies of Affect«, *Journal of the Royal Anthropological Institute*, (N.S.)15: 57-77.
- Scheer, Monique (2012), »Are emotions a kind of practice (and is that what makes them have a history)? A Bourdieuan approach to understanding emotion«, *History & Theory*, 51(2): 193-220.
- Sejersen, Frank og Thisted, Kirsten (2021), »Mining Emotions: Affective Approaches to Resource Extraction«, i Douglas Nord, red., *Nordic Perspectives on the Responsible Development of the Arctic: Pathways to Action*, Springer, Springer Polar Sciences, pp. 369-89.
- Skaale, Sjúrdur (2020), *Da Færøerne ville løsrive sig*, Torgard.
- Skyum-Nielsen, Erik (1997 upubliceret), Oversættelse af Carl Jóhan Jensen *Tímar og rek*, i anledning af samlingens nominering til Nordisk Råds Litteraturpris.
- Thisted, Kirsten (2018), »'En gift i blodet.' Følelsesøkonomier i de dansk-grønlandske relationer«, *Kultur og Klasse*, 5/2018: 71-94.
- Thisted, Kirsten (2019), »Emotions, finances and independence. Uranium as a 'happy object' in the Greenlandic debate on secession from Denmark«, *Polar Record*, preview 27. september, [www.cambridge.org/core/journals/polar-record/article/abs/emotions-finances-and-independence-uranium-as-a-happy-object-in-the-greenlandic-debate-on-secession-from-denmark/5DC47D32266716FBDF6D7AE6FAB-8BE6A](http://www.cambridge.org/core/journals/polar-record/article/abs/emotions-finances-and-independence-uranium-as-a-happy-object-in-the-greenlandic-debate-on-secession-from-denmark/5DC47D32266716FBDF6D7AE6FAB-8BE6A)
- Thisted, Kirsten og Ann-Sofie N. Gremaud (2020), *Denmark and the New North Atlantic. Narratives and Memories in a Former Empire*, Aarhus: Aarhus University Press.
- Thisted, Kirsten og Ann-Sofie N. Gremaud (2020a), »Envisioning The North Atlantic: Current Narratives and Official Discourses«, i Thisted, Kirsten og Gremaud, Ann-Sofie N., *Denmark and the New North Atlantic. Narratives and Memories in a Former Empire*, Aarhus: Aarhus University Press, pp. 9-92.

- Thorsson, Guðmundur Andri (2018), »Kommentar«, *Information* 28. juli, [www.information.dk/debat/2018/07/island-ord-pia-kjaersgaard-opfoerer-hoven-dansk-koloniherre-stordani](http://www.information.dk/debat/2018/07/island-ord-pia-kjaersgaard-opfoerer-hoven-dansk-koloniherre-stordani)
- Tsing, Anna L. (2005), *Friction: an ethnography of global connection*, Princeton: Princeton University Press.
- Weszkalnys, Gisa (2016), »A doubtful hope: resource affect in a future oil economy«, *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 22(S1): 127–46.
- Wetherell, Margaret (2012), *Affect and Emotion. A New Social Science Understanding*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

# Danmarks arktiske udenrigspolitik: regionale ambitioner og rigsfællesskabets komplikationer

Temanummer: Arktiske relationer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2006-2010: Danmarks arktiske opvågning

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

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

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



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

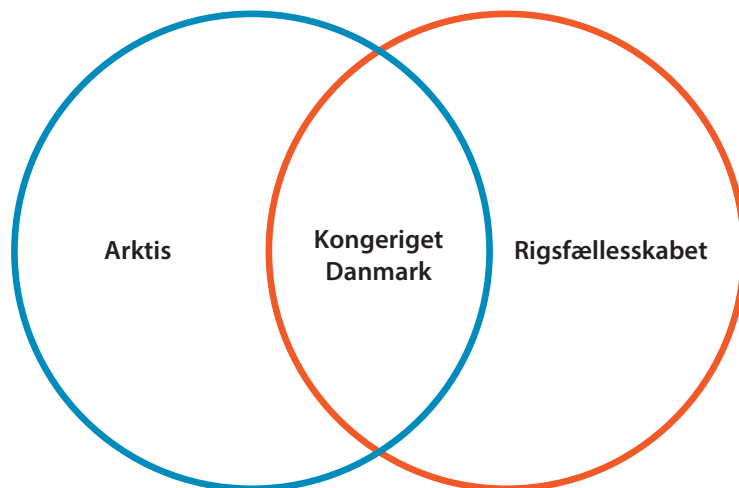
Året efter blev den udenrigspolitiske elites opmærksomhed på Arktis yderligere stimuleret, da Danmark overtog formandskabet af Arktisk Råd for de efterfølgende to år. Her blev det endnu tydeligere, hvordan en status som arktisk stat tilbyder en unik mulighed for et lille land som Danmark til at opnå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

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

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

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

Figur 1: »Kongeriget Danmark« som betegner for enhed



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## 2019-2020: Trumps tjeneste til rigsfællesskabet?

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



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

### Balancen mellem arktisk enhed og forskelle i fællesskabet

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

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

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

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

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

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

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

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

## Noter

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

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

## Litteraturliste

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



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



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

# Mellem (post)kolonialitet og videnskab: Hinrich Rinks forskningsnetværk i Grønland og idéen om en international arktisk forskningshub

Temanummer: Arktiske relationer

*Etableringen af »International Arktisk Hub« (IAH) i 2018 markerede et markant øjeblik for både forskningen i Arktis og for forholdet mellem Danmark og Grønland. IAH er et nyt og vigtigt forskningscenter og netværk dannet i samarbejde mellem de danske og grønlandske regeringer, og dens etablering giver en rettidig lejlighed til at undersøge forholdet mellem forskningspolitik og geopolitik i den postkoloniale sammenhæng. Omkring 140 år tidligere udgav et andet netværk dedikeret til international forskning i Arktis det første bind af deres tidsskrift, Meddelelser om Grønland. På trods af den store tidsforskel, er der*

*flere centrale ligheder mellem de to projekter. Med et udgangspunkt i dannelsen af Meddelelser om Grønland i 1879 undersøger denne artikel det historiske forhold mellem Arktisforskning og de (post-)koloniale forsøg på at etablere national og territorial kontrol over Grønland. Dette udspilles i en international videnskabelig scene, der har været formet af epistemologisk vold. På denne baggrund undersøger denne artikel, hvordan Arktisforskning både har formet og været påvirket af de historiske spændinger mellem internationalisme og nationalisme i den koloniale og postkoloniale sammenhæng.*

**NANNA KATRINE LÜDERS**

**KAALUND<sup>1</sup>**

Postdoctoral Research  
Associate, Arctic Cultures,  
Scott Polar Research Institute,  
Department of Geography,  
University of Cambridge,  
nklk2@cam.ac.uk

## Forskning som et af imperiets redskaber

*»Da det danske Sprog ikke bliver forstaaet I noget vidt Omfang, have vi søgt at bøde derpaa ved at ledsage ethvert Hefte af Meddelelserne med en fransk Résumé, hvorved det hele ikke mister Charakteren af at være et dansk Arbejde« (Kommissionen, 1879, 1: 218).*

Da den første udgave af *Meddelelser om Grønland* udkom i 1879, reflekterede redaktørerne over deres beslutning om at udgive dette nye videnskabelige tidsskrift om grønlandsk forskning på dansk. Uden for kongeriget var dansk et margintalt sprog, men redaktørerne understregede vigtigheden ved at fremhæve sprogligt, hvad de beskrev som forskningens danske karakter. Det betød imidlertid ikke, at redaktørerne, inklusive direktøren for den Grønlandske Handel, Hinrich Rink, udelukkende skrev for et dansksproget publikum. Fra begyndelsen var *Meddelelser om Grønland* del af et større projekt om at positionere Danmark internationalt som det primære midtpunkt for forskning i og om Grønland. Lige knap 140 år efter den første udgivelse af *Meddelelser om Grønland* annoncerede det danske Uddannelses- og Forskningsministerium etableringen af et nyt center for forskning i Arktis: International Arktisk Hub (herefter: IAH). På trods af tiden mellem projekternes begyndelse, det ene i 1879 og det andet i 2018, er der væsentlige paralleller mellem *Meddelelser om Grønland* og IAH, som denne artikel vil undersøge nærmere. Fælles for begge initiativer er et overordnet fokus på dansk identitet. For eksempel står der skrevet i offentliggørelsen af IAH fra december 2018, at målet med IAH er, at

»Danmark skal udvikle sig som førende inden for uddannelse og forskning i Arktis« (UFM, 20. december 2018). Ydermere er der lagt vægt på at fremstille forskningen som et internationalt projekt og som et grønlandsk og dansk bidrag til det globale samfund. Dette spændingsforhold mellem nationalisering og internationalisering løber som en rød tråd gennem den danske forskning i Arktis helt tilbage til begyndelsen af 1900-tallet.

I denne artikel undersøger jeg etableringen *Meddelelser om Grønland*, og især direktøren for den Kongelige Grønlandske Handel (KGH), Hinrich Rinks, rolle i projektet for at belyse de centrale forskelle og ligheder mellem indsatserne for at etablere internationale netværk dedikeret til forskning i og om Grønland i 1900-tallet og i dag. Spændingsforholdet i IAH mellem på den ene side at fremhæve eksplicit, at forskning i Grønland skal have en form for værdi for grønlændere, Kalaallit, og på den anden side beskrive netværket som led i målet om at udvikle Danmark som »førende inden for uddannelse og forskning i Arktis« viser vigtigheden af at perspektivere moderne initiativer i lyset af den historiske arv i forholdet mellem Grønland og Danmark (UFM, 20. december 2018).



### I 1900-tallet var forskning ofte eksplicit en del af kolonisering, da kortlægning af land og udredningen af naturressourcer blev brugt til at legitimere kolonistyrets ret til et område

I 1900-tallet var forskning ofte eksplicit en del af kolonisering, da kortlægning af land og udredningen af naturressourcer blev brugt til at legitimere kolonistyrets ret til et område, som en del af hvad historikeren Daniel Headrick har kaldt »the tools of empire«, eller »imperiets redskaber« på dansk (Headrick, 1981). I dag er videnskab forbundet med magt på mere subtile måder. Det grønlandske selvstyre er en partner i IAH, og IAH skal inkludere Kalaallit som centrale vidensproducenter. Dette skal ses i kontrast til forholdene i 1900-tallet og den første halvdel af det 20. århundrede, hvor Kalaallit ofte var nedværdigede og udnyttede i interaktioner med danske og andre udenlandske videnskabsfolk, og hvor deres bidrag og ekspertise blev slettet i de endelige videnskabelige publikationer. Den historiske ekskludering af Inuit i Arktisforskningen, der blev udført af tilflyttere og opdagelsesrejsende, kan nyttigt beskrives som det, forskeren Gayatri Spivak har betegnet som »epistemologisk vold« (Spivak, 1988). Hermed forstås en proces, hvorved kolonisering undertrykker og forvrider alt fra videnskab og natursyn, til religion og familiestruktur i de koloniserede områder. Det nuværende forhold mellem nationalisering og internationalisering, mellem Grønland og Danmark og mellem rigsfælleskabet og det internationale samfund er fundamentalt formet af den danske kolonisering af Grønland. Den videnskabelige forskning i og om Grønland står ikke uden for denne kontekst. Som et tidligt forsøg på at etablere et dansk internationalt fokuseret forskningsnetværk er *Meddelelser om Grønland* et relevant casestudy til at belyse konteksten for etableringen af

IAH. Forskningspolitik er nemlig direkte relateret til magt, både socialt, økonomisk og politisk.

### Et nyt tidsskrift for dansk grønlandsforskning

I december 1877 indsendte geologen Johannes Frederick Johnstrup et forslag til den danske regering om at nedsætte en kommission til støtte for forskningen i Grønland. Forslaget blev accepteret allerede i januar 1878 med en tilkendelse af et årligt budget på kr. 10.000. Derved var Kommissionen for Ledelsen af de Geologiske og Geografiske Undersøgelser i Grønland (herefter: Kommissionen) etableret med Johnstrup som Kommissionens første formand (Laursen, 1960: 71-2). I 1879 udgav Kommissionen det første hæfte af *Meddelelser om Grønland*.

Der var stor international interesse for i Arktis, herunder Grønland, gennem hele 1900-tallet, men det var andre lande end Danmark, der havde stået i spidsen for forskningen. I en indberetning til Indenrigsministeriet i 1881 skrev Kommissionen, at man i »Udlandet har følt Savnet« af den manglende danske forskning og havde »klaget over, at Danmark ikke for længe siden havde opfyldt den der I denne Retning paahvilende Forpligtelse« (Kommissionen, 1881: 55). Manglen på dansk forskning var nok mere en retorisk beskrivelse end en faktisk bekymring blandt udenlandske forskere, men brugen af dette argument har genklang i tonen i *Meddelelser om Grønland* og i de forskningsprojekter, der blev publiceret i tidsskriftet. Redaktørerne argumenterede således for, at det var vigtigt at gøre Danmark til den førende nation inden for grønlandsforskning.

En af udfordringerne var, at ekspeditioner såsom de britiske forsøg på at nå Nordvestpassagen var meget dyre. I 1818, efter slutningen af Napoleonskrigene, begyndte den britiske regering at udsende flere ekspeditioner til Norden med fokus på at finde, kortlægge og gøre krav på denne hypotetiske handelsrute. Senere blev Nordpolen det primære mål, især i den amerikanske og tyske kontekst. Ved både Nordvestpassagen og Nordpolen var blikket rettet mod Arktis, og de sideløbende videnskabelige undersøgelser prioriterede også Nordgrønland. På trods af monopolhandlen i Grønland, som blev styret af KGH, havde den danske stat ikke det samme budget til rådighed for Arktisforskningen. Hvor lande som England, USA og Tyskland først og fremmest forsøgte at nå områder i Grønland, der hidtil var uudforskede af europæere og euro-amerikanere, var de danske initiativer ikke opdagelsesrejser i samme forstand. Danske ekspeditioner, som den der blev ledet af Wilhelm August Graah i 1830'erne, fokuserede på at kortlægge og beskrive Sydøstgrønland. Ekspeditioner som Graahs var en billigere form for ekspedition og krævede ikke et stort mandskab. Samtidig var der heller ikke i Danmark et særligt fokus på videnskabelig udforskning af Grønland. *Meddelelser om Grønland* kan beskrives som led i et forsøg på at ændre dette.

Som det første specialtidsskrift dedikeret til Arktisforskning var *Meddelelser om Grønland* et vigtigt redskab til at påvirke både den nationale og internatio-

nale diskussion om Grønland, og både tidsskriftet og dets associerede netværk skal ses i sammenhæng med diskursen omkring den danske kolonisering af Grønland. Grønlands status som en dansk koloni ophørte ved en ændring af den danske grundlov i 1953, men dette markerede langt fra slutpunktet for koloniseringens indflydelse. Lovændringen var kulminationen på flere års diskussioner om Grønlands status, både indenfor og udenfor Grønland og Danmark, og gjorde juridisk Grønland til et dansk amt. Dette ændredes først med oprettelsen af Grønlands Hjemmestyre i 1979, som blev erstattet af Grønlands Selvstyre i 2009, hvorved Grønlands parlament, Inatsisartut, nu udøver langt større suverænitet over alle forhold i Grønland end før. Samtidig, hvilket er vigtigt for konteksten for etableringen af IAH, forblev Grønland ved disse reformationer en del af Kongeriget Danmark – og Kongeriget Danmark forblev derved en del af Arktisk Råd som en såkaldt arktisk stat. Som Marc Jacobsen har observeret: »Rigsfællesskabets beståen er det, der legitimerer Danmarks tilstedeværelse i Arktis« (Jacobsen, 2016: 73).

*Meddelelser om Grønland* og IAH er begge etableret i brydningstider – men brydningerne er af meget uens art. Danmark har i forskellig grad været kolonimagt i Grønland siden 1700-tallet. I perioden omkring den første udgivelse af *Meddelelser om Grønland* intensiverede den danske stat forskningen i Grønland som del af en bredere geopolitisk strategi for at fastholde kontrollen over regionen. I modsætning hertil er IAH etableret i en periode, hvor det Grønlandske selvstyre styrkes, og forholdet mellem Danmark og Grønland redefineres. Som Uffe Jakobsen har vist, var grønlandsk nationsdannelse et centralt fokus ved Hjemmestyrets grundlæggelse af Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet (Jakobsen, 2013-2014: 16). I lyset af denne (post)koloniale arv er det derfor interessant, at der ved etableringen af både *Meddelelser om Grønland* i 1879 og etableringen af IAH i 2018 var et eksplicit fokus på at henholdsvis etablere og bibeholde Danmarks rolle i Arktis internationalt.

## Forskning i spændingsfeltet mellem kolonisering, økonomi og videnskab

I konteksten for etableringen af internationale forskningsnetværker har sammenhængen mellem ekskludering af Inuit og epistemologisk vold en direkte relation til struktureringen af forskningsprogrammer og metoder. Hvem bestemmer, hvad der skal forskes i, og for hvem bliver forskningen udført? Hvem får udbytte af forskningen? Ved IAH er missionen klar: »International Arktisk Hub skal skabe værdi gennem formidling, øget indsigt i, kendskab og ejerskabsfølelse til forskningen hos forsknings- og uddannelsesinstitutioner, beslutningstagere, virksomheder, borgere og øvrige interessenter« (UFM, 22. oktober 2020). Fysisk har IAH base i Nuuk ved Grønlands Naturinstitut, hvilket er en anden stor forskel sammenlignet med mange af de tidligere forskningscentre og institutter dedikeret til forskning i Arktis, som primært fandtes, og stadig findes, i europæiske og nordamerikanske byer langt væk fra de geografiske områder, som forskningen har fokus på. Som Professor Minik Rosing, en af de centrale personer bag IAH, forklarede i samtale med histori-



ker Marc Jacobsen, var disse aspekter af IAH et bevidst valg (Jacobsen, 2018). Det vil sige, at ved etableringen af IAH var der et eksplicit brud med den historiske forankring af forskningen i og om Grønland: det grønlandske selvstyre er en partner i IAH, og IAH inkluderer grønlandere, Kalaallit, som centrale vidensproducenter. Dette er en central forandring i forskningspolitikken i den postkoloniale kontekst. Samtidig er der et spændingsforhold mellem disse vigtige forandringer og de ligheder der stadig ses til tidligere projekter som *Meddelelser om Grønland*. At Arktisforskning spiller en central rolle i den bredere geopolitiske diskurs, står klart, når det ses i et historisk perspektiv.



### IAH inkluderer grønlandere, Kalaallit, som centrale vidensproducenter. Dette er en central forandring i forskningspolitikken i den postkoloniale kontekst

Videnskab og opdagelsesrejser og den associerede epistemologiske vold i Grønland har historisk set tjent til at legitimere Danmark som kolonimagt, især i 1900-tallet. Først og fremmest var de geografiske undersøgelser af Grønland, inklusive af indlandsisen, en central del af argumentet for at fortsætte den danske administrative kontrol over hele landet. I denne periode i 1900-tallet var der stor debat om, hvorvidt Grønland var én ø, eller om landet i stedet bestod af mange øer, der var overdækkede og blev holdt sammen af is og sne (Martin-Nielsen, 2013). Som den skotske botaniker og geograf Robert Brown skrev i 1875, »Grønland har intet indland! i hvert fald hvis vi forstår indlandet som noget andet end is og sne« (Brown, 1875, 22, oversat af forfatter). Hvis der ikke var fast land under indlandsisen, kunne Danmark så fortsat gøre krav på hele Grønland? At Danmark skulle kunne erklære suverænitet over hele Grønland blev udfordret fra flere sider, og videnskabelige undersøgelser spillede en vigtig rolle i disse konflikter.

En anden tæt relateret faktor var potentialet for at kunne intensivere ressourcudvindingen i Grønland, især af det sjældne mineral kryolit. Kryolit blev fundet i byen Ivittuut i Sydvestgrønland i 1799, og et halvt århundrede senere beviste den danske kemiker Julius Thomson mineralets potentielle industrielle vigtighed. Smeltet kryolit kan bruges som opløsningsmiddel i produktionen af aluminium, og da kryolit nedsætter smeltepunktet for aluminium dramatisk, reducerede det energibehovet i aluminiumproduktionen. Udvinningen af kryolit i Ivittuut begyndte i 1856 og blev yderligere intensiveret ved etableringen af firmaet Kryolith Mine og Handsels Selskabet i 1865. Som Julius Thomson formulerede det på et møde hos Videnskabernes Selskab, havde den danske regering ved brydningen af kryolit »sikkert sig en vedvarende og udstrakt Anvendelse af et nyt Raaproduct og dermed en vedvarende og betydelig Indtægt for Statskassen« (Thomson, 1862: 9). Videnskabelige, økonomiske og geopolitiske interesser var og er tæt forbundne.

Det er nemt at se, hvordan geologisk forskning kan afdække tilstedeværelsen af ressourcer med mulighed for økonomisk gevinst, og hvordan forskning i Grønlands indlandsis blev sammenkædet med dette gennem debatter



år lå Danmark og Norge i diplomatiske diskussioner over Østgrønlands juridiske status. Udvekslingerne blev intensiveret i løbet af 1920'erne efter den danske regering offentliggjorde en bekendtgørelse om suverænitet over hele Grønland og de omliggende farvande i 1921. I juni 1931 ankom en lille, privat, norsk ekspedition til Østgrønland og erklærede, at de havde besat området for den norske stat. Den norske regering stod ikke officielt bag ekspeditionen, men resultatet var, at Norge gjorde krav på området den 10. juli 1931. Herefter indsendte den danske regering en klage til den internationale domstol (Rud, 2018: 146-7). I deres dom fremhævede den internationale domstol som en del af deres begrundelse for at afgøre sagen til Danmarks fordel, at den danske regering havde udsendt mange videnskabelige ekspeditioner og undersøgelser af Grønland, undersøgelser der var intensiveret ifm. opstarten af *Meddelelser om Grønland*. På den måde var tidsskrifter som *Meddelelser om Grønland* en del af at legitimere dansk kolonisering af Grønland på den internationale scene.

### Hinrich Rink og hans reformeringsforsøg

I tiden omkring etableringen af *Meddelelser om Grønland* var den danske grønlandsforskning især formet af Hinrich Rink. I 1871, efter mange år som inspektør i Sydgrønland, overtog Rink stillingen som direktør for KGH, en stilling han beholdt indtil 1882. Officielt sagde Rink sin stilling som direktør op under hensyn til sit svækkede helbred, men Rink brugte anledningen til at styrke sin kritik af KGH. Hans bog *Om Grønlænderne, deres Fremtid og de til deres Bedste sigtende Foranstaltninger* (1882) beskrev et Grønland i en dyb armod, som blev skabt af og fastholdt gennem specifikke facetter af den danske kolonistyring. Som modsvar til Rinks kritik udgav den næste direktør for KGH, Hugo Hørring, i 1882 *Bemærkninger til Justitsraad, Dr. Phils. H. Rinks Skrift: Om Grønlænderne M.M.* Hørring brugte alle værkets 110 sider på at afvise Rinks kritik af KGH, og han fortsatte med at skrive imod Rink i årene derefter. At Hørring brugte så meget tid i sine første år som direktør i KGH på at modsvare Rink, viser vigtigheden af at se Rinks bog *Om Grønlænderne* som et led i hans forsøg på at reformere den danske kolonistyring i Grønland. Samtidig var *Om Grønlænderne* del af Rinks bredere projekt om at videreudvikle og dirigere forskningen i og om Grønland.

Som forsker var Rink først og fremmest geolog, antropolog og lingvist. Rink fik sin tidlige uddannelse på Sorø Akademi og sin doktorgrad ved Kiel Universitet. Han deltog i Galathea-ekspeditionen som geolog i 1845-1847 og brugte efterfølgende størstedelen af sit voksenliv i Grønland. I 1853 giftede han sig med Nathalie Sophie Nielsine Caroline Møller, kendt som Signe Rink. Signe var datter af kolonialadministrator i Paamiut, Jørgen Nielsen Møller, og var født og opvokset i Grønland. Signe havde også en aktiv forskningskarriere og skrev mange bøger og artikler om Grønland, men som kvinde havde hun ikke samme adgang til officielle stillinger og akademisk anerkendelse som (hvide danske) mænd i denne periode. Sammen var ægteparret del af grundlæggelsen af avisen *Atuagagdliutit* i 1861; den første avis, der blev udgivet på grønlandsk (Rink, 2019).



Men Rink var ikke kun forsker, han var også i monopolhandlens tjeneste. KGH blev etableret i 1774, og fra 1776 havde det et statsautoriseret monopol på handlen i Grønland. Med handelsmonopolet var KGH også en de facto-regering. Videnskabelig forskning er derved også relateret til national identitetsdannelse og geopolitisk magtudøvelse på mere subtile måder. I Grønland kontrollerede KGH, hvem der kunne få hvilket arbejde, og de bestemte priserne på de varer, der blev købt af og solgt til Kalaallit og de danske bosættere i Grønland. De øverste embedsmænd i Grønland, kolonibestyrere og inspektører var også en del af KGH's struktur, og derved var lovgivningen også en del af handlens område. Når vi taler om monopolhandlen, skal det derfor forstås, at denne ikke kun berørte strømmen af varer ind og ud af Grønland, men i stedet påvirkede alle områder af livet i Grønland. Historisk har forskningen i og om Grønland derfor også været tæt forbundet til monopolhandlens virke og den specifikke form for kolonisering, som KGH og Danmark udøvede.

Rinks syn på KGH var kompliceret, og det er vigtigt ikke at fremstille Rink og KGH som repræsentanter for fuldstændigt modsatrettede projekter. I 1877 holdt Rink et foredrag i Det Danske Geografiske Selskab, hvor han beskrev, hvordan grønlændernes generelle trivsel var forværret betydeligt i de seneste år. Et nøgleproblem var ifølge ham, at udlændinge i Grønland ikke havde værdsat og respekteret grønlændernes skikke og kultur (Rink, 1877: 29-30). Dette var langt fra første gang, Rink havde kritiseret forholdene i Grønland, men nu hvor han talte som direktør for KGH, havde det en anden vægt. Talen var ikke et argument for at nedlægge monopolhandlen, men afspejlede Rinks reformplaner for Grønland.

Ifølge geologen Knud Johannes Vogelius Steenstrups nekrolog for Rink i *Geografisk Tidsskrift* var Kommissionen en del af Rinks planer for at danne »en Modvægt mod Handelens Direktør, foreløbelig ham selv, der formentlig hverken kunde eller vilde varetage Grønlændernes Interesser« (Steenstrup, 1893-94: 165). Med Kommissionen var målet ikke bare at styrke forskningen i og om Grønland, men at dirigere forskningen efter en vision om at forbedre vilkårene i Grønland og at agere som, med Steenstrups ord, en »modvægt« til KGH. Kommissionen og *Meddelelser om Grønland* var derved både en kulmination af Rinks mangeårige arbejde, og det første skridt mod hvad der blev fremstillet som en ny periode for forskning i og om Grønland.

Et af Rinks centrale argumenter i sit foredrag var, at der uden for Grønland ikke var meget korrekt viden om grønlandsk kultur, historie, og sprog. Han mente, at det var et problem, at udlændinge i Grønland opførte sig som om, den lokale befolkning var underlegen, og misforståelser og konflikter var yderligere resultatet af, at udlændinge ikke havde lært sproget og kun kunne kommunikere gennem tolke (Rink, i Hendrik, 1878:4). Det mente han efterlod et stort behov for mere viden om Grønland, både i Danmark og internationalt. Det var et reformforsøg, der var forankret i tidens kolonisering og racistiske syn på Inuit generelt og Kalaallit specifikt, og som var centreret

omkring at understøtte en vision for Danmarks internationale rolle i Arktisforskningen. Målet var, at grønlandsforskningen skulle være dansk-kontrolleret og dansksproget.

### **Et internationalt netværk for Arktisforskning, i nutid og datid**

Da Kommissionen i 1913 kiggede tilbage på deres 35 års virke, identificerede de 54 ekspeditioner som værende udsendt under deres eller Johnstrups initiativ, idet de også inkluderede Johnstrups ekspedition i 1876 og »Danmarks-ekspeditionen«, der var en slags springbræt for etableringen af Kommissionen og var beskrevet i det første hæfte af *Meddelelser om Grønland*. Ekspeditionerne bestod ifølge Kommissionen af »83 Naturforskere og Søofficerer [...] deraf 77 Danske og 6 Udlændinge foruden en stor Del underordnede Medhjælpere« (Kommissionen, 1913: 6). Det er vigtigt at lægge mærke til det ekskluderende arbejde, der blev gjort i denne slags beskrivelser af deltagerne i forskningsprojekterne. Mens de officielle »naturforskere«, det vil sige videnskabsforskere, var danske og udenlandske, var mange af de »underordnede Medhjælpere« Kalaallit.

1900-tallets mange arktiske ekspeditioner var grundlæggende afhængige af den støtte, som de europæiske og euroamerikanske forskere fik af Inuit og andre oprindelige folk. Dette inkluderede den vigtige praktiske hjælp i form af husly, mad, og andre nødvendige ressourcer i tillæg til vidensudvikling. I de arktiske regioner agerede Inuit som guider og tolke, og de fremmede rejsende trak på den lokale viden, når de begrebsliggjorde området (Cruikshank, 2010; Livingstone og Withers, 1999; Craciun og Terrall, 2019). Vidensproduktionen fandt sted i hvad historiker Mary Louise Pratt har kaldt den koloniale »kontaktzone«, et fysisk og metaforisk møde mellem koloniasator og koloniseret (Pratt, 1992: 6). I denne kontaktzone blev europæisk viden forandret, både begrebsligt og empirisk, af Inuit-viden, og indflydelsen fra de oprindelige folk på udviklingen af europæisk Arktisforskning kan ikke overvurderes. Men når forskningen materialiserede sig i artikler og bøger, blev denne fundamentale rolle af Inuit slettet eller formindsket og ændret fra central til støttende og ikke-essentiell. De eneste, der blev nævnt ved navn i ekspeditionsoversigten i 1913-udgaven af *Meddelelser om Grønland*, var de danske og udenlandske forskere.

Ovennævnte skelnen mellem medhjælpere og forskere og deres nationale identiteter viser et spændingsforhold i Kommissionens forskningsnetværk. Nok argumenterede centrale figurer som Rink for at give Kalaallit adgang til højtrangerende positioner i KGH, men det betød ikke, at forskningsholdene officielt blev udvidede til at inkludere Kalaallit. *Meddelelserne* viser, hvad vi kan identificere som et epistemologisk hierarki. Det vil sige et hierarki i måden, hvorpå viden er prioriteret, som var forankret i tidens eurocentriske racisme. De såkaldte »underordnede medarbejdere« var centrale for den forskning i Grønland, der blev beskrevet som et dansk foretagende, og ekskluderingen af disse vidensproducenter var en form for epistemologisk vold, som



forskeren Gayatri Spivak (1988) har beskrevet det, der trak på og legitimerede racialiserede hierarkier mellem Danmark og Grønland.

Nok var *Meddelelser om Grønland* udadvendt og designet til at fremhæve dansk videnskab internationalt, men rammen for forskningen var derved også ekskluderende, både på et praktisk og intellektuelt niveau. Det var praktisk ekskluderende, for man skulle kunne forstå dansk for både at læse artiklerne og bidrage med forskning. Samtidig var det også intellektuelt ekskluderende, idet tidsskriftet, og dets tilhørende forskningsnetværk, satte danske mænd i centrum og holdt døren lukket for andre vidensproducenter, inklusiv, Kalaallit. Beslutningen om at bruge dansk som forskningssprog var dermed et politisk valg. Sprogvalget skabte en ramme, der inkluderede og udelukkede aktører i forskningen; en ramme bestående af sprogkundskaber og andre socialt baserede kategorier, herunder klasse, køn og etnicitet. Som et berømt eksempel på, hvordan Inuit historisk er blevet ekskluderet fra forskningsnetværkerne, er Suersaq's liv og virke værd at nævne her.

Suersaq var en opdagelsesrejsende Inuk, der deltog i en britisk og tre amerikanske ekspeditioner mod Nordpolen mellem 1853 og 1876, og han var derved nok tidens mest erfarende nordpolsfarer (Løve, 2016). Suersaq skrev en rejsebeskrivelse, som blev udgivet i 1878 som *Memoirs of Hans Hendrik, the Arctic traveller, serving under Kane, Hayes, Hall and Nares, 1853–1876*. I denne periode var Suersaq kendt som Hans Hendrik. Bogen var oversat af Rink og redigeret af den engelskfødte George Stephens, der var professor i engelsk på Københavns Universitet. Som titlen anviser, var Suersaq's bog udgivet på engelsk. Dele af Suersaq's beskrivelse blev udgivet på dansk i *Geografisk Tidsskrift* i 1877 og i *Atuagagdliutit* mellem september 1878 og januar 1879.

Suersaq's *Memoir* beskrev hans arbejde som deltager i de fire ekspeditioner, og den gav et meget anderledes indblik i den måde ekspeditionerne havde foregået end de britiske og euro-amerikanske ekspeditionslederes beskrivelser. I Nordgrønland havde Suersaq ageret, som hvad historikeren Alida Metcalf beskriver som en »go-between« (Metcalf, 2013: 2-3); en person, der står som mægler mellem kulturer, her mellem den lokale befolkning, Inughuit, og de amerikanske og britiske ekspeditioner. Gennem dette arbejde lavede Suersaq aftaler, der gav ekspeditionerne hjælp med forsyninger, hvilket sikrede mandskabets overlevelse (Hendrik, 1878:29-32, 55). Samtidig viser Suersaq's rejsebeskrivelser også, hvordan han havde deltaget i ekspeditionernes videnskabelige undersøgelser. Suersaq forhandlede med lokalbefolkningen om hjælp til at indsamle flora og fauna til brug i de naturvidenskabelige samlinger. Han indsamlede kulturobjekter og formidlede lokal viden, som blev en del af de antropologiske resultater fra ekspeditionen (Hendrik, 1878: 33-5, 85-6). Endelig deltog Suersaq også i den geografiske kortlægning af kysterne, og han opmålte og kortlagte landet både alene og sammen med britiske og amerikanske kollegaer (Hendrik, 1878: 89).



eller acceptere lokale skikke. Med Suersaqs *Memoirs* var det første gang en opdagelsesrejsende Inuk udgav en rejsebeskrivelse, og det var en stærk kritik af måden, hvorpå udenlandske, især amerikanske, opdagelsesrejsende havde opført sig i Grønland og af deres behandling af lokalbefolkningen (Kaalund, 2021: 132-6).

Set i sammenhæng med Rinks reformeringsforsøg står Suersaqs *Memoirs* som et vigtigt led i argumentet om at kontrollere og revidere adgangen til Grønland og for Danmarks og KGH's rolle i denne reform. Især står vigtigheden ved valget af forskningssprog klart. Det tiltænkte læserskab af *Memoirs* var, som mange andre af Rinks bøger og artikler, den engelsksprogede forskningsverden (Rink i Hendrik, 1878: 1-2). Det er derved også tydeligt, at det var et politisk valg at udgive *Meddelelser om Grønland* på dansk, med oversættelser først til fransk og senere til tysk og engelsk. Det var fra starten tiltænkt, at *Meddelelser om Grønland* skulle indgå i den internationale forskningsdiskurs. Målet var både at katalogisere Grønland som del af det danske imperium og stille den nye viden til rådighed for et bredt publikum – inklusive forskere fra andre lande. Ved at prioritere det danske sprog i tidsskriftet med senere udvidelse til fransk, og dernæst tysk og engelsk, var det øjensynligt aldrig på tale, at tidsskriftet skulle udgives på grønlandsk. Det var et tidsskrift om Grønland, rettet mod et internationalt videnssamfund, men forskningen blev ikke præsenteret som værende af eller for Kalaallit.

## En ny æra i forholdet mellem Grønland og Danmark?

Videnskab og (post)kolonisering er forbundne på både eksplicite og implicite måder. Historisk har danske regeringsrepræsentanter i Grønland implementeret lovgivning og politikker, baseret på forskning med store samfundsmæssige og individuelle konsekvenser. Minedrift, for eksempel, var relateret til forskning i Grønlands undergrund og har ført til tvangsflytning af hele landsbyer. Moderne Arktisforskning, inklusive forskningsnetværk, forskningsinstitutioner og tidsskrifter, er også del af denne kontekst. Som Uffe Jakobsen skriver »Universitetet [Ilisimatusarfik] ses kort og godt som et vigtigt element i den nødvendige nationsdannelse i Grønland« (Jakobsen, 2014: 16). Hvor *Meddelelser om Grønland* blev etableret i en periode med dansk kolonisering af Grønland og i et spændingsforhold mellem dansk nationalisering og internationalisering i Arktis, kan etableringen af IAH, såvel som Ilisimatusarfik, ses som del af nationsdannelsen i Grønland. Samtidig var der ved annonceringen af både *Meddelelser om Grønland* og IAH fokus på at fremhæve projekternes danske karakter en indikation på, at forholdet mellem Grønland og Danmark stadig er kompliceret, og at dette forhold er afspejlet i forskningspolitikken.

I 2016 udgav uddannelses- og forskningsministeriet en »Strategi for forskning og uddannelse vedrørende Arktis«. Strategien kan ses som værende i forlængelse af »Udredning: Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid« af ambassadør Peter Taksøe-Jensen i kombination med Udenrigsministeriets tidligere udgivne »Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020«. En central del



af »Strategi for forskning og uddannelse vedrørende Arktis« var etableringen af »en international forskningshub i Grønland« udviklet i samarbejde mellem Danmark og Naalakkersuisut, den Grønlandske regering (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2016: 4). IAH kom på finansloven i 2019, hvor initiativet fik tildelt 3 millioner kroner årligt indtil 2022, og blev officielt annonceret som et samarbejde mellem Grønland og Danmark i 2020. I en sammenligning mellem denne strategi og målsætningen for Kommissionen og *Meddelelser om Grønland* i 1879, er det tydeligt, hvordan forskningspolitik stadig står som en central faktor i den internationale politik om Arktis. I *Meddelelser om Grønland* begrundede redaktørerne etableringen af tidsskriftet med, at »det maa synes naturligt, at Grønland, hvis største og bedst undersøgte Del hører til det danske Monarki, ogsaa i botanisk Henseende bliver beskrevet ved danske Kræfter, ligesom det i andre Retninger formentlig er beskrevet ved danske Videnskabsmænd« (Kommissionen, 1880, XIV). På samme måde beskrev den daværende uddannelses- og forskningsminister Ulla Tørnæs i forordet til »Strategi for forskning og uddannelse vedrørende Arktis«, hvordan »Danmark skal styrke sin indsats for arktisk forskning, uddannelse og innovation«, hvilket vil »sætte Danmark på verdenskortet som en af verdens førende arktiske uddannelses- og forskningsnationer« (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2016: 4). Vi ser derved igen dette tilsyneladende paradoks mellem internationalisering og nationalisering udspillet på officielt niveau. Ligesom Grønlandsforskningen spillede en central rolle i at definere forholdet mellem Grønland og Danmark i 1900-tallet, så er den arktiske forskningspolitik stadig tæt relateret til bredere politiske bevægelser og ambitioner i nutiden.

## Noter

- 1 Dette projekt har modtaget finansiering fra European Research Council (ERC) under den Europæiske Unions Horizon 2020 forsknings- og innovationsprogram (Grant Agreement number: 724317 — ARCTIC CULT — ERC-2016-COG). Jeg er taknemlig for Marc Jacobsen og Ulrik Pram Gads redaktionelle kommentarer og forslag, og for Sara Kvist (Syddansk Universitet) for hjælp med det sproglige.

## Litteraturliste

- Brown, Robert (1875), *Arctic Geography and Ethnology: A Selection of Papers on Arctic Geography and Ethnology. Reprinted, and Presented to the Arctic Expedition of 1875, by the President, Council, and Fellows of the Royal Geographical Society*, London: John Murray.
- Bruun, Johanne M. (2020), »Invading the Whiteness: Science, (Sub)Terrain, and US Militarisation of the Greenland Ice Sheet«, *Geopolitics*, 25(1): 167–88.
- Craciun, Adriana og Mary Terrall, red. (2019), *Curious Encounters: Voyaging, Collecting, and Making Knowledge in the Long Eighteenth Century*, Toronto: University of Toronto Press.
- Cruikshank, Julie (2010), *Do Glaciers Listen? Local Knowledge, Colonial Encounters, and Social Imagination*, Vancouver: UBC Press.
- Headrick, Daniel (1981), *The Tools of Empire: Technology and European*, Oxford og New York: Oxford University Press.
- Hendrik, Hans (1878), *Memoirs of Hans Hendrik : The Arctic Traveller, Serving under Kane, Hayes, Hall and Nares, 1853-1876*, oversat af Hinrich Rink, red., George Stephens, London: Trübner.
- Hørring, Hugo (1882), *Bemærkninger til Justitsraad, Dr Phils. H. Rinks Skrift: Om Grønlænderne M.M.*, København: Gad.

- Jacobsen, Marc (2016), »Den grønlandske forbindelse«, *Udenrigs*, 2016(1): 65-73.
- Jacobsen, Marc (2018), »The Curious Case of Greenland's Research Hub«, *High North News*, 25. maj, [www.highnorthnews.com/en/curious-case-greenlands-research-hub](http://www.highnorthnews.com/en/curious-case-greenlands-research-hub)
- Jakobsen, Uffe (2014), »Etableringen af Ilisimatusarfik (Inuit Institutet): politiske diskussioner forud for dannelsen af Grønlands Universitet / Ilisimatusarfup (Inuit Instituttip) pilersinneqarnera: Kalaallit Nunaanni Ilisimatusarfup pilersinneqarnissaa sioqqullugu politikkikkut oqallinnerit«, *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning (2: Ilisimatusarfik 1984-2014)*: 11-25.
- Kaalund, Nanna Katrine Lüders (2021), *Explorations in the Icy North: How Travel Narratives Shaped Arctic Science in the Nineteenth Century*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kommissionen for videnskabelige undersøgelser i Grønland (1879), *Meddelelser Om Grønland*, (1) København: C. A. Reitzels Forlag.
- Kommissionen for videnskabelige undersøgelser i Grønland (1880), *Meddelelser Om Grønland* (3), København: C. A. Reitzels Forlag.
- Kommissionen for videnskabelige undersøgelser i Grønland (1881), »Undersøgelserne I Aarene 1878-80 Paa Vestkysten Af Grønland, Indberetning Til Indenrigsministeriet«, *Geografisk Tidsskrift*, (5):6.
- Kommissionen for videnskabelige undersøgelser i Grønland (1913), »Oversigt af Meddelelser om Grønland, 1876-1912«, København: C. A. Reitzels Forlag.
- Laursen, Dan (1960), »Et videnskabens monument – Meddelelser om Grønland«, *Tidsskriftet Grønland*, (2): 71-80.
- Livingstone, David N. og Charles W. J. Withers, red. (1999), *Geography and Enlightenment*, Chicago: University of Chicago Press.
- Loftsdóttir, Kristín og Lars Jensen, red. (2016), *Whiteness and Postcolonialism in the Nordic Region: Exceptionalism, Migrant Others and National Identities*, Oxon, New York: Routledge.
- Løve, Jan (2016), *Hans Hendrik og Hans Ø: Beretningen om Hans Hendrik og de to Hans Øer*, København: Det Grønlandske Selskab
- Martin-Nielsen, Janet (2013), *Eismitte in the Scientific Imagination: Knowledge and Politics at the Center of Greenland*, New York, US: Palgrave Macmillan.
- Metcalf, Alida (2013), *Go-between and the Colonization of Brazil: 1500–1600*, Austin: University of Texas Press.
- Permanent Court of International Justice (1933), *Legal Status of Eastern Greenland*, PCIJ Series A/B. No 53, Judgment, 5. april.
- Pratt, Mary Louise (1992), *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation*, London, New York: Routledge.
- Rink, Hinrich (1877), »Nogle Bemærkninger om de nuværende Grønlænderes Tilstand«, *Geografisk Tidsskrift* (1): 25-30.
- Rink, Hinrich (1882), *Om Grønlænderne, deres Fremtid og de til deres Bedste sigtende Foranstaltninger*, København: Høst og Søn.
- Rink, Pia (2019), *Grønland Blev Hans Skæbne – Om H.J. Rink og hans tid*, vol. 1-2. København: Det Grønlandske Selskab.
- Rud, Søren (2017), *Colonialism in Greenland: Tradition, Governance and Legacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rud, Søren (2018), »Mod Bedre vidende: Grønland og Politisk-ideologisk historieskrivning«, *Temp – tidsskrift for historie*, (17): 146-52.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (1988), »Can the Subaltern Speak?« i Cary Nelson og Lawrence Grossberg, red., *Marxism and the Interpretation of Culture*, London: Macmillan, pp. 271-313.
- Steenstrup, Knud Johannes Vogelius (1893-94), Dr. Phil. Hinrich Johannes Rink, *Geografisk tidsskrift*, (12): 165-6.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), *Udredning: Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*, <https://um.dk/da/udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid/>
- Thomson, Julius (1862), »Mødet den 10. januar«, i *Oversigt over det Kgl. Danske Videnskabernes Selskabs Forhandlinger og dets Medlemmers Arbejder i året 1862*, redigeret af G. Forchhammer, København: Videnskabernes Selskab.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2016), *Strategi for forskning og uddannelse vedrørende Arktis*, <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2016/ny-strategi-skalstyrke-dansk-forskning-og-uddannelse-i-arktisk>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), *Ny international arktisk hub i Grønland skal nyttiggøre arktisk viden*, 20. december, <https://ufm.dk/aktuelt/nyheder/2018/ny-international-arktisk-hub-i-grønland-skal-nyttiggøre-arktisk-viden>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020), *Mission og vision for International Arktisk Hub*, 22 oktober, <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/internationalt-samarbejde/polarsamarbejder/den-internationale-arktiske-hub/mission-og-vision-for-international-arktisk-hub>
- Udenrigsministeriet (2011), *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020*, <https://um.dk/da/udenrigspolitik/lande-og-regioner/arktisk-portal/arktisk-strategi/>



# Inklusion, imagepleje eller nødvendighed? Basepolitik i Grønland og politisk kultur i Danmark

Temanummer: Arktiske relationer

*Thulebasen er en strategisk vigtig amerikansk base med flere funktioner. Ikke kun for USA og Danmark, men også for Grønland – basens vært – der har status som medunderskriver af aftalen, som garanterer basens eksistens. Hvordan fik Grønland en sådan status inden for national sikkerhed, der ellers traditionelt betragtes som udelukkende et statsanliggende? I denne artikel diskuterer vi etablerede teorier og forklaringer af basepolitik, baseret på henholds-*

*vis realismens fokus på magtforhold og sikkerhedstrusler og socialkonstruktivismens opmærksomhed på historisk og social genealogi af billeder og identitet i internationale relationer. Ved at nærlæse danske folketingsdebatter og lovtekster foreslår vi imidlertid, at det politiske klima og konventioner også udgør vigtige faktorer, som er vigtige at inkludere sammen med magt og billeder.*

## MINORI TAKAHASHI

Lektor, Department of  
Political Science,  
Hokkai-Gakuen University,  
minorit@hgu.jp

## SHINJI KAWANA

Lektor, Institute for  
Liberal Arts, Tokyo  
Institute of Technology,  
shinji.kawana@ila.titech.ac.jp

USA's oversøiske baser har igennem tiden været udfordret af politiske problemstillinger i deres arbejde.<sup>1</sup> Det er i den sammenhæng ofte blevet fremhævet, hvordan en bases politiske stabilitet påvirkes af værtslandets politiske system: jo mere udemokratisk et værtsland, jo større politisk stabilitet opstår omkring basen. Et scenarie, der har givet anledning til belastning af den demokratiseringspolitik, der fremmes af USA (Calder, 2007; Stein, 1963). På den anden side er det en udfordring for værtslandet at sikre den politiske legitimitet, der er nødvendig for at få accept til videreførelse af en given base, som ved sin blotte eksistens kan omfordele ressourcer og undertiden endda koste beslutningstagere magten. Eksempler på dét kan indimellem ses i demokratiske lande, hvor staten kæmper med at kunne gennemføre de indenrigspolitiske konsekvenser af sin udenrigspolitik, fordi de lokale myndigheder kan have visse vetobeføjelser i forhold til basernes funktion.

Spørgsmålet om foreneligheden af militære baser og demokrati er centralt for væsentlige debatter inden for international politik. Alexander Cooley argumenterer f.eks. for, hvordan troværdigheden af en aftale om en given base vil vokse, hvis værtslandet udgør et modent demokrati, ligesom basens politiske stabilitet også styrkes, hvis det pågældende værtslands sikkerhed er afhængig af USA (Cooley, 2008). Omvendt peger Kent E. Calder på, at militære baser i demokratiske stater er lette at destabilisere, fordi de påvirkes af indenrigspolitiske faktorer (f.eks. protester mod baser, hændelser og ulykker, der involverer det amerikanske militær, befolkningstæthed, sociale normer osv.) i alle faser af demokratiske, flerdimensionelle beslutningsprocesser (Calder, 2007).

Selvom studierne af, hvordan militærbaser påvirkes af værtslandets politiske system, således modsiger hinanden, præsenterer de samtidig hypoteser, der er rige på input. Omvendt støder de også på et par udfordringer: Følger vi Cooleys tankegang, bliver det umuligt at skelne mellem stabiliteten på militærbaser i lande som Japan og Sydkorea, som begge har et etableret demokrati og ligeledes afhænger af USA for deres sikkerhed. Følger vi Calders tilgang, er det ikke helt klart, hvornår og under hvilke betingelser de interne faktorer, han fremhæver som uafhængige variable, påvirker basernes stabilitet.

I udgangspunktet har Andrew Yeo fundet en løsning på disse problemer gennem anvendelsen af begrebet »sikkerhedskonsensus« (Yeo, 2011). Ifølge Yeo er det niveauet af sikkerhedskonsensus i et givent land, der afgør, hvorvidt en base vil blive politisk udfordret på statsniveau. Man vurderer niveauet ud fra følgende parametre: 1) omfanget af den politisk elite, der ønsker at opretholde sikkerhedsrelationer med USA, og 2) i hvilken grad opretholdelse af forbindelser med USA er blevet integreret i den eksisterende sociale orden (eller ideologi). Er de politiske beslutningstagere, der proaktivt opretholder sikkerhedsbåndet med USA, tilstede i værtslandet i stor udstrækning, og er sikkerhedsforholdene til USA institutionaliseret, vil sandsynligheden for stabilitet være stor. På den anden side kan vi med den forståelsesramme dog ikke forklare, hvorfor nogle baser udvikler sig problematisk, når andre ikke gør det, selvom de er lokaliseret i samme værtsland. Ligesom vi ikke kan forklare forskellene på de lokale myndigheder, der kan påvirke centralregeringen, og dem, der ikke kan.

Shinji Kawana har i et forsøg på at adressere værtslandes basepolitik på mikroniveau beskæftiget sig med at udlede, hvilke betingelser der skaber forskellen på lokale myndigheder med direkte indflydelse på værtslandets centralregering og dem uden (Kawana, 2019a). Ifølge Kawanas argument vil den centrale regerings sårbarhed under demokratiseringsprocesser blive forment af asymmetrien i den afhængighed, der stammer fra forhandlingerne om militærbaser med de lokale myndigheder. Han argumenterer for, at fænomenet »omvendte magtrelationer« (hvor de lokale myndigheder har en politisk fordel i forhold til centralregeringen), der ofte ses mellem værtslandets regering og en bestemt lokal myndighed, opstår på baggrund af denne asymmetri i afhængighed.

Som David A. Lake længe har påpeget, så er et værtsland, der modtager sikkerhedsbeskyttelse fra USA i bytte for en militærbase, ikke kun afhængig af USA, men naturligvis også af den lokale myndighed i det område, hvor basen befinder sig (Lake, 1999: 202). I et sådan tilfælde kan de lokale myndigheder som politisk aktør tage centralregeringen til gidsel i vigtige aspekter af det politiske spil, der omgiver landets militærbaser. I praksis betyder det, at de lokale myndigheder kan opsætte krav om, at betingelserne for forhandlingerne vedrørende en given base ændres (ved f.eks. at kræve, at centralregeringens tilskud til basen enten begrænses eller forøges). I situationer, hvor myndighedernes krav ikke imødekommes, kan de vælge at hindre basens funktioner.

I et sådan tilfælde bliver centralgeringen tvunget til at holde beslutningen om at imødekomme eller at afvise de lokale myndigheders krav op imod værdien af basens funktion. Det er med andre ord basens specifikke karakter, som bliver genstand for forhandlingerne. Det vil sige balancen mellem basens *substituerbarhed*, *uundværlighed* og *specificitet* (Kawana, 2019a).<sup>2</sup> Centralregeringen vil forsøge at reducere risikoen for lokale myndigheders opportunistiske adfærd ved at kontrollere forhandlingerne med dem. Centralregeringen kan i den forbindelse forsøge at opnå en integration af basens transaktioner (gennem f.eks. kolonisering) eller en institutionalisering gennem økonomisk støtte og offentlige projekter. Alternativt kan regeringen forsøge at sænke transaktionsomkostningerne gennem omfordeling (f.eks. ved at flytte en del af belastningen til et område under en andel lokal myndighed) (Kawana, 2019a).

### Dansk basepolitikks særegenhed

Ovenstående synspunkter kan imidlertid ikke forklare forhandlingerne om militærbaser mellem værtstaten Danmark og Grønlands Selvstyre, hvilket udgør hovedtemaet i denne<sup>3</sup> artikel. Danmark har haft opretholdelsen af tætte forbindelser med USA og NATO højt på prioriteringslisten (Frederiksen, 2017: 23; 2018: 34-5; 2019: 33-4). Det har resulteret i anerkendelsen af Thulebasen (der i praksis udgør det eneste sikkerhedsaktiv, man kan tilbyde USA), som er uundværlig for egen overlevelse, udvikling og for stabiliseringen af Danmarks nationale sikkerhed. På trods af det har Danmark valgt at øge Grønlands juridiske bemyndigelse inden for udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål ved at indlede en relation præget af fleksibilitet, kompromis, hensynsfuldhed og konsultationer (Takahashi, 2019b). Her er det dog vigtigt at notere sig, at beslutningen skal ses i lyset af, at paragraf 19 i Danmarks Riges Grundlov fortsat giver den danske stat retten til at træffe beslutninger vedrørende udenrigsanliggender på vegne af kongeriget.

Det vil naturligvis være en forenkling at reducere sikkerhedsforholdet mellem Danmark og USA til én militærbase samt forhandlingerne om den. Det illustrerer det faktum, at Danmark som NATO-medlem var hurtig til at sende sin militære indsats til International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan for at udføre fredsbevarende og humanitært arbejde efter terrorangrebene den 11. september 2001. Derudover sendte Danmark som medlem af koalitionen af Villige Lande sine tropper til Irak i 2003 for at opnå afsættelsen af Saddam Husseins regime. Denne beslutning understregede, at Danmark var ivrig efter at opretholde og styrke sin alliance med USA.

Med det sagt har tilstedeværelsen af de amerikanske militærbaser i Grønland også spillet en rolle i etableringen af Danmarks forhold til USA og NATO, og selvom basernes funktion har ændret sig over tid, så har de altid fungeret som et slags symbol på landenes *specielle* forhold. For Danmark har de amerikanske baser i Grønland (i Thule, Narsarsuaq og Kangerlussuaq) været aktiver, der gør alliancen med USA konstant og synlig i Washington. De har også haft afgørende betydning for Danmarks sikkerhed og indflydelse i NATO. I den

forstand skal tilstedeværelse af de amerikanske militærbaser forstås i sammenhæng med spørgsmålene om stabiliteten af Danmarks egen nationale sikkerhed. Sådan så verdensbilledet også ud i København, da Danmark valgte at øge Grønlands juridiske bemyndigelse.

➤ **Itilleq-erklæringen gav Grønland ret til at definere spørgsmål om national sikkerhed og gjorde det dermed muligt for Grønland at få en vis indflydelse på området. Erklæringen definerede Grønland som en aktør, der – især når det vedrører spørgsmål, der er af afgørende betydning for Grønland – kan efterspørge internationale forhandlinger samt deltage i dem med ligeværdig indflydelse**

I denne artikel ønsker vi at fremhæve Itilleq-erklæringen, som det lykkedes Grønland at sikre sig i 2003 midt i debatten om, hvorvidt Thulebasen skulle inddrages i det amerikanske missilskjoldsprojekt, som vi ligeledes vil gå i detaljer med senere i artiklen. Itilleq-erklæringen gav Grønland ret til at definere spørgsmål om national sikkerhed og gjorde det dermed muligt for Grønland at få en vis indflydelse på området. Erklæringen definerede Grønland som en aktør, der – især når det vedrører spørgsmål, der er af afgørende betydning for Grønland – kan efterspørge internationale forhandlinger samt deltage i dem med ligeværdig indflydelse. Grønland gjorde brug af bestemmelsen og medunderskrev i 2004 Igaliku-aftalen sammen med USA og Danmark. Udover at indeholde bestemmelser vedrørende USA's militære tilstedeværelse består dokumentet også af komponenter om forureningsbekæmpelse og teknisk/økonomisk samarbejde mellem Grønland og USA. Selvom Danmarks ønske om opretholdsen af basen og dens funktion har været af hensyn til opretholdelse af forbindelserne med USA, valgte Danmark ikke at begrænse Grønlands indflydelse i forhandlingerne. I stedet planlagde man at udvide den væsentligt. Derfor er antagelsen om staten som rationel aktør – der til stadighed vil forsøge at maksimere egne gevinster eller fordele – ikke anvendelig i denne sammenhæng.

Men hvorfor involverede Danmark Grønland i forhandlinger om Forsvarsaftalen for dermed at skabe et miljø, hvor Grønland tager del i at underskrive aftalerne, når beslutning involverer en risiko for at destabilisere Thulebasens funktion? Hovedformålet med at belyse dette spørgsmål har i vores tidligere studier været at følge debatterne før og efter indgåelsen af Igaliku-aftalen. Ved gennemgang af referater har vi udlagt indholdet af narrativerne fra parlamenterne i både Danmark og Grønland (Takahashi et al., 2019).<sup>4</sup> I denne artikel vil vi indlede med at bekræfte Thulebasens betydning set fra et militært perspektiv og fra basens geopolitiske position. Dernæst vil vi i erkendelsen af, at disse elementer ikke er de eneste faktorer, der har formet debatten om Thulebasen, fokusere på værtslandets politiske kultur og konventioner. Christopher Hemmer og Peter J. Katzenstein har påpeget, at NATO's kollektive

sikkerhedssystem blev oprettet, fordi Nordamerika og Europa delte religion og samme demokratiske værdier, og at der grundet manglen på samme ikke er dannet en sådan alliance i Asien (Hemmer og Katzenstein, 2002). Artiklens metodiske tilgang har dermed også fokus på ikke-materielle faktorer (som f.eks. *værdier*) i situationer, hvor de har gjort en forskel i beslutningsprocesser, der omhandler sikkerhedsspørgsmål.

Vi lægger ud med at undersøge basens funktioner ved at overveje de bestemmelser i Igaliku-aftalen, der giver USA garanti for basetilstedeværelsen. Ved at se tilbage på den gradvise opgradering af Grønlands beslutningskompetence vil vi dernæst undersøge den danske stats basepolitik med fokus på, hvilken rolle den politiske kultur og konventionerne i Danmark spiller.

### Med udgangspunkt i forsvarsaftaler

USA blev direkte involveret i Grønland på grund af 2. Verdenskrig, og at USA's interesse i Grønland i udgangspunktet har været af militær karakter, er dermed ingen overraskelse (Saitou, 2019). Thulebasen, som fik sin fulde udnyttelse under Den Kolde Krig, blev en strategisk vigtig brik med flere funktioner: Den var en strategisk radarudpost i Ballistic Missile Early Warning System (BMEWS) og havde også en rolle i satellitstyringsnetværket (BMEWS OL-5) (Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1997: 339). Det amerikanske militærs aktiviteter blev udført inden for de rammer, der er defineret i bestemmelserne i Forsvarsaftalen fra 1951. Heriblandt kan nævnes de bestemmelser, der garanterede fri bevægelighed mellem amerikanske baser (afsnit 2, afsnit 3b og 3c) og dem, der garanterede fri adgang og færden mellem forsvarsområder overalt i Grønland – herunder territorialfarvandene til lands, til vands og i luften (afsnit 5, afsnit 3). Flere af de hændelser og ulykker, der efter Den Kolde Krig har kastet en skygge over forholdet mellem USA og Grønland, fandt sted i løbet af denne periode. Her bør nævnes både den tvungne bortvisning af lokale beboere med henblik på opførelse og udvidelse af Thulebasen (Brøsted og Fægteborg, 1987), 2) og styrtet af et B-52 bombefly med brintbomber og den efterfølgende plutoniumforurening (Nielsen og Roos, 2011: 38).

I henhold til Forsvarsaftalen fra 1951 udgjorde Grønland for USA *scenen* til udførelsen af militære aktiviteter, mens Grønland for Danmark udgjorde et område, der kunne stilles til rådighed til udførelsen. I et sikkerhedspolitisk perspektiv blev Grønland som selvstændig aktør dermed overset. Efter Den Kolde Krig blev målet om en omfattende fornyelse af Forsvarsaftalen således en af hovedopgaverne i grønlandsk politik og dermed også i den danske stats basepolitik (Folketinget, 2003: 15.45). Omkring samme tidpunkt – i anden halvdel af 1990'erne – udarbejdede USA sin missilforsvarsplan i kombination med en anmodning om installationen af nye radarfaciliteter på Thulebasen. I december 2002 offentliggjorde USA sin anmodning om forbedringen af basefunktionerne, hvilket gav Grønland mulighed for at reformere sin status gennem ændringen af artikel 13 i Forsvarsaftalen.



I 2004 blev bekendtgørelsen af aftalen om ændring og supplerung af Forsvarsaftalen fra 1951 underskrevet. Som nævnt var den såkaldte Igaliku-aftale baseret på en fælles forståelse mellem USA, Danmark og Grønland. Arbejdet med at ændre og supplere aftalen var forbundet til debatterne om inddragelsen af Thulebasen i USA's missilforsvarsskjold. Som reaktion på en større tendens til omlægning og reduktion af baser efter afslutningen af Den Kolde Krig blev Thulebasen det eneste forsvarsområde under direkte amerikansk kontrol (artikel 1, stk. 1). Som vi vil argumentere for senere i artiklen, medførte det faktum, at antallet af forsvarsområder blev begrænset til ét, at Danmarks afhængighed af Grønland steg »samtidig med« at mulighederne for at afvikle afhængigheden gik tabt.



**Igaliku-aftalen var ikke blot en forsvarsaftale mellem USA, Danmark og Grønland, men udgjorde et komplekst dokument, der indeholdt en erklæring om økonomisk og teknisk samarbejde inden for forskning, teknologi, energi, uddannelse, turisme og handel samt en om det arktiske miljø**

Hvad der er interessant at forstå med hensyn til Igaliku-aftalen, er, at selvom den amerikanske anmodning om forbedringen af basefunktionerne var af militær karakter, var ændringen af Forsvarsaftalen ikke kun begrænset til en række emner og bestemmelser, men omfattede også selve aftalens disposition. Igaliku-aftalen var ikke blot en forsvarsaftale mellem USA, Danmark og Grønland, men udgjorde et komplekst dokument, der indeholdt en erklæring om økonomisk og teknisk samarbejde inden for forskning, teknologi, energi, uddannelse, turisme og handel samt en om det arktiske miljø. Derunder foreskriver bestemmelse 2 i aftalens artikel 3 forfremmelsen af samarbejdet mellem parterne ved at fastsætte, at (A) Grønlands Landsstyre kan udpege en repræsentant til samtaler med USA og Danmark om spørgsmål, der vedrører dets interesser, og at (B) hvis der opstår problemer med at garantere afholdelsen af forhandlinger, vil parterne uden unødigt forsinkelse konsultere hinanden om ethvert spørgsmål gennem nedsættelse af et regelmæssigt udvalg eller gennem diplomatiske kanaler. I bestemmelserne om økonomisk og teknologisk samarbejde er det planen at nedsætte et fælles udvalg med henblik på at realisere gensidige fordele, idet udvalget planlægger at mødes mindst en gang om året (paragraf 3, stk 1). Når det kommer til miljøinitiativet, der skal sikre Grønlands lokale beboeres, amerikanske militærpersonale og civiles sundhed og sikkerhed, er det nødvendigt med oprettelse af en underkomité om miljø. Komitéen skal mødes jævnligt for at identificere og behandle miljøspørgsmål og for at anbefale relevante foranstaltninger mod risici, der måtte opstå som følge af miljøforureningen, der berører forsvarsområdet ved Thule og de tilgrænsende områder (artikel 2 i fælleserklæringen vedr. samarbejde om miljø i Grønland).

## Danmarks beslutning om øget samarbejde

Igaliku-aftalens del om forsvarsområder udgør ændringer og suppleringer af Forsvarsaftalen fra 1951, og derfor er meget af dens tekst taget fra den oprindelige aftale. F.eks. videreføres gyldigheden af artikel 2, 7 og 9 fra Forsvarsaftalen, som sikrer fri bevægelighed og skattefritagelse for amerikansk militærpersonale og andet personale og stiller ligeledes som betingelse, at dansk lovgivning ikke kan hindre amerikanske aktiviteter. Med det sagt blev der også givet plads til, at Grønland kan deltage som en af aftalepartnerne inden for rammerne af den nye forsvarsaftale. At Grønland mere eller mindre fik plads til at udøve sin indflydelse inden for grænserne af et dansk sikkerhedsmiljø, er et vendepunkt, der ikke bør overses. I præamblen til Igaliku-aftalen fremgår det således, at dokumentet er indgået mellem tre parter på den baggrund, at Kongeriget Danmarks regering altid konsulterer og samvirker tæt med Grønlands Hjemmestyre i rigsansliggender, der er af særlig betydning for Grønland. Således kan vi konkludere, at man i 2004 gjorde en bevidst indsats for klart at inkorporere Grønland som selvstændig aktør i den nye aftale.

Ifølge Kawana vil magtforholdene mellem de involverede aktører i en base, der tidligere var begrænset til to sider (det land, der etablerer basen og det land, der agerer vært), blive *mere* flydende og åbne basen op for at inddrage en tredjepart (den lokale aktør, der accepterer basens eksistens) (Kawana, 2019a: 14). Men hvis det er tilfældet, og hvis beslutningen om en tredjepart er på bekostning af den stabile drift af basen, hvorfor traf man så denne beslutning? I jagten på svaret er det vigtigt at understrege, at det ikke kun er USA's politiske afgørelser, der har indflydelse på en sådan beslutningsproces. Danmark, der som stat har håndteret indenrigspolitikken, har ligeledes haft afgørende indflydelse. Hvis vi holder os til Forsvarsaftalen fra 1951 og Igaliku-aftalen fra 2004, har Grønland ageret vært for alle de amerikanske baser på dansk territorium, fordi etablering af baser andetsteds ikke har været muligt. Således afhænger den danske stats sikkerhed så at sige af forholdet til Grønland. Eller mere præcist: af Thulebasen. Havde en stabil funktion af basen været den eneste forudsætningen for stabil sikkerhed, kunne et rationelt valg for Danmark have været at skabe en situation, hvor en indsnævring af Grønlands bemyndigelse var let fremkommelig. Omvendt har Danmark taget en beslutning om institutionelt at udvide Grønlands skønsbeføjelser.

## Grønlands juridiske status

For at forstå Danmarks beslutning er vi nødt til at tage højde for Grønlands retsmæssige status som selvstyret område. Vi finder i den sammenhæng en bemærkning af Gorm Winther nyttig i forsøget på at forstå forholdet mellem Grønland og Danmark: I sin bog omhandlende demokrati og politisk magt refererer Winther til en episode, hvor den daværende danske statsminister Anders Fogh Rasmussen inviterede formanden for Grønlands Hjemmestyre, Jonathan Motzfeldt, til NATO-topmødet i november 2002 (Winther, 2003). Winther påpeger, at Rasmussen fandt det *relevant* at invitere en repræsentant fra Grønland til topmødet, da inddragelsen af Thulebasen i USA's missilfor-

svarsskjold var på dagsordenen, og at disse planer uundgåeligt ville have indflydelse på Grønlands interesser.

Men hvorfor var lige denne anledning *relevant*? For at forstå baggrunden for beslutningen må vi se nærmere på bestemmelserne i Hjemmestyreloven fra 1978, der på daværende tidspunkt fortsat lå til grund for Grønlands juridiske status. Selvom loven sikrer Danmark retten til at træffe beslutninger i udenrigsanliggender (paragraf 11, stk. 1), pålægger Hjemmestyreloven også Danmark visse forpligtelser, når det drejer sig om at træffe beslutninger, der vedrører Grønlands interesser. Når Danmark planlægger at indgå i internationale forhandlinger, der påvirker Grønland, fastlægger regeringen efter samråd med landstyretræningslinjerne for varetagelsen af de særlige grønlandske interesser (paragraf 15, stk. 1). Ligeledes er Danmark forpligtet til at anmode om at modtage en udtalelse fra Hjemmestyret, inden eventuelle traktater indgås (paragraf 13). Invitationen til NATO-topmødet i 2002 var sandsynligvis et resultat af en øget opmærksomhed over for disse bestemmelser i Hjemmestyreloven. Natten før USA officielt anmodede om udvidelsen af Thule-radaren, meddelte Motzfeldt overfor det grønlandske parlament, at »det er landstyretræ klare krav, at hvis eller når der kommer en sådan henvendelse, skal Grønland deltage i forhandlingerne. Regeringen og Folketinget har bekræftet, at der skal føres en tæt dialog med Landsstyret om sagen« (Naalakkersuisut, 2002: Dagsordenspunkt 1, Åbningstale Jonathan Motzfeldt).

Paragraf 16 stk. 1 til 3 i Hjemmestyreloven gjorde det derudover også muligt for Grønland at udtrykke sit ønske om at varetage egne erhvervsinteresser i internationale forhandlinger af betydning for det grønlandske erhvervsliv. Disse bestemmelser, der regulerede Grønlands internationale relationer, betød, at Grønland juridisk set adskilte sig fra andre administrative enheder i Danmark. Grønland var længe blevet anset for at have en særlig plads i kongeriget med hensyn til etnicitet, kultur og geografi, men hvad der garanterede en reel juridisk sondring blev først defineret i præamblen til Hjemmestyreloven. Ikke desto mindre var omfanget af Grønlands bemyndigelse fortsat institutionelt begrænset. Selvom Hjemmestyreloven definerede Grønland som et *særligt* folkesamfund (paragraf 1, stk. 1) og gav Grønland en vis indflydelse på indenrigspolitikken, så beskyttede den i vid udstrækning også fordelene ved et integreret Rigsfællesskab. Peter Skaarup forklarede dette tydeligt for Folketinget, da han understregede, at et samarbejde mellem Danmark og Grønland (Folketinget, 2003: 17.30; 17.50) måtte være udgangspunktet for beslutningen om inddragelsen af Thulebasen i missilforsvaret, men at det samtidigt står klart, at man ikke kan sige »[...] at Grønland har vetoret« (Folketinget, 2003: 17.35). Det betød i praksis, at Grønland kun kunne opnå indflydelse på spørgsmål om udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvis Danmark stiltiende affandt sig med situationen på trods af Grønlands juridiske underordnelse (International Work Group for Indigenous Affairs, 2005: 35). Hensigten bag Skaarups udtalelse var at understrege Grønlands juridiske status, som i praksis ikke medfører garanteret indflydelse på endelige beslutninger.

Dette er grunden til, at Danmark kunne have valgt at insistere hårdt på gennemførelsen (eller videreførelsen) af magtforholdet mellem et magtudøvende Danmark og et styret Grønland i begrænsningen af Grønlands juridiske beføjelser. Således opstår spørgsmålet endnu en gang: Hvorfor valgte Danmark på trods af 2000'ernes basepolitik at sikre dialog med Grønland med det formål at involvere Grønland som selvstændig aktør i beslutningsprocesser? I forsøget på at besvare spørgsmålet må vi fremsætte flere hypoteser fra forskellige vinkler:

- Danmark kan ikke sikre hele den danske stats sikkerhed alene. Kongerigetets sikkerhed kan kun opnås gennem Grønland, fordi sikkerhedsgarantien er at finde i USA. Det særlige forhold til USA (og i forlængelse heraf NATO) forankres gennem Thule som et strategisk aktiv af afgørende betydning. Danmarks valg om at inddrage Grønland var således en politisk beslutning, der havde til formål at afskrække potentielle trusler udefra (Heurlin, 1982).

Hvis vi baserer vores forståelse af basepolitik på aspekter som magtforholdet mellem Danmark og Grønland, deres respektive juridiske status og deres trusselopfattelser, så har ovenstående vinkel en vis gennemslagskraft. På tidspunktet for de intensive diskussioner om missilforsvar tilkendegav den daværende danske statsminister tydeligt, at Danmark delte trusselopfattelse med USA ved at udtale »[...] gennem at besvare den amerikanske anmodning positivt kan vi bidrage ikke blot til USA's sikkerhed, men også vor egen sikkerhed« (Folketinget, 2003: 15.40).

Vi kunne også udforme en hypotese med udgangspunkt i et socialkonstruktivistisk perspektiv, der adskiller sig fra realismen ved at augmentere for følgende vinkel:

- Danmarks politiske standpunkt er formet af hændelser fra Den Kolde Krig, der involverede afgørende militærbaser, hvor Danmarks direkte/indirekte deltagelse sidenhen har skabt specifikke historiske og sociale betingelser. Danmarks strategi har således været at fortsætte sit samarbejdsforhold om sikkerhed med USA på en måde, der undgår at fremkalde modstand fra Grønland. Samtidig er Danmark udfordret af sin betændte fortid i forsøget på at genoprette et selvbillede som en demokratisk og moralsk nation (Kristensen, 2004; Christensen og Kristensen, 2009: 125).

Ovenstående hypoteser har imidlertid et fælles problem, som indfinder sig, selvom vi forsøger at forstå de generelle mekanismer og tendenser i basepolitik ved at identificere dens karaktertræk i hvert værtsland. Dette skyldes, at vi, ligegyldigt om vores indgangsvinkel fokuserer på magt- og sikkerhedstrusler eller på relationers historiske og sociale tilblivelse, fortsat støder på en risiko for at overse basepolitikens struktur og detaljer på lokalt niveau. Hvis studiet af basepolitik i dag er forskelligt fra studier med udgangspunkt i teorier og om strategier og alliancer, vil en udvidelse af forståelsen af basepolitikteori kræve, at vi prøver at forstå værtlandenes politik kultur og traditioner indefra (Kawana, 2021).

## Med fokus på det politiske klima og konventionerne i Danmark

Udtalelserne fra den daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen og udenrigsminister Per Stig Møller giver værdifuld indsigt i problematikken med militærbaser i den arktiske region – herunder specifikt USA's anmodning om opgraderingen af Thulebasen. Følgende citat udtrykker på rammende vis det standpunkt, der generelt går igen i flere i udtalelserne: »Det har været regeringens ønske, at beslutningen om, hvordan den amerikanske henvendelse skal besvares, bliver truffet i klar forståelse med Grønlands landsstyre. Det har derfor ligget regeringen meget på sinde at sikre en tæt inddragelse af Grønland i alle overvejelser om missilforsvar« (Folketinget, 2003: 15.40; lignende i 15.45). En anden udtalelse, der er værd at bide særligt mærke i, er Møllers kommentar om, at Grønlands rolle som medunderskriver af en fællesaftale mellem Danmark, Grønland og USA vil gøre det tydeligt, »[...] at Grønland er medansvarlig for sin egen forsvarspolitiske fremtid og medansvarlig for sit samarbejde med USA« (Folketinget, 2003: 15.50). Ved samme lejlighed gør Møller brug af formuleringen »det gode og tætte samarbejde« og understreger, hvordan man har »[...] lagt stor vægt på fuld inddragelse af Grønland i drøftelserne om missilforsvar« (ibid.). I forlængelse af kommentaren om »medansvar«, giver Møller også udtryk for, at Grønland har krav på »indsigt og medbestemmelse«, og at man i tilfælde af, at den opfattelse var blevet misforstået, sigter mod at underskrive en principaftale, »som gør det tydeligt [...]«. Derudover håber Møller, »[...] at Grønland medinddrages i det udenrigspolitiske samarbejde, når der er særlige anliggender for Grønland« (Folketinget, 2003: 18.35) og henleder herefter gentagne gange opmærksomheden til spørgsmålet om Grønlands medbestemmelse (ibid.).

I ovenstående udsagn opfordrer begge politikere dermed ikke kun til, at man udvider samarbejdet og den gensidige forståelse med Grønland, men opfordrer samtidig Grønland til at støtte op om inddragelsen af Thulebasen i missilforsvaret – et anliggende der i høj grad vedrører Grønlands interesser. Tilsvarende lægger udtalelser fra Folketinget før indgåelsen af Igaliku-aftalen også op til en tæt dialog med Grønland for at opnå fælleserklæringens mål om »medindflydelse« for Grønland, som skal være så medbestemmende i sager vedrørende diplomati og national sikkerhedspolitik som muligt (Folketinget, 2004: 10.00).

Fælles for udsagnene fremlagt i det danske Folketing er den gentagende brug af forstavelsen »med-«, hvis tilskrevne mening lægger sig op ad udtryk som »gensidighed«, »sammenhold« og »i samarbejde med«. Begreberne »medansvar«, »medbestemmelse« og »medindflydelse« tilhører samme kategori af ord. De er ofte blevet sat i relation til de karaktertræk, der udgør dansk politik som f.eks. »dialog«, »gensidig respekt« og »kompromis«. I et historisk perspektiv blev begreber med forstavelsen »med-« brugt allerførste gang i beskrivelsen af koordineringen mellem regeringen, fagforeninger og arbejdsgivere på arbejdsmarkedet samt til at udtrykke neo-korporatisme. Efter sammenstødet mellem ansatte og arbejdsgivere i anden halvdel af det 19. århundrede,



som senere førte til institutionaliseringen af forhandlingerne om arbejdsvilkår, bredte brugen af begreberne sig i det danske samfund inden for andre områder af tilværelsen (Pedersen, 1993). Man kan sige, at udbredelsen af brugen af begreberne også finder sted i debatten om missilvåben: Udtryk som »medansvar«, »medbestemmelse«, »medinddragelse« og »medindflydelse« bidrog til udformningen af mindst en del af debatten om inddragelsen af Thulebasen i USA's missilforsvarsskjold. Udtryk, der udelukkende forbinder en enkelt handlingskilde (såsom »ansvar«, »beslutsomhed«, »deltagelse« eller »indflydelse«), synes således utilstrækkelige.

Danmarks ønske om at tilføje et bidirektionelt element i sit forhold til Grønland samt forsøget på at lægge en strategi for, hvordan man bedst når dertil, er et godt eksempel på, hvilken funktion demokratiet har i beslutningsprocesser i Danmark. Strategien er den dialog, der indledes, når der skal tages beslutninger ud fra en forudsætning om, at konflikt skal undgås. Tolkninger af processen har understreget, at grundstenen er den demokratiske tilgang, der har som grundprincip, at politiske beslutninger skal træffes med de interesserede parter så tæt på hinanden som muligt og med »a maximum flexibility in responding to the reality« (Pedersen og Knudsen, 2005: 160; Petersson, 1994). Dette adskiller sig fra den utilitaristiske tilgang, hvor demokratiet forstås som en proces, hvor flertalsviljen afspejles i beslutninger, som derefter pålægges mindretallet. Dét, der understreges her, er, at essensen af demokratiet skal findes i dialog, gensidig respekt og kompromis. Hvis vi ser tilbage på folketingsdebatterne om missilforsvaret, kan vi se, at Danmarks udtalelser ikke kun var begrænset til geopolitik og interesser vedrørende Danmarks forhold til USA, men at de også på strategisk vis forsøgte at opbygge et harmonisk forhold til det *særlige folkesamfund*, Grønland (Folketinget, 2003: 18.35). Efter Igali-ku-aftalen blev underskrevet, opsummerede Holger Terp i en kronik dette ved at argumentere for, at »dansk sikkerhedspolitik [...] altid [har] været en sær størrelse, specielt hvad angår demokratisk deltagelse i beslutningsprocessen og særligt vedrørende forholdene i Grønland« (Terp, 2004).

Det kan naturligvis ikke afvises, at handlingen udspringer fra et politiske miljø, der siden 1909 har været præget af, at der ikke har eksisteret et parti med absolut flertal. Det siges, at årsagen til, at intet politisk parti i Danmark kan vinde flertallet, er, at et system med forholdstalsvalg følges af, at procentdelen af gyldige stemmer, som et parti skal bruge for at vinde pladser i parlamentet, kun er 2 pct. Karina Pedersen og Tim Knudsen hævder, at et sådant politisk miljø har skabt en tankegang, der værdsætter *konsensusopbygning*, og at indflydelse opnås gennem gensidig dialog. Derudover påpeger Pedersen og Knudsen også, at politik i Danmark ikke har for vane at basere sig på bestemte ideologier, men snarere på at se virkeligheden i øjnene samt på vedtagelsen af en tilgang præget af forlig og en påskønnelse af konsensusopbygning, samarbejde og hensynsfuldhed (Pedersen og Knudsen, 2005: 159-60). Når flere politiske partier får pladser i et givent parlament, har de partier, der udgør den regerende koalition, en tendens til at udøve politik med en bevidsthed om behovet for opretholdelsen af en kompromissøgende tilgang.

Danmarks beslutning om at positionere sig som stat ved at demonstrere en værdsættelse af dialog, gensidig respekt og kompromis i forhandlingerne om Thulebasen spillede en stor rolle i arbejdet med Itilleq-erklæringen og Igali-ku-aftalen. Mikkel Broholt, som har forsket i missilforsvars-debatterne med fokus på konsultationskulturen, har understreget, at forholdet til Grønland spillede en central rolle i danskernes holdning til missilforsvaret (Broholt, udateret). Denne pointe går hånd i hånd med Møllers udtalelse i Folketinget om, at basepolitikken i Danmark efter Den Kolde Krig blev designet med Grønland som grundsten (Folketinget, 2003: 18.35).

Desuden opfatter vi Danmarks indstilling til samarbejde med Grønland som styrket, siden Fogh Rasmussen sad ved magten, selvom udviklingen i højere grad er ledet af udefrakommende omstændigheder: Vi mener, at den basepolitik, denne artikel tager udgangspunkt i, blev formet i forbindelse med den politiske kontekst, der opstod i den arktiske region omkring årtusindeskiftet. Samtidig med klimaændringernes acceleration af afsmeltningen i Arktis opstod ikke kun diskussioner om udviklingen af naturressourcer og åbningen af nye skibruter, men også diskussioner om en multifunktionel udnyttelse af Thulebasen med fokus på satellitkontrol og videnskabelig forskning i kombination med dens militære funktion (Udenrigsministeriet, 2011: 12). Den danske stats Arktis-politik, der blev annonceret i 2011, nævner klart muligheden for at forbinde den danske basepolitik med nye tendenser i den internationale politik vedrørende Arktis. Dette er et forsøg på at få Thulebasen til at fungere som et knudepunkt og dermed en platform for internationalt samarbejde (Udenrigsministeriet et al., 2011: 53-5). Med andre ord placerede Danmark Thulebasen i en større international kontekst i forsøget på at fremprovokere et scenarie, hvor Danmark kunne involvere sig i arktisk storpolitik som arktisk stat gennem Grønland (Jacobsen, 2019; Taksøe-Jensen, 2016). I en sådan situation blev Danmark mere og mere opmærksom på behovet for at afklare sin rolle som arktisk stat ved at opfatte Grønland som en vigtig kollega, som naturligt skal indgå i samarbejdet og beslutningsprocessen.

Fra et geografisk perspektiv er Danmark ikke placeret i Det Arktiske Ocean. I juridisk henseende kommer Danmark dog i berøring med Det Arktiske Ocean, men har i den sammengæng kun ret til at omtale sig som en arktisk kyststat, fordi Grønland er del af dansk territorium. Danmark er dog opmærksom på denne forudsætning. Når vi tager højde for årtusindskiftets intensivering af den arktiske politik, dansk basepolitik tilknytning til samme tidsperiode samt Danmarks position i den arktiske region, bliver det lettere at give et foreløbigt svar på artiklens indledende spørgsmål. Danmarks valg om at øge risikoen for, at Thulebasens funktion potentielt destabiliseres, kan forklares med følgende rationale:

- Grønland var blevet en vigtig brik i gennemførelsen af en holdbar, dansk sikkerhedspolitik baseret på et venligt forhold til USA og NATO. For at sikre stabil opretholdelse af dette forhold forsøgte Danmark at udvide sit bilaterale forhold til Grønland gennem opretholdelsen af tovejskommuni-

kation i overensstemmelse med Danmarks generelle politiske miljø, det de politiske traditioner samt konventionerne baseret på dem.

I lyset af udviklingen af arktisk politik forfulgte Rasmussen aktivt samarbejdet med Grønland, som var kommet i verdens rampelys som klimaforandringer-nes ground zero (Loukacheva, 2009). Fogh Rasmussen gjorde det klart, at engagementet omkring Arktis-politikken ikke var tiltænkt at skulle udspille sig med Danmark og Grønland som separate enheder, men i stedet med landene samlet som én enhed under den danske stat (Takahashi, 2011). Med den globale interesse i klimaændringer og Arktis i tankerne håbede Rasmussen, at Grønland kunne spille en mere aktiv rolle i diplomati og sikkerhedspolitik, og han sigtede efter at skabe mere plads til denne rolle *inden for rammerne af den danske stats diplomatiske politik*. Mette Frederiksen, der overtog statsministerembedet i juni 2019, sagde det samme i sin første tale i Folketinget (Sørensen, 2009) og har siden ofte omtalt emnet med lignende termer (Sommer, 2020). Disse udtalelser lægger op til, at man går et skridt længere i samarbejdet inden for områder med fælles interesser og den aktive involvering af Grønland.

Thulebasen har længe dannet fundamentet for Danmarks og Grønlands forhold til USA og NATO, og basen har dermed været et altafgørende aktiv. Men fornylig har vi set, at basen også kan agere platform for realiseringen af den to-vejskommunikation, som Danmark ønsker at implementere i forholdet mellem Danmark og Grønland.

### Grønland er Danmarks største bidrag til NATO

Denne artikel har forsøgt at belyse de politiske mekanismer vedrørende USA's oversøiske baser, som ikke kan behandles af den traditionelle teori om basepolitik, men som i stedet kan belyses gennem analyse af den politiske kultur og de konventioner, der gør sig gældende i værtslandet. Ved at acceptere tilstedeværelsen af amerikanske militærbaser i Grønland har Danmark opbygget forbindelser med USA og NATO, og værtskabet har været Danmarks største bidrag til NATO de seneste 70 år. Imidlertid har Thulebasen de seneste år også været det eneste permanente sikkerhedsaktiv, som Danmark kan tilbyde USA. I den forstand kan man sige, at Danmark har forsøgt at opretholde sit specielle forhold til USA ved at bruge Thulebasen – og dermed Grønland – som forhandlingsobjekt(er). Med udgangspunkt i modeller præsenteret i tidligere studier af basepolitik ville det give mening, hvis Danmark havde forsøgt at minimere opportunistisk adfærd fra Grønland. Med det sagt gik Danmarks beslutning indledningsvis på at være villig til at lytte til Grønland samt på målsætningen om at ville inkludere Grønland i beslutningsprocessen.

Men hvorfor valgte Danmark at involvere Grønland i de internationale forhandlinger om Igaliku-aftalen, hvis beslutningen kunne medføre en destabilisering basens funktion? Selvom vi anerkender Grønlands strategiske betydning, Danmarks trusselsopfattelse og ønsket om opretholdelsen af Danmarks forhold til USA som variabler, der bidrager til vores forståelse af basepolitikken i Grønland, har vi i denne artikel argumenteret for, at vi ikke kan opnå

en fuld forståelse af denne politik, hvis vi udelukkende tager udgangspunkt i realismens og socialkonstruktivismens tilgange til international politik. Det er her, vi også har taget ikke-materielle faktorer i betragtning: Det danske demokrati, der er præget af dialog, gensidig respekt og en kompromissøgende tilgang, og som ofte anvender ord som »medansvar«, »medbestemmelse«, »medinddragelse« og »medindflydelse«. Desuden har vi demonstreret, hvordan Danmarks demokratiske respons blev anvendt strategisk under en politisk begivenhed, som Grønland måtte agere platform for. Vi har også vist, at Danmarks standpunkt, der omfatter medansvar, medbestemmelse, medinddragelse og medindflydelse, blev styrket på grund af nye dynamikker i arktisk politik.

Afslutningsvis ønsker vi at påpege, at den del af dansk politik, der er opmærksom på tosidet forhandling, ikke altid har fungeret som en gyldig variabel i orienteringen af relationen mellem en sådan og Grønland. Grønland blev ikke inviteret til det NATO-topmøde, der blev afholdt i december 2019 i London, til trods for at forstærkningen af det strategiske samarbejde i Arktis var på dagsordenen (Kalaallit Nunaata Radioa, 2019). For at gnide yderligere salt i såret fandt mødet sted umiddelbart efter Trumps forsøg på at købe Grønland. Det står dermed klart, at det i sidste ende er Danmark, der afgør, om det er *relevant* at invitere Grønland til NATO-topmøder (Winther, 2003) og ligeledes afgør, om Grønland som aktør i udenrigsanliggender er væsentlig eller ej. Som vi har vist i denne artikel, er dynamikken og funktionerne i basepolitikken imidlertid langt mere kompliceret, end man hidtil har kunne konkludere på baggrund af udvikling i forbindelse med disse internationale begivenheder.

## Noter

- 1 Under Den Kolde Krig opstod der politisk ustabilitet i forbindelse med amerikanske baser i lande som Tyrkiet, Grækenland, Filippinerne, Portugal, Frankrig og Island. Siden 2000'erne har amerikanske baser udviklet sig til politiske anliggender i Tyrkiet, Sydkorea, Japan (Okinawa) og andre steder. Se Kawato (2015) og Vine (2015).
- 2 Niveauet af substituerbarhed angiver sandsynligheden for, at centralregeringen kan etablere en anden base af samme værdi et hvilket som helst sted i værtslandet som erstatning, hvis en bestemt basetransaktion ophører. Niveauet af uundværlighed er et indeks til vurdering af, om en militærbase opfattes som uundværlig for et lands overlevelse og velstand eller ej. Niveauet af specificitet afgøres af muligheden for, at en militærbase kan konverteres til andre (specifikt civile) anvendelser.
- 3 Argumenterne fremlagt i denne artikel kombinerer analyser, der først blev præsenteret i Takahashi (2019) og dernæst i Kawana og Takahashi (2021).
- 4 Vi har undersøgt debatterne fra denne periode mere detaljeret ved hjælp af primært datamateriale som f.eks. parlamentsprotokoller fra Grønlands og Danmarks parlamenter (Takahashi, 2019b).

## Litteraturliste

- Berry, Dawn Alexandra (2016), »The Monroe Doctrine and the Governance of Greenland's Security«, i Dawn Alexandra Berry, Nigel Bowles and Halbert Jones, red., *Governing the North American Arctic*, London: Palgrave Macmillan, pp. 103-21.
- Broholt, Mikkel (udateret), »Den danske debat om Missilforsvaret og Thule-basen«, *IIS Research-brief*, no.21, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 1-10.
- Brøsted, Jens og Mads Fægteborg (1987), *Thule – fangerfolk og militæranlæg*, København: Akademisk Forlag.
- Calder, Kent Eyring (2007), *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Cooley, Alexander (2008), *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, Ithaca: Cornell University Press.
- Cooley, Alexander og Hendrik Spruyt (2009), *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Christensen, Svend Aage og Kristian Søby Kristensen (2009), »Greenlanders Displaced by the Cold War: Relocation and Compensation«, i Manfred Berg og Bernd Schaefer, red., *Historical Justice in International Perspective: How Societies Are Trying to Right the Wrongs of the Past* (Publications of the German Historical Institute), Cambridge: Cambridge University Press, pp. 111-31.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (1997), *Grønland under den kolde krig: dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-1968*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Folketinget (2003), Forespørgsel nr. F 29, 29. april.
- Folketinget (2004), Forespørgsel nr. F 60, 26. maj.
- Frederiksen, Claus Hjort (2017), »Denmark in a rapidly changing security environment«, *Danish Foreign Policy Yearbook 2017*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 23-30.
- Frederiksen, Claus Hjort (2018), »The Role of Denmark in a More Complex Security Environment«, *Danish Foreign Policy Yearbook 2018*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 32-43.
- Frederiksen, Claus Hjort (2019), »Danish Defence in the Midst of Change«, *Danish Foreign Policy Yearbook 2019*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 32-45.
- Hemmer, Christopher og Peter Joachim Katzenstein (2002), »Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism«, *International Organization*, 56(3): 575-607.
- Heurlin, Bertel (1982), »Danish Security Policy«. *Cooperation and Conflict*, 17(3): 237-55.
- International Work Group for Indigenous Affairs (2005), *The Indigenous World 2005*, København: International Work Group for Indigenous Affairs.
- Jacobsen, Marc (2019), *Arctic identity interactions: Reconfiguring dependency in Greenland's and Denmark's foreign policies*, Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Kalaallit Nunaata Radioa (2019), »Aleqa Hammond er også vred: Hvorfor var vi ikke med til Trump-møde?«, <https://knr.gl/da/nyheder/aleqa-hammond-er-ogs%C3%A5-vred-hvorfor-var-vi-ikke-med-til-trump-m%C3%B8de>
- Kawato, Yuko (2015), *Protests Against U.S. Military Base Policy in Asia: Persuasion and Its Limits*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Kawana, Shinji (2012), *Base Politics: The Origins of the Post-war U.S. Policy for the Expansion of Overseas Bases* (Kichi no Seijigaku: Sengo Beikoku no Kaigai Kichi Kakudai Seisaku), Tokyo: Hakutō Shobō (In Japanese).
- Kawana, Shinji (2019a), »Base Politics and the Hold-up Problem«, i Takahashi, Minoru, red., *The Influence of Sub-state Actors on National Security: Using Military Bases to Forge Autonomy*, Dordrecht: Springer, pp. 11-24.
- Kawana, Shinji (2019b), »Resonating International Politics and Area Studies« (»Kyōshin Suru Kokusai Seijigaku to Chiiki Kenkyū«), i Shinji Kawana, red., *Resonating International Relations and Area Studies: Base Politics, Conflict and Regional Order* (Kyōshin Suru Kokusai Seijigaku to Chiiki Kenkyū: Kichi, Funsō, Chitsujo), Tokyo: Keisō Shobō (in Japanese), pp. 3-15.
- Kawana, Shinji (2021), »What questions does the study of military bases pose?« i Shinji Kawana og Minoru Takahashi, red., *Exploring Base Politics: How Host Countries Shape the Network of U.S. Overseas Bases*, Abingdon and New York: Routledge, pp.6-20.
- Kawana, Shinji og Minoru Takahashi (2021), *Exploring Base Politics: How Host Countries Shape the Network of U.S. Overseas Bases*, Abingdon and New York: Routledge.
- Kristensen, Kristian Søby (2004), »Greenland, Denmark and the Debate on Missile Defense: A Window of Opportunity for Increased Autonomy«, *DIIS Working Paper*, no. 2004:14, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Lake, David (1999), *Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century*, Princeton University Press.
- Lidegaard, Bo (1983), »Fribillet til NATO«, *Forsvar*, nr. 10, pp. 14-6.
- Lidegaard, Bo (1999), »Grønland i amerikansk perspektiv«, *Inuit, Kultur og Samfund*, Aarhus: Systime, pp. 231-9.
- Liska, George (1962), *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, Johns Hopkins University Press.
- Loukacheva, Natalia (2009), »Climate Change Policy in the Arctic: The Cases of Greenland and Nunavut«, i Timo Koivurova, E. Carina H. Keskitalo og Nigel Bankes, red., *Climate Governance in the Arctic*, Heidelberg: Springer, pp. 327-50.
- Naalakkersuisut (2002), 1. mødedag, 20 september.
- Nielsen, Sven Poul og Per Roos (2011), »Thule-2007«, Roskilde: Risø-DTU National Laboratory for Sustainable Energy.
- North Atlantic Treaty, NATO official website, [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)
- Pedersen, Ove Kaj (1993), »The Institutional History of the Danish Polity: From a Market and Mixed Economy to a



- Negotiated Economy«, i Sven-Erik Sjostrand, red., *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, London and New York: Routledge, pp. 277-99.
- Pedersen, Karina og Tim Knudsen (2005), »Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy«, i Thomas Poguntke og Paul Webb, red., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 159-75.
- Petersson, Olof (1994), *The Government and Politics of the Nordic Countries*, Stockholm: Fritzes.
- Saitou, Kousuke (2019), »How Have the U.S. Interests in Greenland Changed? Reconstructing the Perceived Value of Thule Air Base after the Cold War«, i Minori Takahashi, red., *The Influence of Sub-state Actors on National Security: Using Military Bases to Forge Autonomy*, Dordrecht: Springer, pp. 51-68.
- Salama, Vivian, Rebecca Ballhaus, Andrew Restuccia og Michael C. Bender (2019), »President Trump Eyes a New Real-Estate Purchase: Greenland«, *The Wall Street Journal*, 16. august.
- Sanders, Christopher (2000), *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, New York: Oxford University Press.
- Sommer, Karsten (2020), »Udenrigspolitik i fokus på møde hos statsministeren«, *Kalaallit Nunaata Radioa*, 7. januar.
- Stein, Harold Stein, red. (1963), *American Civil-Military Decisions: A Book of Case Studies*, Alabama: University of Alabama Press.
- Sørensen, Helle Nørrelund (2019), »Åbningstale: Mette Frederiksen vil have tættere samarbejde med Grønland«, *Kalaallit Nunaata Radioa*, 1. oktober.
- Takahashi, Minori (2011), »Denmark and the dispute over exploitation rights in the Arctic: Greenland, 'geographical neutrality' and diplomatic leadership«, *Balto-Scandia*, pp. 137-62.
- Takahashi, Minori (2019a), »Base Politics and Denmark«, *The Journal of International Security*, (47)3: 35-54 (In Japanese).
- Takahashi, Minori (2019b), »Greenland's Quest for Autonomy and the Political Dynamics Surrounding Thule Air Base«, i Minori Takahashi, red., *The Influence of Sub-state Actors on National Security: Using Military Bases to Forge Autonomy*, Dordrecht: Springer, pp. 25-49.
- Takahashi, Minori, red. (2019), *The Influence of Sub-state Actors on National Security: Using Military Bases to Forge Autonomy*, Dordrecht: Springer.
- Takahashi, Minori, Shinji Kawana, Kousuke Saitou, Yu Koizumi, Shino Hateruma og Ayae Shimizu (2019), »Autonomy and Military Bases: USAF Thule Base in Greenland as the Study Case«, i Heinen, Lassi, Heather Exner-Pirot og Justin Barnes, red., *Arctic Yearbook 2019*.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, København: Udenrigsministeriet.
- Terp, Holger (2004), »Forsvarsaftaler 1951 og 2004«, *Arbejderen*, 24. august.
- Udenrigsministeriet (2011), Årsrapport 2010, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (Danmark), Udenrigsdirektoratet (Grønland), og Udenrigsministeriet (Færøerne) (2011), *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020*.
- Vine, David (2015), *Base Nation: How U.S. Military Bases Abroad Harm America and the World*, New York: Metropolitan Books, Henry Holt and Company.
- Winther, Gorm, red. (2003), *Demokrati og magt i Grønland*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Yeo, Andrew (2011), *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, New York: Cambridge University Press.

# Grønlændernes holdninger til udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål: indsigter fra en survey

Temanummer: Arktiske relationer

*Hvad mener grønslænderne om de ændrede geopolitiske dynamikker i Arktis, udenrigs- og sikkerhedsmæssige udfordringer samt om forskellige internationale samarbejdspartnere? Disse og lignende spørgsmål bliver ofte stillet, men for første gang har vi data til at analysere et repræsentativt udsnit af den grønlandske befolknings holdninger til den*

*omverden, der i de senere år i højere og højere grad har rettet blikket mod Arktis og Grønland. Artiklen præsenterer og diskuterer de væsentligste fund fra en survey-undersøgelse foretaget ultimo 2020 med fokus på aktuelt trusselsbillede, grønslændernes syn på stormagterne og især internationale samarbejdspartnere og organisationer.*

## RASMUS LEANDER NIELSEN

Adjunkt, Institut for Samfund, Økonomi & Journalistik, Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet), raln@uni.gl

## MARIA ACKRÉN

Lektor, Institut for Samfund, Økonomi & Journalistik, Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet), maac@uni.gl

## Den første grønlandske meningsmåling om udenrigs- og sikkerhedspolitik

Grønland har de sidste godt 50 år og især efter årtusindeskiftet opdyrket en udenrigspolitisk stemme og deltager aktivt i en række internationale og arktiske fora. Stormagterne kigger igen i højere grad mod Grønland qua den geostrategiske placering, i takt med at sikkerhedsdynamikker i Arktis ændres i disse år. Litteraturen om Grønlands udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle er ligeledes støt voksende. Emnet er blevet belyst fra forskellige perspektiver, heriblandt: historisk gennemgang (f.eks. Heinrich, 2018; Nielsen, 2021), teknologihistorisk udvikling (f.eks. Doel et al., 2016), postkolonial tilgang (f.eks. Gad, 2016), paradiplomatisk tilgang (f.eks. Ackrén, 2014; Kristensen og Rahbek-Clemmensen, 2018), sikkerhedspolitisk tilgang (f.eks. Olesen et al. 2020) samt udenrigspolitiske konsekvenser ved mulige modeller for alternativer til det nuværende selvstyre (f.eks. Kleist, 2019). Vigtige nyere bidrag analyserer desuden interne dynamikker og Grønlands udenrigspolitiske handlingsrum i forhold til kompetencefordelingen med Danmark (f.eks. Ackrén, 2020; Jacobsen, 2019).

Litteraturen på området er således mangfoldig og inkluderer interessante historiske og aktuelle indsigter, men vi ved stadig meget, meget lidt om, hvad den grønlandske befolkning mener om den udenrigs- og sikkerhedspolitiske opmærksomhed og udvikling, som p.t. har fået en renæssance i forskningen i en arktisk kontekst. Den stigende interesse for Arktis og geopolitikkens genkomst har primært betydet, at fokus er rettet mod de relationer, som de arktiske (og såkaldte nær-arktiske) lande og internationale organisationer har i forhold til hinanden, men der er langt fra Tasiilaq, Narsaq og Uummannaq til Washington, Bruxelles og Beijing.

Det er efterhånden en kliché at betone, at vi ikke må glemme de mennesker, der rent faktisk bor i Arktis, men et forsvindende lille fokus har været rettet mod befolkningerne i de arktiske samfund og deres syn på den nye geopolitiske virkelighed, de står over for (jf. Axworthy og Tsui, 2020). Som det diskuteres nærmere i næste afsnit, har der været tidligere undersøgelser, hvor enkelte udenrigs- eller sikkerhedspolitiske spørgsmål implicit eller eksplicit har indgået, men hvor det primære fokus for undersøgelserne er et andet, og/eller der er metodiske problemer forbundet med bl.a. oversættelse.

Denne artikel vil give et første samlet indblik i, hvad befolkningen i Grønland mener om en række udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, hvor disse metodiske problemer er søgt minimeret. Data er baseret på en survey-undersøgelse foretaget af meningsmålingsinstituttet HS Analyse fra Nuuk i perioden medio november til medio december 2020.<sup>1</sup> Undersøgelsen er resultatet af et samarbejde mellem Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet) og Konrad-Adenauer-Stiftung i Stockholm, Sverige, og er en del af et større komparativt projekt omkring befolkningernes holdninger til udenrigs- og sikkerhedspolitik i de nordiske lande, hvor Norge foreløbigt er den første case og Grønland den anden (jf. hhv. Svendsen og Weltzien, 2020; Ackrén og Nielsen, 2021). Dette og andre af de i næste afsnit nævnte survey-undersøgelser giver hermed mulighed for at foretage enkelte sammenligninger i forhold til andre lande eller over tid, men den primære ambition er at give et indblik i grønlandske holdninger på befolkningsniveau.

For det første måler vi aktuel trusselsvurdering, som har komparativ interesse, men ligeledes er interessant, fordi Grønland og Arktis ofte indgår i analyser af klimaforandringer og geopolitik. Hvordan vægtes disse kontra andre udfordringer af befolkningen, og hvordan anses den aktuelle sikkerhedsmæssige situation i Arktis? For det andet behandler vi en række spørgsmål vedrørende synet på stormagterne. Især Kina-USA-relationer fylder en del i sikkerhedspolitiske analyser i forhold til Grønland, og USA har de senere år haft fokus på at opbygge tættere relationer med Nuuk. Hvorledes vurderes de respektive stormagter på forskellige parametre? Den tredje delanalyse går mere i dybden med synet på forskellige lande og internationale organisationer. Grønland har siden 1970'erne løbende udvidet den globale vennekreds. Hvilke samarbejdspartnere foretrækkes af befolkningen?

Artiklen vil således præsentere den første samlede meningsmåling vedrørende, hvad Grønlands befolkning svarer på en række forskellige udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Formålet er ikke at påvise kausale sammenhænge, men med deskriptiv statistik at præsentere et overblik over de fund, der er mest interessante i et i grønlandsk sammenhæng unikt datasæt, der indgår i et fortløbende komparativt nordisk projekt. Dette udfoldes ved i næste afsnit kort at beskrive tidligere relevante survey-undersøgelser og dernæst dataindsamling og metodiske overvejelser i vores undersøgelse. Herefter følger en kort introduktion til konteksten for Grønland som udenrigspolitisk aktør. Dernæst dykker selve analysen ned i tre overordnede temaer på baggrund af

datasættet, nemlig dels aktuelle, generelle og sikkerhedsmæssige trusler, dels forholdet til de tre stormagter USA, Kina og Rusland og dels tilslutning til internationale alliancer og organisationer. Hovedfokus vil være på sidstnævnte delanalyse. Afslutningsvist opsummerer vi de mest centrale indsigter fra undersøgelsen set fra befolkningens perspektiv.

### Tidligere survey-undersøgelser i Grønland og Arktis

Der udføres i Grønland, udover kvalitative, antropologiske og naturvidenskabelige dataindsamlinger, løbende en større kvantitativ databehandling i forhold til sundhedsundersøgelser (Larsen et al., 2019) og levevilkår (Poppel, 2015). Hertil kommer en nylig, større undersøgelse om primært klimaforandringer, selvstændighed og politisk økonomi (Minor et al., 2019). Flere af disse undersøgelser har enkelte spørgsmål af relevans i forhold til udenrigs- og/eller sikkerhedspolitik, eksempelvis omhandlende klimaforandringer, minedrift eller human og food security. Det er relevant, fordi der er stigende enighed i litteraturen om, at en række områder som råstoffer, infrastruktur og kommerciel udenrigspolitik i praksis ofte(re) er i en gråzone mellem hjemtagne områder og udenrigs- og sikkerhedspolitik (Olesen et al., 2020). Disse undersøgelser har dog andre primære fokusområder og således ikke et eksplisit udenrigspolitisk fokus.

Mere specifikt om udenrigs- og sikkerhedspolitik er især de to *Rethinking the Top of the World: Arctic Security Public Opinion Survey*-undersøgelser værd at nævne. De byggede på større tværarktiske dataindsamlinger fra 2010 og 2015 udført af den canadiske NGO the Gordon Foundation (2015; jf. Axworthy og Tsui, 2020). Undersøgelserne indeholder en række spørgsmål om militær sikkerhed og tilstedeværelse, atomvåben og kendskab til Arktisk Råd etc. I modsætning til Canada og USA er respondenterne for Kongeriget Danmark dog ikke delt i en arktisk og ikke-arktisk pulje (nord/syd), men foretaget blandt danske respondenter. For et par år siden og igen i slutningen af 2020 fik amerikanere foretaget en undersøgelse om udenrigspolitiske spørgsmål, herunder bl.a. kinesisk tilstedeværelse i Grønland, hvor de brugte det danske meningsmålingsinstitut Epinion. Resultaterne er os bekendt ikke er publiceret, og vi kan således ikke vurdere metoden eller resultaterne.

En anden upubliceret amerikansk undersøgelse med grønlandske respondenter foretaget af HS Analyse for Pew (2013) om råolieudvinding indeholder et spørgsmål om, hvem man anser som mest egnet til at varetage grønlændernes interesser, hvor både grønlandske og internationale aktører indgår. Der var her langt større tillid til grønlandske politikere og organisationer, som ICC (Inuit Circumpolar Council, Greenland) og KNAPK (interessesammenslutningen for fiskere og fangere) end Danmark, Canada, olieindustrien og især Kina og Greenpeace. I 2013 fik Ugebrevet A4 udført en survey i Grønland om storskalaloven, hvor der ligeledes blev spurgt ind til vigtigste alliancepartnere. Her blev Canada udpeget som den foretrukne samarbejdspartner, foran Danmark, hvilket blev dækket af flere medier som DR og den grønlandske avis Sermitsiaq (Ugebrevet A4, 2013; jf. Jacobsen og Gad, 2018: 23, fodnote 13).

Dataindsamling blev her igen foretaget i Grønland af HS Analyse, som også har gennemført survey-undersøgelser om bl.a. uran og har stået for dataindsamling i vores survey-undersøgelse, som vi diskuterer nærmere i næste afsnit. Opsummerende kan vi således udlede, at vi ikke er de første, der har spurgt ind til udenrigspolitiske forhold, men at det har været enkeltspørgsmål i forbindelse med undersøgelser med andre foci, hvorimod vi præsenterer den første samlede undersøgelse, hvor udenrigs- og sikkerhedspolitik er det primære fokusområde, og hvor undersøgelsen indeholder en række spørgsmål af både udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse.

## Overvejelser om dataindsamling

Dataindsamlingen er baseret på telefoninterviews med et repræsentativt sample af den grønlandske befolkning – en ny liste blev frigivet fra det grønlandske teleselskab Tele-Post med 6000 tilfældigt udvalgte telefonnumre i hele Grønland med fastnet telefoner, mobilere og taletidskort.<sup>2</sup> Kun personer fra 18 år og ældre har deltaget som interviewpersoner. Spørgeskema var tilgængelig på tre sprog (grønlandsk, dansk og engelsk) og udarbejdet af denne artikels forfattere med nogle spørgsmål som gengangere fra en tidligere norsk undersøgelse (Svendsen og Weltzien, 2020). Andre spørgsmål blev tilføjet eller tilrettet til en grønlandsk kontekst som beskrevet nærmere nedenfor. Telefoninterviews er foretaget af det lokale analyseinstitut HS Analyse, og datasættet har 704 svarpersoner, hvilket er kutyme i en grønlandsk kontekst ift. antallet af respondenter. Vi foretog efterfølgende en sammenligning af relevante baggrundsvariabler med Grønlands Statistiks data for hele populationen, og den viser, at undersøgelsen er repræsentativ i forhold til køn, alder, bopæl, uddannelse og arbejdsforhold.<sup>3</sup>

Der er eksempelvis 52 pct. mænd i datasættet, men det flugter med en overvægt af mænd i den samlede population og især i hovedparten af aldersgruppen fra 25-65 år. Der er en lille overrepræsentation af bygdeboere i forhold til bosætning for hele populationen, men forskelle i faktiske antal personer er så minimale, at vi vurderer, det ikke har indflydelse på analysens fund. Vi har således valgt ikke at vægte variablerne i datasættet, men bruger rådata, som indtastet fra analysefirmaet, der har lavet telefoninterviews. På grund af omkostningerne ved at anvende internet i bl.a. Nord- og Østgrønland ved online-surveys, indenrigsrejseomkostninger og sproglige barrierer vurderes den valgte metode med telefoninterviews foretaget af HS Analyse som den mest hensigtsmæssige. Sprogligt vil en undersøgelse, der ikke er foretaget af grønlandsksprogede interviewere, være så biased, at den reelt er ubrugelig, da mange uden for de større byer ikke taler dansk eller engelsk.

Spørgeskemaet har 17 primære spørgsmål samt underspørgsmål og en række baggrundsvariabler. En lignende undersøgelse blev som nævnt foretaget i Norge i foråret 2020 (Svendsen og Weltzien, 2020). Under udarbejdelsen af surveyen var vi opmærksomme på at bibeholde et antal variabler af komparativ interesse fra den norske survey og kommende, planlagte undersøgelser og med en forhåbning om i fremtiden at kunne opbygge en tidsserie.<sup>4</sup>



Den grønlandske del af projektet er den anden i rækken, hvorfor vi kunne medtage relevante spørgsmål fra den norske case, men samtidig kalibrere spørgsmål ift. lokale udfordringer og muligheder. En række spørgsmål om især EU og Kina er neddroset i den grønlandske version, mens vi har tilføjet spørgsmål om især USA. Ligeledes var der et spørgsmål om Rusland i den norske version, som vi også stillede i forhold til Kina og USA for direkte at kunne sammenligne syn på stormagter (jf. figur 3 nedenfor). Primært ét spørgsmål fungerede ikke i praksis, da et spørgsmål om betydningen af Brexit (Storbritanniens udtræden af EU) for Grønland resulterede i mange »ved ikke« svar. Overordnet set er svarprocenten høj og tilfredsstillende. Den statistiske usikkerhed for hele datasættet er godt 3 pct. med et konfidensinterval på 95 pct. Generelt set anses undersøgelsens data således som havende høj intern (grønlandske case) og ekstern (komparativt) validitet og være repræsentativ for hele den grønlandske befolkning.

### Den udenrigspolitiske kontekst

Grønlands udenrigsrelationer har udviklet sig fra status som dansk koloni (1721-1953), hvor der var særdeles begrænset kontakt til omverdenen, over amerikansk beskyttelse under Anden Verdenskrig, der fortsatte under den Kolde Krig og op til i dag, over EF-medlemskab i 1973 og udmeldelse årtiet efter, til i dag at have et velfungerende diplomati (dog med få ansatte) og spille en væsentlig rolle i bl.a. arktiske fora (Heinrich, 2018; Nielsen, 2021). Hjemmestyreloven fra 1979 var ukonkret i forhold til udenrigspolitiske kompetencer, der dog udviklede sig igennem praksis, men (proto-)forfatningsretligt og forvaltningsmæssigt er der sket en udvikling, hvor særligt Itilleq-erklæringen fra 2003, Fuldmagtloven fra 2005 og Selvstyreloven fra 2009 formaliserede, at den grønlandske regering kan indgå internationale aftaler på en række områder og især på hjemtagne emner som fiskeeksport, uddannelse, turisme og efter 2010 også råstofområdet mm.

Grønland har egne repræsentationer i Bruxelles (siden 1992), Washington D.C. (siden 2014 og siden 2015 gældende for både USA og Canada), Reykjavík (siden 2018) og åbner snart et kontor i Beijing (Vesterbirk, 2006; Ackrén, 2014; Nielsen, 2021). Samarbejdspartnere inkluderer ud over Danmark de nordiske, vestnordiske og arktiske lande, herunder især Island, USA og Canada, og i stigende grad Østasien med en årlig fiskerieksport på 2,3 mia. kr. (Jacobsen og Gad, 2018). Grønland spiller en aktiv rolle i FN, Nordisk Råd og især i OCTA (sammenslutning af OLT-lande under EU-regi) og Arktisk Råd. Sikkerhedspolitisk har USA været til stede i Grønland siden Anden Verdenskrig, hvor Pituffik (Thulebasen) er den eneste tilbageværende base i Grønland, og amerikanerne har de senere år opprioriteret Grønland i den nordamerikanske og arktiske interessesfære med en række initiativer og genåbningen af et konsulat i Nuuk (Olesen et al., 2020).

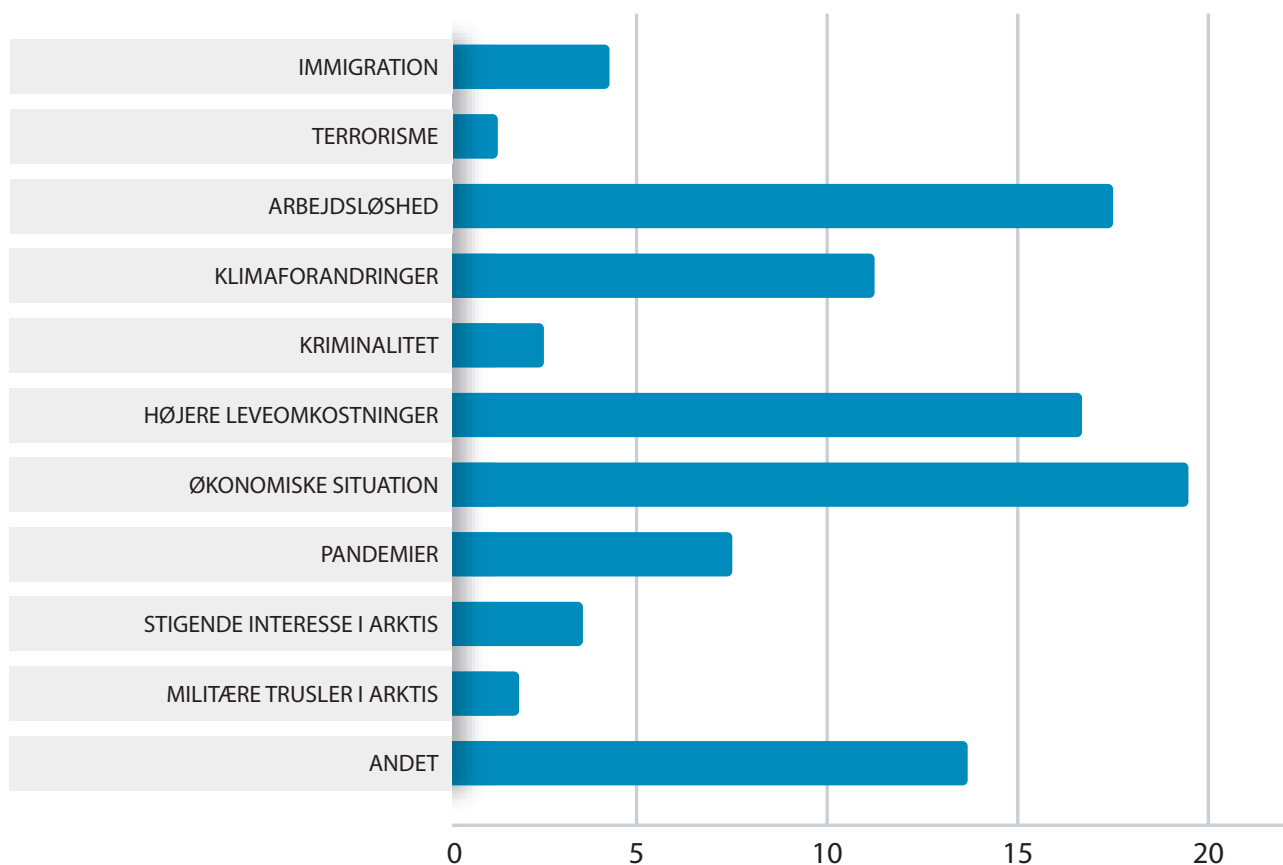
## Befolkningens syn på Grønlands internationale relationer

Selv om der som indledningsvist nævnt har været en støt stigende akademisk interesse for Grønlands udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle, empirisk udvikling i kompetencer og omfang af især kommerciel udenrigspolitik samt stor interesse for klimaforandringer og geopolitik i Arktis fra verdenspressen, er det første gang vi kan få et indblik i, hvad befolkningen mener om en række udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. I de næste underafsnit præsenterer og diskuterer vi de væsentligste variabler i datasættet.

### Hvad udgør de største trusler, ifølge grønlænderne selv?

Som det første har vi spurgt ind til: *Hvad er de tre største udfordringer, som det grønlandske samfund står overfor?* Respondenterne er således blevet bedt om at udpege tre forhold ud fra en række alternativer og har desuden haft mulighed for tilføje yderligere emner ved en åben svarmulighed. Her blev alternativer som hjemløshed, uddannelse, sociale forhold og fattigdom tilføjet til listen. Disse alternativer er i figur 1 placeret under »andet«. <sup>5</sup> I figuren under »andet« samles ligeledes prædefinerede alternativer som f.eks. cyberkriminalitet, som har en lille svarprocent.

Figur 1: Hvilke er de største udfordringer, som det grønlandske samfund står overfor

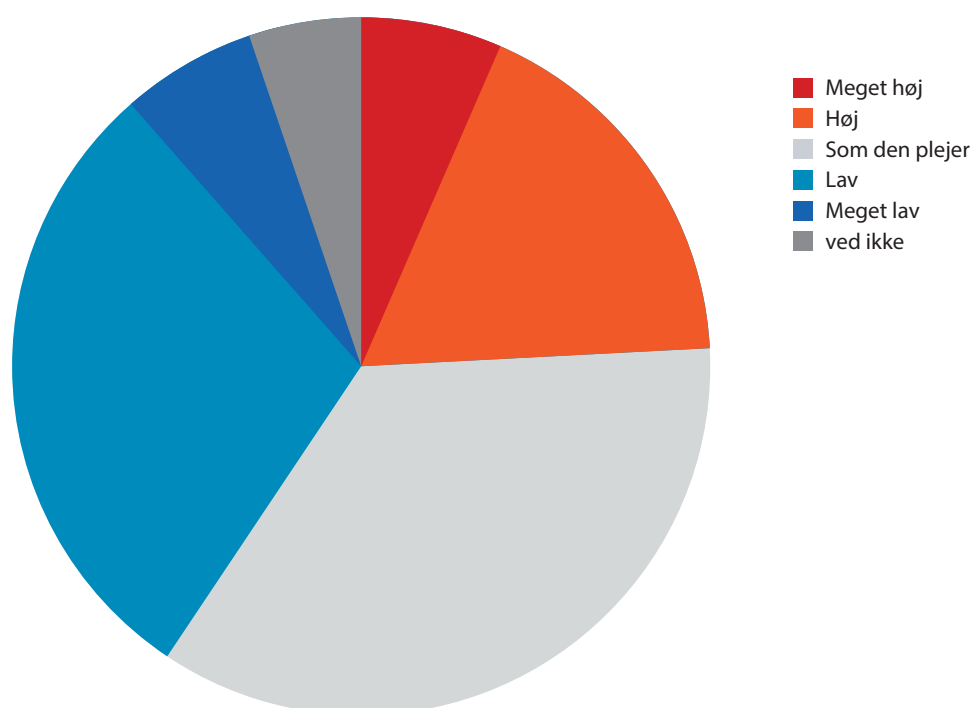


Figur 1 viser, at den økonomiske situation, arbejdsløshed og leveomkostninger er de tre primære udfordringer, som befolkningen ser som de største udfordringer for det grønlandske samfund. Svarene er på linje med det, som primært fremkommer i medier og i de politiske debatter i Grønland, nemlig at det primært er de interne, økonomiske og borgernære spørgsmål, som optager størstedelen af befolkningen. Klimaforandringer kommer på fjerdepladsen, mens sikkerhedspolitiske emner kommer langt nede på listen.

Spørger vi mere eksplicit ind til, hvordan sikkerhedstruslen opleves, svarer godt en fjerdedel, at den er meget høj eller høj (hhv. 6,5 og 17,5 pct.), hvilket svarer nogenlunde til resultatet i den norske undersøgelse. Ca. 35 pct. anfører, at det er på et normalt niveau, og 35 pct., at trusselniveauet er lavt eller meget lavt (hhv. 29 og 6 pct.; 5 pct. »ved ikke«; se figur 2). Den største forskel fra den norske undersøgelse med et tilsvarende spørgsmål er, at langt flere nordmænd anser den som normal, mens flere grønlændere opfatter sikkerhedstruslen som værende lav/meget lav (sammenlign med Svendsen og Weltzien, 2020: 6). I førnævnte undersøgelse fra the Gordon Foundation (2015) var opfattelsen dengang af en stigende (militær) trussel specielt høj i Finland, Rusland og især Island, mens den var lavere i Danmark, Norge, Sverige og især USA (dog lidt højere i Alaska). De nye grønlandske tal er endnu mindre alarmistiske end alle lande i 2015-undersøgelsen, og trods den megen omtale af geopolitiske dynamikker og stormagtkonflikter i regionen (jf. Olesen et al. 2020), anses den aktuelle sikkerhedstrussel således for et mindre problem af et flertal af befolkningen.

Figur 2: Den aktuelle sikkerhedstrussel

### Hvordan opfatter du sikkerhedstruslen over for Grønland i dag?



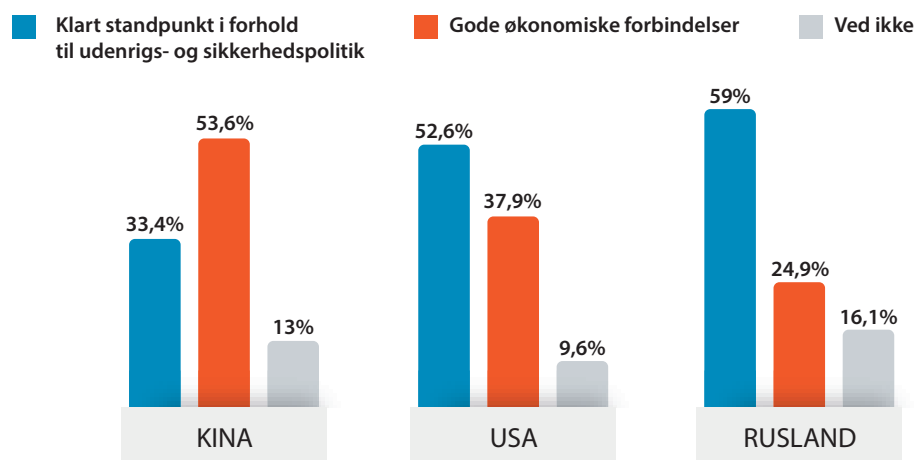
Hertil kommer, at et fåtal på 28 pct. mener, at Grønland skal have sit eget militær, hvor 66 pct. svarer »nej« (6 pct. »ved ikke«). Der arbejdes løbende på at få flere værnepligtige grønlændere i militæret, udbygge et civilberedskab flere steder på kysten eller rekruttere flere lokale til at arbejde for Arktisk Kommando i Nuuk, der hører under det danske forsvar. Det har ligeledes fra primært Siumut været foreslået, at Grønland skal have sit eget hjemmeværn og/eller en kaserne og forsvarsuddannelse i Kangerlussuaq. Det sidste er for nyligt inkluderet i den arktiske kapacitetspakke, der blev præsenteret i februar 2021 af det danske Forsvarsministerium, men der udstår en præcisering af implementering samt forholdet mellem civile og militære formål med uddannelsen. Skulle selvstændighed (eller en såkaldt »free association«-model; se Kleist, 2019 for diskussion heraf) blive mere konkret i nærmeste fremtid, vil en islandsk eller ålandsk model, hvor forsvar enten outsources eller dropes ved en demilitarisering, dog være sandsynlig. Det kan have indvirkning på svarfordelingen, at en selvstændig grønlandsk militær enhed p.t. er diffus i forhold til timing, kapabiliteter, og om der overhovedet skal være en stående hær, suverænitets håndhavende patruljering og/eller en selvstændig overvågningsenhed.

### Syn på stormagterne

Det næste emne fra surveyen, vi vil behandle, er forholdet til tre stormagter. I surveyen er der en række spørgsmål, der enten implicit eller eksplicit omhandler Kina, Rusland eller USA. Tre spørgsmål har samme ordlyd: »Når du tænker på Grønlands forhold til X, hvad er så vigtigst?« – med X lig de tre stormagter i de respektive spørgsmål, og som svarmuligheder var økonomiske relationer henholdsvis en klar udenrigs- og sikkerhedspolitisk holdning (se figur 3). Spørgsmålet er inspireret af den norske survey, der stillede et lignende spørgsmål i forhold til nordmændenes syn på Rusland, men hvor vi ligeledes er interesserede i det komparative aspekt og har tilføjet både USA og Kina.

Figur 3: Forhold til stormagterne Kina, USA og Rusland

## Grønlands forhold til stormagterne



Det var kun muligt at give ét svar, og spørgsmålet er stillet for at tvinge respondenterne til at tage prioriteret stilling, selv om det ikke nødvendigvis er et dikotomt valg i praksis. Hermed kan vi komparativt se forskelle i svarmønstre i forhold til de tre lande. I den norske survey svarede lidt over 58 pct., at de prioriterer gode, økonomiske relationer til Rusland, mens knap 42 pct. vægtede klar sikkerhedspolitisk attitude (Svendsen og Weltzien, 2020: 5). Figur 3 viser, at den grønlandske befolkning er positivt indstillet overfor Kina i forhold til at have gode økonomiske forbindelser med landet. I forhold til USA og Rusland vægter befolkningen, at Grønland skal have et klart standpunkt i forhold til udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette er et interessant komparativt resultat med tanke på den negative pressedækning, som Kina i stigende grad har fået i vestlige medier. Det adskiller sig ligeledes fra tendenser i en række andre lande, hvor synet på Kina er blevet markant forværret over de senere år og i forlængelse af Corona-epidemiens udbrud primo 2020.<sup>6</sup> En årsag er givetvis, at Kina anses som et vigtigt eksportland i forhold til fiskeri, hvorfor gode økonomiske forbindelser ses som vigtigt.

Andre spørgsmål vedrørende Kina viser, at ca. 58 pct. ser Kinas indflydelse i internationale organisationer som overvejende positivt, ca. 53 pct. ser Kinas stigende indflydelse i verden som overvejende positivt, mens synet på kinesiske investeringer specifikt i Grønland scorer noget lavere med 32 pct. Den grønlandske befolkning ser altså overvejende på Kina som en positiv aktør i internationale relationer i et komparativt perspektiv. Som andre dele af datasættet dog viser (jf. også næste afsnit og figur 4 samt Ackrén og Nielsen, 2021), er der indikatorer i undersøgelsen på, at synet på Kina varierer, så konteksten for samarbejdsområde bør undersøges nærmere i fremtidig forskning på området. Der er – i modsætning til en udbredt myte – ganske få kinesere i Grønland, og de arbejder primært på fiskerifabrikker i Maniitsoq, Ilulissat og Uummannaq. Det kan dog ændre sig i fremtiden i forbindelse med nye mineprojekter i bl.a. Sydgrønland.

I forhold til Rusland bør det nævnes, at landet ikke fylder meget i den offentlige debat i Grønland (Jacobsen og Gad, 2018; Olesen et al., 2020). Der er samarbejde i arbejdsgrupperne i Arktisk Råd-regi og en vis eksport, og i forhold til sikkerhedspolitik kommer de nærliggende baser samt russiske ubåde på østkysten og ned mod Island i det såkaldte GIUK-gap til tider til debat. En russisk honorær konsul er for nyligt udpeget, men det er en lavpraktisk stilling varetaget af en lokal, ikke en udsendt russisk diplomat. Når proksimitet, overlappende kontinentalsokkel-krav og Ruslands arktiske landstørrelse tages i betragtning, er landet overraskende fraværende i den grønlandske debat. De grønlandske tal i figur 3 om en russisk sikkerhedsrisiko er svagere udtryk for samme tendens som i det arktiske Skandinavien eller USA (f.eks. Gordon Foundation, 2015).

I forhold til USA spiller en længere forhistorie givet ind på både godt og ondt set fra grønlandsk side. Inden for de senere år har der været markant øget kontakt – ud over Thulebasens længevarende betydning – men også med en



række skuffelser og senest Trumps, for mange akavede, købsforsøg for et par år siden *in mente* (Olsvig og Nielsen, 2019). At over halvdelen af respondenterne vægter et klart udenrigs- og sikkerhedspolitisk standpunkt over et godt økonomisk forhold, er iøjefaldende. Hermed er USA's kampagne om at fremstå som Grønlands foretrukne partner i Arktis ikke lykkedes fuldt ud endnu. Et markant resultat i surveyen er desuden, at kun 18,5 pct. af grønlænderne mener, at man bør følge USA's politik over for Kina, mens 81,5 pct. svarer »nej«. Heroverfor mener 84 pct., at Grønland primært bør stå fast i forhold til sin egen politik i forholdet til Kina, mens 11 pct. ikke mener Grønland bør håndtere dette selv, og 5 pct. svarer »ved ikke«.

Både aktuelt og i fremtiden vil Grønland have en interesse i samarbejde med forskellige internationale aktører både i forhold til kommerciel udenrigspolitik og geopolitiske udfordringer. Spørgsmålet er med hvem? Det behandler vi i næste afsnit.

### *Syn på internationalt samarbejde og organisationer*

Til spørgsmålet om Grønland burde fastholde nuværende alliancer (med Danmark, USA og NATO m.fl.) svarer 68 pct. i vores survey, at man burde vægte nuværende alliancer, mens 32 pct. anfører, at Grønland burde afsøge nye alliancer. Til sammenligning svarer 80 pct. i den tidligere nævnte norske pendant, at man burde fortsætte med nuværende mod 20 pct. for nye alliancer (Svendsen og Weltzien, 2020). Vi spurgte ligeledes ind til, om Grønland burde forfølge egne nationale interesser, selv om det kunne føre til protest fra allierede eller tage hensyn til allierede, selv om det kunne betyde kompromisser, hvortil 53 pct. vægtede den nationale interesse, 40 pct. vægtede alliancer, og 7 pct. svarede »ved ikke«.

Grønland meldte sig ud af EF i 1985 via en folkeafstemning i 1982 (det europæiske fællesskab, der i starten af 1990'erne blev til EU efter Maastricht-traktaten) (Gad, 2016; Nielsen, 2021). På spørgsmålet om, hvad man ville stemme, hvis et nyt EU-medlemskab kom på tale, svarer 40 pct. »ja« og 60 pct. »nej« (fraregnet lidt over 20 pct. af respondenterne, der ikke ved, hvad de ville stemme). Et nyt EU-medlemskab kommer yderst sjældent til debat, f.eks. rejst af Grønlands Erhverv, og et forslag fra Demokraterne fra efteråret 2016 om en gennemgribende cost-benefit-analyse blev stemt ned i Inatsisartut, og i stedet blev der udgivet en redegørelse året efter om Grønlands muligheder for øget samarbejde med EU og fora med tilknytning til EU.<sup>7</sup> Relateret har vi spurgt ind til betydningen af Brexit. Jf. metodeafsnittet er antallet af »ved ikke« her højt (43,5 pct.), men kun knap 16 pct. ser det som en negativ ting mod knap 41 pct., der tror det vil få positiv betydning for Grønland. Det er overraskende, idet grønlandske medier i de senere år har kørt en række historier om, hvordan især eksport af torsk og koldtvandsrejer er udfordret af Brexit.

NATO nyder ifølge undersøgelsen meget høj opbakning i det grønlandske samfund med over 72 pct., der anser forsvarssamarbejdet som en positiv ting, mens knap 21 pct. svarer hverken/eller, og kun under 3 pct. ser negativt på

NATO-alliancen. Det er markant, fordi der findes politiske røster på især venstrefløjen og i ICC, der går ind for demilitarisering og fastholdelse af Arktis som en »fredszone«. Der har ved flere lejligheder og under valgkampe været diskussion af, om Grønland skulle fortsætte NATO-medlemskab efter fuld selvstændighed, hvorimod de praktiske forhold, hvor en model á la Island er mest sandsynlig, forbliver mindre klart formuleret for nuværende. Ligeledes er der akademisk uenighed om, hvorvidt NATO burde spille en større selvstændig rolle i Arktis (Olesen et al., 2020).

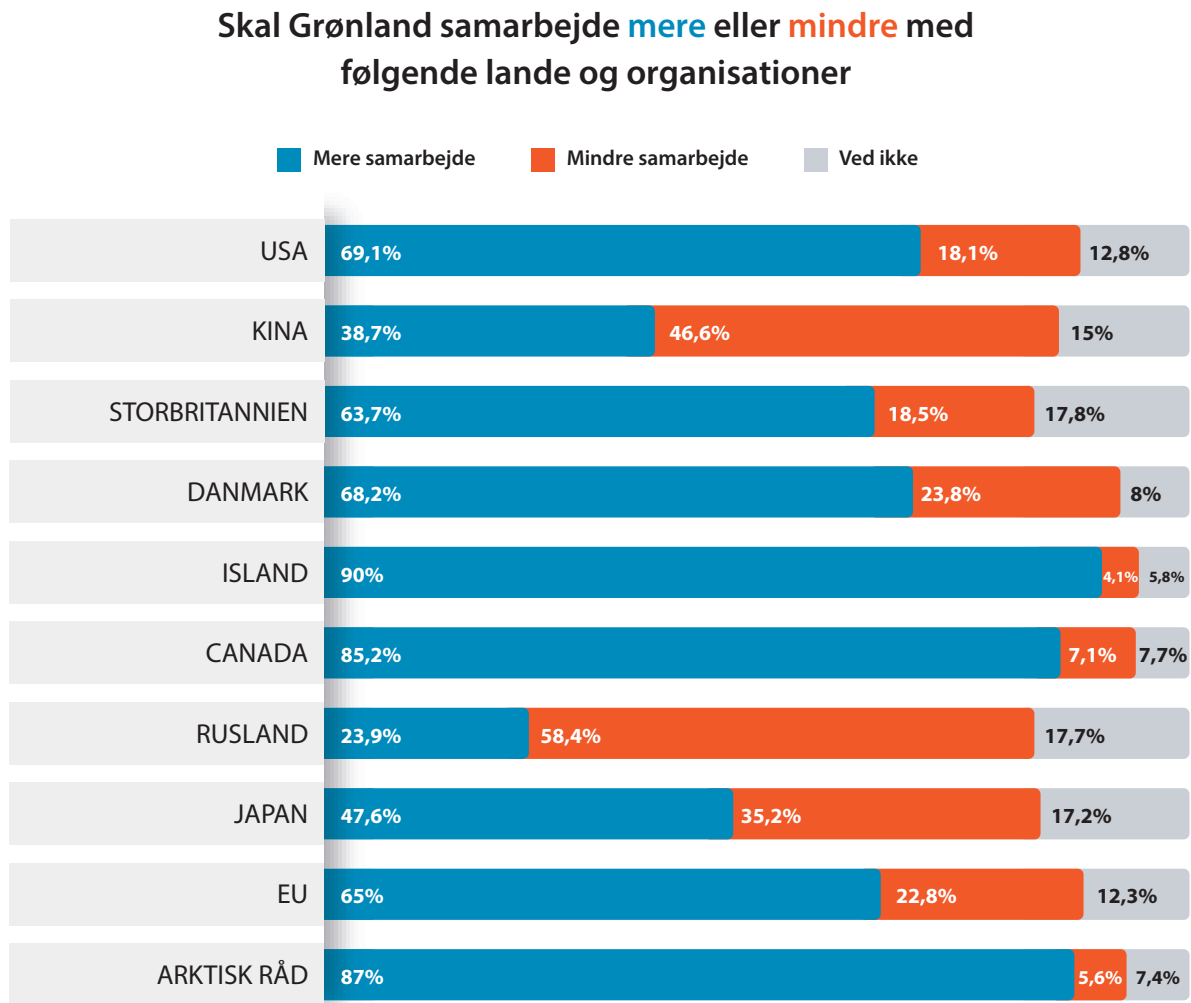
Opbakningen synes dog på plads i den brede befolkning. Dette viser sig også i en direkte sammenligning med andre aktører vedrørende sikkerhedspolitisk samarbejde, hvor det kun var muligt at angive ét svar i forhold til en række alternativer. Her peger hele 45 pct. på NATO, mens de øvrige nordiske lande prioriteres af 28 pct., og kun 12 pct. ønsker tættere sikkerhedssamarbejde med EU og europæiske lande. 5,5 pct. mener, Grønland bør løse eventuelle sikkerhedsudfordringer selv, og 5 pct. svarer andre muligheder end ovenstående. Dette stemmer generelt overens med svarene, i forhold til hvilke lande eller organisationer som Grønland burde samarbejde mere med i fremtiden, jf. nedenstående.

FN nyder ligeledes stor opbakning. Ift. spørgsmålet om man burde fortsætte med at »støtte FN og dets bestræbelser på at skabe fælles regler for international politik« eller »fokuser på andre internationale organisationer, som er mere effektive«, bakker godt to-tredjedele op om FN-systemet, hvilket dog er noget lavere end de 81 pct. på samme spørgsmål i den norske undersøgelse. Fremtidig forskning – også gerne kvalitativ – bør her også sondre mellem FN's forskellige fokusområder som generel fredsbevarende organ, advokerende for international retsorden, UNCLOS (kontinentalsokkel- og havretsregler, som Grønland/Danmark har en interesse i pga. Nordpolen og andre områder), oprindelige folks rettigheder og naturbeskyttelse mm. Til formålet i denne undersøgelse viser data dog en generel stor opbakning til internationale organisationer og international ret.

Arktisk Råd anses typisk som det vigtigste, regionale samarbejdsforum blandt grønlandske diplomater (Jacobsen, 2019; Olesen et al., 2020). På et spørgsmål vedrørende miljøpolitik svarer næsten 94 pct, at de foretrækker samarbejde med Arktisk Råd frem for Kina (6 pct.). Arktisk Råd scorer også højt, når vi beder respondenterne vurdere, om Grønland burde samarbejde mere eller mindre med en række forskellige aktører som illustreret i figur 4.

I figur 4 ser vi, at Island, Arktisk Råd og Canada scorer højest i ønsket om mere samarbejde, mens USA, Danmark, EU og Storbritannien kommer lige efter. Japan, Kina og især Rusland scorer lavt på dette komparative spørgsmål.

Figur 4: Præferencer for samarbejde med udvalgte lande og internationale organisationer



Vi havde her opstillet en række prædefinerede svarmuligheder, der både inkluderer lande og et par internationale organisationer. Til hver mulighed kunne man svare hhv. mere eller mindre samarbejde i fremtiden eller »ved ikke«. Desuden var der en åben svarmulighed, hvor respondenterne selv kunne tilføje svar. Her blev de nordiske lande, Alaska og Færøerne nævnt af få af respondenterne (mellem 8-12 personer pr. alternativ). Generelt anses andre aktører i den arktiske region som foretrukne samarbejdspartnere. I Ugebrevet A4's tidligere nævnte måling vedrørende storskalaprojekter ansås Canada den foretrukne samarbejdspartner. I både A4's (2013) samt Jacobsen og Gads (2018) udlægning heraf tolkes den canadiske prioritet mere rettet imod et inuit-slægtskab end den canadiske regering. I den upublicerede Pew-undersøgelse om, hvem der bedst varetager den grønlandske befolknings interesser i forhold til råolieudvinding, kommer Canada og Danmark nogenlunde ens ud. Begge scorer noget under diverse grønlandske aktører, men højere end Kina og Greenpeace (Pew, 2013).

En væsentlig årsag til ønsket om øget internationalt samarbejde er udenlandske investeringer (FDI), som kan medvirke til at diversificere den grønland-

ske økonomi, så man bliver mindre afhængig af fiskerieksporsten. Holdninger til udenlandske investeringer i Grønland er overordnet meget positive, men en større gruppe svarer med den tvetydige svarmulighed, at de både har en positiv og negativ holdning. Dette kan givetvis forklares med, at flere potentielle projekter i forbindelse med bl.a. minedrift har været uforløste eller kontroversielle. Udenlandske projekter kommer ikke nødvendigvis Grønland til gavn på kort sigt, og der er desuden ofte mangel på uddannet arbejdskraft og dyr infrastruktur. Små 60 pct. er overordnede FDI-positive. 27 pct. er meget positive i forhold til investeringer fra udlandet, og 31 pct. er positive, mens 30,5 pct. er både positive og negative i forhold til udenlandske investeringer. Det er kun meget få procent, som er decideret negative (5 pct.) eller meget negative (1,5 pct.; 5 pct. »ved ikke«).

Investeringer fra især Kina har i en årrække været kontroversielle, og vi har i de senere år set flere eksempler, hvor Washington via København *de facto* har vetoet kinesiske investeringer – i den tidligere marinestation Grønnedal i Sydvestgrønland og i forhold til infrastrukturprojekter. Ofte lyder modsvaret fra grønlandske politikere, at »penge lugter ikke«, forstået på den måde, at man kan samarbejde med alle, så længe de overholder gældende lovgivning og er til gavn for den grønlandske økonomi. Som daværende Naalakkersuisoq for udenrigsanliggender Steen Lynge udtalte i sommeren 2020: »... når det gælder investeringer inden for hjemtagne områder som eksempelvis handel og råstoffer, så er det et grønlandsk anliggende, som vi suverænt selv træffer beslutninger om [...]. Vi vil ikke afgive vores ret til at indgå handler. Grønland er åben for alle handelsaftaler, så længe det overholder den grønlandske lovgivning og internationale standarder.« (Altinget, 2020). »Open for business« er blevet introduceret via Twitter efter Trump-vil-købe-Grønland-episoden i sensommeren 2019 og er blevet et slogan, der ofte benyttes af grønlandske politikere (Olsvig og Nielsen, 2019). Generelt er befolkningen ligeledes positive over for internationalt samarbejde, især blandt nabolande i den arktiske region.

### Ubekymret om geopolitikken og tiltrukket af internationalt samarbejde

Denne artikel har præsenteret forskellige fund fra den første samlede grønlandske survey om udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Det lader sig ikke gøre at tegne en sammenhængende profil af den grønlandske vælger i forhold til udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål på denne baggrund, men det primære bidrag til en voksende litteratur om Grønlands rolle i internationale relationer har været et første spadestik dybere i at forstå befolkningens præferencer i forhold til spørgsmål, der typisk ikke fylder alverden i de grønlandske medier og tværpolitiske debatter.

Konkluderende udtræk fra analysen inkluderer: For det første er bekymringer vedrørende de aktuelle geopolitiske udviklinger i Arktis mindre markante end forventet og i et komparativt perspektiv. Den typiske grønlandske medborger er mere bekymret for interne udfordringer såsom arbejdsløshed, økonomisk situation og højere leveomkostninger end sikkerhedspolitik. Dette bekræftes

også af, at et fåtal i den grønlandske befolkning oplever aktuelle sikkerheds-trusler mod landet.

For det andet er der modsatrettede signaler vedrørende stormagterne. Et væsentligt fund er, at Kina-forskrækkelsen, der i højere og højere grad breder sig i bl.a. USA og Europa, ikke er så markant i den grønlandske befolkning. Billedet er dog ikke entydigt, da andre dele af undersøgelsen peger på, at Kina vægtes lavere end andre samarbejdspartnere, og der er en vis skepsis i forhold til FDI fra Kina. USA ses som central partner og som samarbejdspartner også i andre sammenhænge, herunder i NATO-regi, men i forhold til udenrigs- og sikkerhedspolitik mener den grønlandske befolkning, at det er nødvendigt at have et klart standpunkt over for USA. Det samme gælder for Rusland. Men den direkte sammenligning mellem Kina, Rusland og USA præsenteret i figur 3 giver anledning til fremtidig forskning, for at forstå de nærmere nuancer i befolkningens syn på stormagterne.

For det tredje er der en arktisk akse i forhold til prioriterede samarbejdspartnere. Især Island og Canada anses som lande, som befolkningen gerne ser mere samarbejde med. Der er ligeledes opbakning til en række internationale organisationer, herunder især Arktisk Råd og – måske mere overraskende – NATO. Denne artikel har præsenteret et snapshot på baggrund af én survey-undersøgelse fra ultimo 2020 i forhold til den grønlandske befolknings holdninger til en bred vifte af udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Vi håber i fremtiden, at vi og kollegaer kan bidrage med flere lignende data-baserede studier og grave dybere ned i forståelsen af Grønlands voksende rolle som international aktør.

## Noter

- 1 Survey-undersøgelse er finansieret af Konrad-Adenauer-Stiftung. Telefoninterviews er foretaget af HS Analyse, og udformning af survey-spørgsmål og efterfølgende databehandling er lavet af artiklens forfattere. Parterne har været i løbende dialog i hele processen. Vi vil ligeledes gerne takke Birger Poppel og dette særnummers redaktører og reviewere for konstruktive kommentarer til et tidligere udkast.
- 2 Muligheden for at ringe til telefonnumre med taletidskort er unik i et komparativt perspektiv ifølge Henrik Skydsbjerg fra HS Analyse og har bl.a. været et metodisk problem i amerikanske valgkampe.
- 3 Variabler er bl.a. sammenlignet fra <https://stat.gl/dialog/main.asp?lang=da&version=2020&sc=GF&colcode=p>
- 4 En lignende undersøgelse på Island er undervejs, og andre lande forventes løbende at blive inkluderet. I vores survey blev en række spørgsmål om bl.a. Arktisk Råd, OLT-ordningen under EU, råstoffer og »free association« mm. overvejet, men fjernet for at holde budget og ikke miste for mange respondenter undervejs pga. længden på spørgeskemaet.
- 5 Figur 1, 3 og 4 er grafisk bearbejdet af Malou Media fra Nuuk på baggrund af vores beregninger. Figur 2 er lavet af forfatterne selv. Ved procentangivelse i brødtekst anvendes decimaler med 0,5-intervaller. Med mindre det eksplicit fremgår, er de fleste af de rapporterede resultater eksklusivt »ved ikke«, hvormed N er lavere end 704 i de respektive variabler. Som nævnt i metodeafsnit er det kun ved et Brexit-spørgsmål, at denne andel er stor.



- 6 Se for eksempel en komparativ Pew-undersøgelse fra efteråret 2020: [www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-rea](http://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-rea).
- 7 Naalakkersuisut udgav i efteråret 2017 en længere redegørelse herom (se [https://ina.gl/dvd/EM2017/pdf/media/2533877/pkt129\\_em2017\\_grl\\_eu\\_rg\\_rettblad\\_da.pdf](https://ina.gl/dvd/EM2017/pdf/media/2533877/pkt129_em2017_grl_eu_rg_rettblad_da.pdf)).

## Litteraturliste

- Ackrén, Maria (2014), »Greenlandic Paradiplomatic Relations« i Lassi Heininen, red., *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 42-61.
- Ackrén, Maria (2020), »Grønlands rolle i internationale relationer«, *Tidsskriftet Grønland*, 68(2).
- Ackrén, Maria og Rasmus Leander Nielsen (2021), *The First Foreign- and Security Policy Opinion Poll in Greenland*, Nuuk: Ilisimatusarfik/University of Greenland.
- Altinget (2020), »Grønland vil ikke på forhånd udelukke kinesiske investeringer«, *Altinget Arktis*, 15. juni.
- Axworthy, Thomas S. og Emily Tsui (2020), »Public Opinion, Public Policy & the Arctic: Findings of the 2015 Public Opinion Survey in Arctic Countries« i Thomas S. Axworthy, Emily Tsui og Sara French, red., *Lessons from the Arctic: The Role of Regional Government in International Affairs*, Ontario: Mosaic Press, pp. 4-29.
- Doel, Ronald E., Kristine C. Harper, Matthias M. Heymann, Matthias M., red. (2016), *Exploring Greenland: Cold War Science and Technology on Ice*, New York: Palgrave Macmillan.
- Gad, Ulrik Pram (2016), *National Identity Politics and Postcolonial Games*, København: Museum Tusulanum Press.
- Gordon Foundation (2015), *Rethinking the Top of the World: Arctic Public Opinion Survey, Vol. 2*, Toronto: Munk-Gordon Arctic Security Program.
- Heinrich, Jens (2018), »Independence through international affairs How foreign relations shaped Greenlandic identity before 1979«, i Kristian Søby Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge, pp. 28-37.
- Jacobsen, Marc (2019), »Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitæt«, *Politica*, 51(4): 485-506.
- Jacobsen, Marc og Ulrik Pram Gad (2018), »Setting the scene in Nuuk: Introducing the cast of characters in Greenlandic foreign policy narratives«, i Kristensen, Kristian Søby og Jon Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*. London: Routledge, pp. 11-27.
- Kleist, Mininnguaq (2019), »Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer: Nuværende rammer og mulig udvikling i et selvstændighedsperspektiv«, *Politik*, 22(1): 88-101.
- Kristensen, Kristian Søby og Jon Rahbek-Clemmensen, red., (2018), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, London: Routledge.
- Minor, Kelton, Gustav Agneman, Navarana Davidsen, Nadin Kleemann, Ulunnguaq Markussen, David Dreyer Lassen og Minik T. Rosing (2019), *Greenlandic Perspectives on Climate Change 2018-2019: Results from a National Survey*, Ilisimatusarfik og Københavns Universitet, København: Kraks Fond Institute for Urban Research.
- Nielsen, Rasmus Leander (2021), »Global Greenlanders: Evolutionen af en grønlandsk udenrigspolitik i et foranderligt Arktis«, i Gitte Adler Reimer, Annemette Nyborg Lauritsen og Aage Rydstrom-Poulsen, red., *Tro og samfund i 300-året for Hans Egedes ankomst til Grønland*, Nuuk og Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Olesen, Mikkel Runge, Flemming Splidsboel Hansen, Luke Patey, Steen Kjærgaard, Camilla Sørensen, Rasmus Leander Nielsen, Marc Jacobsen og Cecilie Banke (2020), *Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark*. København: DIIS.
- Olsvig, Sara og Rasmus Leander Nielsen (2019), »Da Trump ville købe Grønland«, *Udenrigs 3*: 74-83.
- Pew (2013), »Greenland 2013: Attitudes Toward Natural Resource Development and the Marine Environment Results of a national public opinion research study«, *Pew Charitable Trusts*, december (ikke publiceret).
- Poppel, Birger, red. (2015), *SLiCA: Arctic living conditions: Living conditions and quality of life among Inuit, Saami and indigenous peoples of Chukotka and the Kola Peninsula*, København: Nordisk Ministerråd.
- Svendsen, Øyvind og Åsmund Weltzien (2020), *Norwegians adapting to a changing world*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Ugebrevet A4 (2013), »Grønland ønsker Canada frem for Danmark artikel«, *Ugebrevet A4*, 15. april.
- Vesterbirk, Lars (2006), »Grønlands diplomati i Bruxelles«, i Hanne Petersen, red., *Grønland i verdenssamfundet: udvikling og forandring af normer og praksis*, Nuuk: Forlaget Atuagkat, pp. 131-60.

# Kan Grønland være andet end arktisk? Postkolonial sammenligningspolitik som forskningsdagsorden

Temanummer: Arktiske relationer

*Grønland omtales efterhånden rutinemæssigt som »arktisk«. Men trods grundvilkårene – en lille befolkning på et enormt territorium og ekstreme betingelser geografisk og klimatisk – har Grønland ikke et enkelt oplagt sted at søge inspiration, særligt i kraft af ambitionen om selvstændighed. Hjemme- og Selvstyret har derfor søgt at se ud over ikke bare konkrete danske løsninger, men også udover dansk nationalstatstænkning. For at forstå de deraf følgende dynamikker og dilemmaer præsenterer denne artikel en ny forskningsdagsorden med fokus på sammenlig-*

*ningspolitik. Sammenligninger er ikke bare tekniske eller praktiske foranstaltninger, men et politisk fænomen, som er med til at forme forestillingerne om, hvem »vi« er, og hvor »vi« skal hen. Artiklen diskuterer, hvordan aktuel postkolonial sammenligningspolitik adskiller sig fra tidligere former, og hvordan Grønland sammenligner sig på vidt forskellig vis i de vigtigste sektordebatter. Gennem konkrete eksempler udvikler artiklen et analytisk apparat for studiet af, hvordan postkolonial sammenligningspolitik udspiller sig.*

## Sammenligningspolitik former Grønlands vej mod selvstændighed<sup>1</sup>

Størstedelen af den grønlandske befolkning er enige om at sigte mod selvstændighed (Gad, 2016; Skydsbjerg, 2017). Den nye arktiske virkelighed, formet af klimaforandringer, som stiller nye ressourcer i udsigt og lokker nye interessenter til, ser ud til at bringe kulminationen af årtiers slowmotion-afkolonisering inden for rækkevidde (Gad, 2008; Nuttall, 2008). Der er også bred enighed om nødvendigheden af at forberede samfundet ved at finde det rette politiske format, styrke den begrænsede mængde arbejdskraft, omlægge infrastrukturen samt skabe økonomisk vækst ved at udvikle fiskeriet, minedriften og turismeindustrien. Men det er langt fra oplagt, hvor Grønland kan finde inspiration. Danmark har en nogenlunde fast »pakke« af lande, vi sædvanligvis sammenligner os med; de nordiske naboer og måske Holland og Østrig. Sådant en velafgrænset og indarbejdet »referencegruppe« har Grønland ikke. Delstater, provinser og territorier i arktisk Nordamerika deler størrelsesforhold og terræn – men har ingen ambitionen om selvstændighed. Færøerne har måske samme status og ambition – men øerne kunne mageligt ligge inde i Nuukfjorden alle sammen. Opnår Grønland suveræniteten, vil staten råde over verdens 12. største territorium (næst efter Congo), men placere sig som nr. 189, når det gælder befolkningsstørrelse (sammen med Marshalløerne). Grønland er unik i den måde, man kombinerer ambitionen om selvstændighed med de ekstreme størrelsesforhold og de særlige klimatiske og topografiske forhold i Arktis. Derfor er grønlandsk nationbuilding i udpræget grad formet af en særlig sammensmeltning af identitets- og videnspolitik, nemlig *sammenlignings-*

**ULRIK PRAM GAD**  
Seniorforsker, Dansk  
Institut for Internationale  
Studier, [ulpg@diis.dk](mailto:ulpg@diis.dk)

*politik*. Både grønlandsk politisk debat og policyformulering, men også videnskabelige studier af Grønland, sammenligner implicit og eksplicit Grønland med andre oprindelige folk i Arktis, med nordiske velfærdsstater, med andre postkoloniale samfund, med ikke-suveræne oversøiske territorier og endda til tider med danske kommuner. Hvad der udgør en passende kategori til sammenligning i én sektor, kan fremstå meningsløs i en anden – og eftersom sektorerne hænger sammen, clasher debatterne ofte, når de mødes. Skal vi – og Grønland selv – bedre forstå de vanskeligheder, som udviklingsambitionerne indebærer, er det centralt at forstå *sammenligninger* som et *politisk* fænomen og ikke som et neutralt redskab.



**Både grønlandsk politisk debat og policyformulering, men også videnskabelige studier af Grønland, sammenligner implicit og eksplicit Grønland med andre oprindelige folk i Arktis, med nordiske velfærdsstater, med andre postkoloniale samfund, med ikke-suveræne oversøiske territorier og endda til tider med danske kommuner**

For bedre at forstå politik og samfundsudvikling i Grønland – og andre atypiske postkoloniale samfund – må vi betragte postkoloniale sammenligninger som et fænomen, der påvirker den måde, politiske processer udfolder sig på. Sammenligninger er blevet et fænomen, der spiller en central rolle i den måde, postkoloniale samfund forandrer sig på. Hovedambitionen med denne artikel er at præsentere en ny tilgang og et sæt spørgsmål, der kan fungere som et første skridt mod en ny forskningsdagsorden med fokus på postkolonial sammenligningspolitik. Grønlandsk politik er formet af ekstreme størrelsesforhold (enormt territorium, lillebitte befolkning). Derfor udviser grønlandsk politik ekstreme udgaver af de dilemmaer, der følger med ambitionen om at bevæge sig videre væk fra at være en koloni. De ekstreme udgaver af kendte dilemmaer gør Grønland til en oplagt case, hvis man vil iagttage, hvordan sammenligningspolitik fungerer i praksis.

Artiklens argument falder i tre dele: Det følgende afsnit redegør for, hvordan sammenligninger har været diskuteret som politisk fænomen i historisk-antropologiske studier af den sene imperialisme og den tidlige afkolonisering. Afsnittet diskuterer, hvordan agens i aktuelle postkoloniale processer er så markant anderledes fordelt, at studier af postkolonial sammenligningspolitik kræver et anderledes fokus. Herefter følger et afsnit, der diskuterer de grundlæggende mekanismer i grønlandsk politik som et eksempel på, hvordan postkolonial sammenligningspolitik udspiller sig. Denne diskussion gør det muligt i konklusionen at opstille en række spørgsmål, der til sammen vil kunne besvare det overordnede spørgsmål om, *hvordan sammenligningspolitikken former forestillingen om selvstændighed i Grønland?*

## Kolonial sammenligningspolitik og tidlig nationalisme

Megen samfundsvidenskab sætter Grønland i komparativt perspektiv. Men fokus er sjældent på, hvordan de kategorier, man indsætter Grønland i for at sammenligne, i sig selv skævvrider og former Grønland, fordi kategorierne er genereret af teorier med fokus på helt anderledes samfund. Omvendt har humanistiske studier givet et imponerende væld af ideografiske detaljer om det grønlandske samfund, men igen uden særlig opmærksomhed på, hvordan samfundet – også – systematisk er formet af, hvordan grønlandske og udenlandske praktikere og vidensproducenter har identificeret Grønland med eksterne forbilleder eller skræmmebilleder. Ovenikøbet er store dele af disse studier fremet som bidrag til arktiske områdestudier. Dermed placeres Grønland umiddelbart som en af flere *arktiske cases* – i stedet for at undersøge, hvad en sådan afgrænsning betyder i forhold til andre mulige sammenligninger (Avango o.a., 2013; Dodds og Nuttall, 2016). Så længe videnskabelige bidrag ikke er reflektive omkring de sammenligninger, de foretager, kan man med god ret underkaste dem samme type analyse som den »rigtige« empiri: Politiske debatter handler om, hvordan samfundet bør formes. Policypapers former samfundet – hvis de er succesfulde, gør de det ved at konkludere og lukke ned for debatter. Hvis videnskabelige studier ikke er reflektive, lukker de også ned for politisk debat – for eksempel ved at tage sine kategoriseringer for givet. Dermed kommer videnskabelige bidrag – om de vil det eller ej – til at forme politiske debatter om fremtiden.

Policy-debatter, der udspringer af et ønske om radikale forandringer, kan læses som en del af den måde, et samfund forhandler om, hvem »vi« er og hvor »vi« skal hen. Samfundet fortæller historier om, hvordan »vi« kan virkeliggøre vores sande identitet ved at forholde os til flere forskellige *Andre* (Gad, 2010; 2016a; Wæver, 1998; Smith, 2003). I disse narrativer om Selvets relation til omverdenen er kategorisering et centralt fænomen (Bowker og Star, 1999; Jørgensen, 2012). To historiske studier inspirerer artiklens tilgang til, hvordan den politiske virkning af sammenligninger er en central del af kategoriseringer af samfund.

Benedict Andersons *Imagined Communities* (1983) satte nye standarder for teorier om nationer og nationalisme med sin analyse af, hvordan imperialism, teknologiske fremskridt og forandringen af kosmologiske verdenssyn spillede sammen, da forestillingen om nationalstaten opstod. I Andersons analyse opstod forestillingen om nationen som det centrale politiske fællesskab først i det koloniale Amerika. Men idéen fik hurtigt karakter af en *model*, som – efterhånden som enevældige konger blev afløst af folkesuveræniteten – spredte sig »tilbage« til kolonimagterne i Europa og videre til Asien og Afrika. Postkoloniale forskere har efterfølgende kritiseret Andersons fremstilling for at overse, hvordan indfødte eliter oprindeligt understregede deres forskellighed fra Europa snarere end at identificere sig med nationen som europæisk form (Chatterjee, 1993). Omvendt har en kritik lydt, at sammenlignelige materielle betingelser langt hen ad vejen har resulteret i sammenlignelige statsformer (Desai, 2009).<sup>2</sup>

Når et fællesskab i dag forestiller sig selv som en nation – med eller på vej mod suverænitet eller ej – er de materielle betingelser radikalt anderledes end for den store bølge af nationer, der erklærede sig uafhængige i årtierne efter Anden Verdenskrig. De seneste »skvulp« af uafhængighedserklæringer er enten kommet i form af løsrivelse fra nabostater eller fra små befolkninger på fjerntliggende øer (Baldacchino og Milne, 2009). For disse løsrivningsprocesser har det været helt altafgørende, at der umiddelbart fandtes et sammenligningsgrundlag i form af en model for, hvordan man er nation og bliver en nationalstat. Det internationale samfunds institutioner har formaliseret spredningen kloden over af en fælles forståelse af nationalstaten som model. Spredningen af modellen symboliseres konkret af den stadigt længere række af flag foran FN's hovedkvarter – og af den alenlange liste af nationale symboler, som markerer, hvordan nationer er forskellige fra hinanden på præcist samme måde (Löfgren, 1991).

Ikke desto mindre har én af Andersons helt centrale iagttagelser i dag en relevans, der rækker udover den oprindelige formulering: Anderson konstaterede, at nationen som forestilling om, hvordan et fællesskab kan og bør være, blev en model, der lod sig omplante. Men denne »modularitet« er i stigende grad karakteristisk og vigtigt for en bredere række af måder at forestille sig fællesskaber på. Som Anderson bemærker i forbifarten: »In fact, all communities larger than primordial villages of face-to-face contact (and perhaps even those) are imagined« (1983: 6). Denne henkastede iagttagelse har imidlertid vidtrækkende implikationer for den måde, postkolonial sammenligningspolitik udspiller sig i dag. Ligesom nationalstaten fremstår som én model for forestillingen om et fællesskab, er der globalt en række andre modeller for politiske fællesskaber til rådighed. Og de formaliseres i stadig stigende grad af folkeretten og af forskellige akademiske discipliner. Nogle af disse modeller er underkategorier af den suveræne nationalstat: mikrostater<sup>3</sup>, u-land, velfærdsstat, EU-medlemsland, konkurrencestat osv. Andre modeller for forestillede fællesskaber er tænkt til at underordne sig en nationalstat, samtidig med at de antager mere eller mindre udpræget modulær karakter: forbundsstat, etnisk minoritet, region, kommune. Atter andre modeller indebærer forsøg på en mere kreativ artikulering af suverænitetsbegrebet; mest oplagt »oprindelige folk« (Lindroth og Sinevaara-Niskanen, 2013; Shadian, 2010; Dahl, 2012)<sup>4</sup>, mere eller mindre selvstyrende regioner (Loukacheva, 2007) eller oversøiske territorier (Hannibal o.a., 2012), stater i »free association« med tidligere kolonimagter (Østergaard, 2017) osv. Selvom nationalstaten indtager en helt central plads i fællesskabers forestillinger om fremtiden, findes der altså en række alternative og mere specifikke modeller at sammenligne sig med. Når man skal forstå, Grønlands bevægelse mod selvstændighed, er det helt centralt at være opmærksom på, hvordan disse modeller bliver bragt i spil.

Men det er ikke bare modellerne i sig selv, der former forestillinger om fremtiden. Selve det forhold, at der er flere modeller at vælge imellem, åbner op for politisk uenighed – og giver behov for at lukke ned og skabe enighed om en retning. Det er her, et andet historisk greb får ny relevans: Antropologen Ann



Laura Stoler har foreslået, at man studerer kolonihistorie med fokus på sammenligninger: i stedet for som *komparativ metode* at udføre sammenligninger bør sammenligninger være *undersøgelsesgenstand*.<sup>5</sup> Stoler peger på, hvordan »colonialism [had] modular qualities [...] different regimes built projects with blocks of one earlier model and then another, projects that were then reworked by the colonized populations that those models could never completely master or contain« (Stoler, 2001: 862). Når en kolonimagt i en koloni applicerede byggeklodser fra en model oprindeligt udtænkt af en anden kolonimagt, var det undertiden kulminationen på en proces præget af sammenligninger, draget fjernt fra kolonierne: på koloniudstillinger og kongresser, i videnskabelige selskaber og publikationer osv. Til tider var nye praksisser resultatet af improviserede og idiosynkratiske sammenligning udført af koloniale praktikere, der cirkulerede i og mellem forskellige imperier (Stoler og Cooper, 1997:13; 28). Stolars ambition er at følge Nietzsche (2006) og Foucault (1977) og behandle sammenligninger som en del af videnspolitikken ved at stille spørgsmål som: »What did agents of empire think to compare and what political projects made them do so? What did comparison as a state project entail?« (Stoler, 2001: 862)<sup>6</sup> Men uanset hvor ujævnt og ufuldstændigt afviklingen af kolonialismen er skredet frem, er agens anderledes i vore dage. Derfor er det nødvendigt at begynde sin analyse med fokus andetsteds end i den sen-imperiale og tidlige nationalismes periode. Sammenligningspolitikken i et samfund under afkolonisering former sig (også) som debat i fællesskabet, om og hvordan man forestiller sig fremtiden.<sup>7</sup> Den slags debatter involverer forskydninger af magt og viden, som måske ikke er hverken mere eller mindre komplekse end tidligere, men som bestemt er anderledes.<sup>8</sup>

De to greb hentet fra Stoler og Anderson – sammenligningspolitik og identiteters modularitet – kan fint passes ind i den måde, international politisk sociologi går til politisk identitet. Her har man, med udgangspunkt i blandt andet politisk teori og postkoloniale studier, udviklet en teoretisk ramme og analytiske værktøjer rettet mod to forskellige, men beslægtede (Neumann, 1999) dele af den relationelle produktion af identitet. Første skridt er logisk set at studere, hvordan en identitet konstrueres »på hjemmebane« i form af fortællinger om, hvordan man forholder sig til en eller flere *andre*, som kan være mere eller mindre radikalt anderledes (cf. Neumann, 1996; Wæver, 2002; og specifikt ift. antikomkoloniale bevægelser: Mbembe, 2002; Kohn og McBride, 2011). Dernæst følger en forhandling med omgivelserne om anerkendelse af (Ringmar, 2002; Rumelili, 2007) og status for identiteten (Neumann & de Carvalho 2015). Denne anden, eksterne forhandlingsrunde sættes på spidsen ved formelle selvstændighedserklæringer (Derrida, 1986, Honig, 1991), men er i øvrigt en løbende proces, der spidser til ved forandringer (Wæver, 2002; Rumelili, 2007).<sup>9</sup> I et samfund, der som Grønland ser sig selv som i gang med en afkoloniseringsproces, foregår de interne identitetsforhandlinger »i skyggen af fremtiden« i den forstand, at man må forvente at skulle bruge en efterfølgende ekstern anerkendelse af, hvad end man måtte nå frem til (jf. Powell, 2016). På den måde kan man ud af politiske debatter læse konkurre-

rende historier om, hvordan et samfund i fremtiden bedst kan virkeliggøre sin »sande« identitet (Gad, 2010; jf. Wæver, 1998, Žižek, 1992).

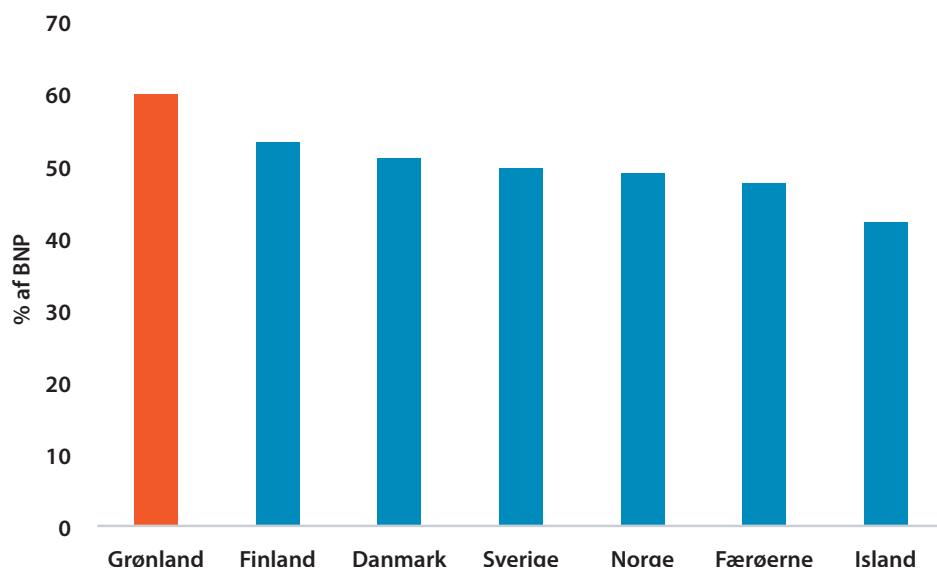
Opgaven bliver altså at læse offentlige debatter, policydokumenter og videnskabelige tekster med blik for, hvordan de legitimerer deres sammenligninger af Grønland med forskellige kategorier af modulære, kollektive identiteter.

### Grønlands postkoloniale sammenligningspolitik

Forskere med fokus på Arktis betragter ofte oprindelige folks viden (*indigenous knowledge*) som et foretrukket middel til epistemologisk afkolonisering (bl.a. Simpson, 2001; jf. Mignolo, 2002; 2007; 2011). Fra det perspektiv forventes Grønland undertiden at være i færd med at frigøre sig fra ikke bare den fortsatte koloniale undertrykkelse fra Danmark, men også fra selve idéen om et internationalt samfund, der insisterer på en fast forståelse af den suveræne nationalstat som den privilegerede måde at organisere politiske fællesskaber og autoritet. Andre studier af Grønlands rolle i den internationale bevægelse af oprindelige folk konkluderer, at Grønlands ambitioner i højere grad er en egen stat end ønsket om at afskaffe det internationale system af stater (Strandsbjerg, 2014; Gerhardt, 2011, cf. Shadian, 2010). For at tage sammenligningspolitikken alvorligt som genstand er det nødvendigt at træde et skridt tilbage. Det må overlades til empirisk analyse at afgøre, i hvilket omfang grønlandske projekter for afkolonisering har ambitioner om et brud med vestlige former for vidensproduktion og med et neoliberalt forhold mellem stat og marked. Valgte grønlandske politikere har i 40 år været formelt ansvarlige for de politiske beslutningsprocesser, og Grønland har i den forbindelse etableret egne institutioner for vidensproduktion – herunder et universitet og et institut, som forsker i fornybare naturressourcer, som begge udtrykkeligt sigter mod at producere viden, der er nyttig for Grønland (Jakobsen, 2014). Ikke desto mindre er megen akademisk *manpower* og bureaukratiske modeller importeret eller produceret af grønlandere uddannet udenlands (Jakobsen, 2014). En kerneopgave er at identificere disse udefrakommende modeller, afdekke deres ophav og klargøre deres virkning (eller mangel på samme) på de grønlandske fremtidsvisioner.

Et instruktivt eksempel på den rolle, sammenligninger kan spille i grønlandsk videnspolitik, findes i rapporterne fra Grønlands Økonomiske Råd og Danmarks Nationalbank, som rådgiver det grønlandske selvstyre om makroøkonomisk praksis og udvikling. Størrelsen af den offentlige sektor er et tilbagevendende tema i rådets analyser. Standardproceduren for at anskueliggøre størrelsen har været tekst og diagrammer, der sammenligner Grønland med de andre nordiske velfærdsstater (se figur 1) eller bare Danmark: »Den offentlige sektors andel af økonomien er meget stor. Det offentlige forbrug udgjorde således 43 pct. af BNP i 2017 mod 25 pct. i Danmark« (Danmarks Nationalbank, 2019: 5). I en sådan sammenligning fremstår Grønland ekstrem. Samme effekt opnås med omvendte midler, når Grønland i uformelle debatter sammenlignes med statsøkonomier som Nordkorea og Cuba (Wørmer, 2013; Paldam, 2002; Rostgaard og Kuula, 2002).

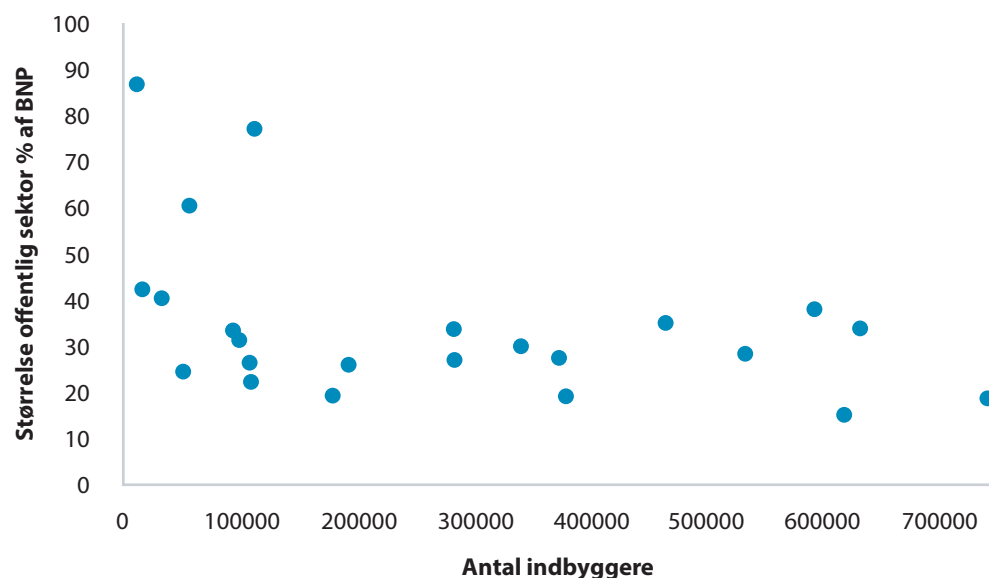
Figur 1: Offentlig sektorstørrelse i de nordiske lande (2018, Færøerne: 2017) målt ved samlede offentlige udgifter i procent af BNP.



Kilde: Grønlands Økonomiske Råd (2020: 33).

Modsat har den seneste årsrapport fra Grønlands Økonomiske Råd (2020) imidlertid sammenlignet med yderligere et par kategorier, der får størrelsen af den offentlige sektor til at fremstå mindre ekstrem: Først introducerer teksten »små økonomier« (2020: 33) som en relevant kategori. Sammenligning med andre i denne kategori efterlader stadig et indtryk af, at Grønlands offentlige sektor er relativt stor, men ikke længere som et ekstremt vildskud (se figur 2). Teksten bliver herefter mere diskuterende: »Små økonomier er ikke alene karakteriserede ved et beskedent folketal men typisk også store transportafstande (mange er øer) med små geografier ... I disse økonomier vil der typisk være smådriftsulemper ved den offentlige serviceproduktion« (2020: 33). Men teksten fortsætter med at forklare, at disse små økonomier ofte er små øer i tropiske farvande, og de kan »derfor kun vanskeligt sammenlignes med det arktiske område« (2020: 33). I sidste led introducerer Nunavut inuit-territoriet i Canada på den anden side af Davis Strædet som et eksempel på et »arktisk område« (2020: 34) – en sammenligning, hvorved Grønlands offentlige sektor pludselig fremstår forholdsvis moderat i størrelse. En detaljeret undersøgelse af den sammenligningspolitik, som en sådan tekst er udtryk for, vil indebære mindst to elementer: Først en tekstanalyse af det retoriske arbejde i introduktionerne af hver kategori: Hvordan forklares og legitimeres sammenligningen? Dernæst en optrævling af processen bag teksten; Hvordan blev den konkrete sammenligning produceret? Hvorfor er kategorien introduceret i teksten? Hvem insisterede på at sammenligne med denne kategori og hvorfor? Og hvilke intellektuelle og sociale processer har ført til introduktionen af andre kategorier?

Figur 2: Størrelsen af den offentlige sektor og folketal for økonomier med mindre end 700.000 indbyggere



Kilde: Grønlands Økonomiske Råd (2020: 34)

Nedenunder spørgsmålet om den offentlige sektors størrelse, domineres den politiske debat af fire centrale behov for forandring, der alle diskuteres som afgørende for, at man kan bevæge sig mod uafhængighed: For det første skal landet finde frem til den politiske status og form, der passer til og kan understøtte en kollektiv, grønlandsk identitet. For det andet skal sprogpolitik, socialvæsen og uddannelsessystemet tilrettelægges således, at man får mest muligt ud af landets begrænsede arbejdskraft. Derudover skal der ske en omlægning af den transportinfrastruktur, man har arvet fra de danske myndigheder og det amerikanske militær. Endelig debatteres bestræbelserne på at udvikle økonomien med fokus især på fiskeri, minedrift og turisme. Dynamikken i debatterne er forskellige på tværs af disse udviklingssektorer, og den måde implicite og eksplicite sammenligninger har rod i forskellige videnskabelige discipliner og praktiske traditioner varierer.

For så vidt angår politisk status og form, er der bred enighed om, at Grønland endnu ikke har fundet frem til sin *sande* identitet som nation (Gad, 2016). I forlængelse heraf følger en debat om at finde den *rigtige* politiske styreform (Gad, 2016; Grydehøj, 2016): Hvilken model for suverænitet og regeringsform er ønskelig og mulig? Og hvilke tilpasninger (hvis nogen) af modellen er nødvendige som konsekvens af de demografiske proportioner og kulturelle traditioner, der karakteriserer Grønland? Disse debatter domineres af den suveræne nationalstat som model (Nuttall, 2008), men en række andre kategorier giver anledning til andre positive og negative sammenligninger – enten alternativer til nationalstaten eller underkategorier af den: mikro-stater (Grydehøj, 2016), velfærdsstater (Gad, 2009), demokratier (Gad, 2004) osv.

Ambitionerne om at være et velfærdssamfund og samtidig skabe grobund for det erhvervsliv, der er nødvendige for selv at finansiere det, giver anledning

til debatter om, hvordan sprog-, uddannelse- og socialpolitik optimerer den lokale arbejdskraft (Gad, 2017a; Knudsen, 2016). Idealet om den kulturelt homogene nationalstat – importeret direkte fra Danmark (Gad, 2016) – er som regel udgangspunktet for, hvordan uoverensstemmelser i debatterne skal diskuteres. Dette udgangspunkt giver anledning til diskussion om, hvordan man bedst beskytter den kulturelle identitet, man forestiller sig skal udgøre det fællesskab, der har behov for udvikling (Gad, 2005; Gad et al. 2018). Som alternative modeller optræder tosprogede nationer og mikro-stater (Gad, 2017a).

Lokal lobbyvirksomhed svinger konstant pendulet frem og tilbage, når det gælder trafikpolitik. Transport- og kommunikationsinfrastrukturen er i vid udstrækning en arv fra danske myndigheder og det amerikanske militær (Taagholt og Steenfoss, 2012; Ren og Bjørst, 2017; Dodds og Nuttall, 2019). Strukturen ønskes omlagt, men det er uklart, hvilken infrastruktur der både kan facilitere og distribuere vækst i hele landet på en retfærdig og realistisk måde. Hvis det besluttet, at der skal bygges nye landingsbaner, skal det jo afgøres, hvilke byer der skal prioriteres, og beslutningen skal fastholdes hele vejen gennem anlægsfasen (Gad, 2017b). På samme måde skal det besluttet, hvilke standarder og tilskud der skal definere luft- og søtransporten. I de eksplicite, offentlige debatter anvendes Island, velkendt for mange grønlandere fra mellemlandinger, ofte som sammenligningsgrundlag. Størstedelen af de implicite kategoriseringer og sammenligninger er imidlertid begravet i tekniske aspekter af både trafikplanlægning og sikkerhedsstandarder (Taagholt og Steenfoss, 2012).

Uafhængighed fra Danmark vil formentlig indebære, at man skal erstatte det årlige bloktilskud med lokale indtægter. Bestræbelserne på at skabe vækst kommer til udtryk i debatter om reformer og udvikling af fiskeriet, minedrift og turisme. De meget forskellige sektorer giver anledning til meget forskellige debatter – som på meget forskellig vis trækker på meget forskellige sammenligninger.

Debatterne om fornybare naturressourcer i Grønland er todelt: Når det gælder jagt og fiskeri til eget forbrug ser stakeholdere og beslutningstagere ofte mod vest for at sammenligne med, hvordan biologisk bæredygtighed, brugerkendskab og fællesforvaltning håndteres i inuit-områder i det nordlige Canada. Inden for det kommercielle fiskeri ser man derimod hovedsageligt mod øst: mod andre nationer i Nordatlanten efter inspiration til forvaltningsredskaber, der kan afveje hensyn til effektivitet og profit overfor beskæftigelse og fordeling (Jacobsen og Delaney, 2014). I den offentlige debat indgår primært ganske abstrakte sammenligninger af den måde, fiskeriet er organiseret på (for eksempel: »Island er mere effektivt, end vi er«). Men en lang række mere specifikke og formaliserede modeller for fiskeriforvaltning indgår i forvaltningens arbejde og i de institutioner, som strukturerer det globale marked (individuel overførbare kvoter, bæredygtighedsmærker etc.).



Debatterne om mineraludvinding har, på den ene side, handlet om udfordringerne forbundet med at lokke investorer til at realisere mineprojekter (Bjørst, 2016), samtidig med at Grønland får sin rimelige andel af den (stadigt hypotetiske) fortjeneste. Dette har periodevis gjort offentligheden stærkt optaget af pseudo-akademiske benchmarking-rapporter, der *ranker*, hvor attraktive forskellige jurisdiktioner er for mineindustrien (Jacobsen, 2019). I den forbindelse opstår, på den anden side, spørgsmål om, hvilke negative konsekvenser der er acceptable: miljømæssige risici, kulturændringer og migration (Schriver, 2013; Sejersen, 2015; Bjørst, 2017), og hvilke udenlandske erfaringer man kan trække på. Samtidig har Grønland eksternt præsenteret sig som en helt særlig type *resource frontier*, der bygger på erfaring fra velordnede, nordiske og angelsaksiske lande med minedrift, som tager behørigt hensyn til miljø og oprindelige folk (Kleist, 2016).

Brancheinterne debatter om, hvilket *nation brand* der kan tiltrække de mest attraktive turister hænger uløseligt sammen med, hvilke destinationer turister sammenligner Grønland med, når de beslutter, hvor de skal rejse hen. Selvom disse debatter strengt taget kunne defineres som interne i erhvervssektoren, forgrener de sig ud i den bredere offentlige debat, fordi de hænger uløseligt sammen med nationens selvforståelse og uenighederne herom (Thisted, 2015). Derudover glider debatter om turisme ofte sammen med dels debatterne om mængden og kvaliteten af grønlandsk arbejdskraft (Ren og Bjørst, 2016), dels debatterne om, hvordan man prioriterer infrastrukturinvesteringer (Ren, 2016).

I hver af disse sektordebatter fremmer aktører forskellige kategorier som relevante at sammenligne Grønland med. Nogle kategorier vinder indpas, mens andre marginaliseres. Men der udspiller sig endnu et niveau af sammenligningspolitik, når de kategorier, der strukturerer forandring og udvikling i én sektor, møder en anden debat. Og debatterne vil uvægerligt møde hinanden, da sektorerne er forbundet både teknisk og i offentlighedens forestilling om samfundets mål og udvikling. For at forstå sammenligningspolitikken på sektorniveau må analysen stille det grundlæggende spørgsmål: Hvilke vidensrepertoarer fremmes, når sammenligninger legitimeres af fortællinger om Grønlands forhold til den ene kategori frem for den anden? For at forstå konstellationen af sektordebatter må de næste spørgsmål være: Hvilken dynamik opstår, når modstridende sammenligningskategorier fremmes i forskellige sektordebatter? Eller mere konkret: Hvad sker der, når debatterne selv drager forbindelser mellem forskellige sektorer – og når man dermed tvinges til at prioritere mellem eller kombinere kategoriseringer, der styrer debatten i de forskellige sektorer?

### Postkolonial sammenligningspolitik – en ny forskningsdagsorden

Dét at sammenligne, er en vigtig og bredt anvendt praksis i både grønlandsk politisk debat, i de konkrete forslag til politik, der debatteres, og i de videns-

former, der trækkes på. Samtidig er der kun en liden opmærksomhed på og debat om de politiske virkninger af disse sammenligninger. Denne konstatering peger mod en forskningsdagsorden, der betragter sammenligninger som et politisk fænomen. Det vil sige som en praksis, der kan forskyde forholdet mellem aktører, mellem sektorlogikker og mellem politiske projekter, som alle er med til at forme Grønlands fremtid. Denne forskningsdagsorden lægger op til en mere nuanceret analyse af, hvordan og hvor sammenligninger spiller en rolle, samt en analyse af deres konkrete virkning på tværs af grønlandsk politik og samfundsudvikling.

For bedre at forstå Grønlands postkoloniale sammenligninger må vi, med Ann Laura Stoler, betragte sammenligninger som et politisk fænomen. Sammenligninger kan ikke tages for pålydende, hverken hvad angår den måde de foretages på, eller hvad angår deres eventuelle politiske effekt. Opgaven er at analysere, hvilken funktion sammenligningerne har i praksis, i stedet for at antage, at de fungerer som en neutral måde at producere information om et givet sagsforhold. Men snarere end at fokusere på sammenligninger foretaget af tidligere tiders koloniale centre (i forsøg på at legitimere og udvikle skiftende koloniale projekter), må det analytiske fokus indrettes på, hvordan sammenligninger og sammenligningspolitik udspiller sig i den komplekse konstellation af agens under postkoloniale forhold.



**For bedre at forstå Grønlands postkoloniale sammenligninger må vi, betragte sammenligninger som et politisk fænomen. Sammenligninger kan ikke tages for pålydende, hverken hvad angår den måde de foretages på, eller hvad angår deres eventuelle politiske effekt**

I den forbindelse er det oplagt at søge inspiration i Benedict Andersons konstatering af, at det nationale ideal hurtigt blev modulært: altså hvordan organiseringen af politisk autoritet og fællesskab i form af nationalstaten er blevet en model til efterligning. Men analysen må være følsom overfor, at selvom idéen om nationalstaten fortsat dominerer vores politiske forestillingsverden, så er en række af andre måder at forestille sig fællesskaber tilsvarende blevet modulære. Målet med en sådan forskningsdagsorden er i sidste ende at teoretisere sammenligningernes rolle i afkoloniseringspolitikken. Det kan ske ved at finde mønstre i, hvordan sammenligningerne udføres af forskellige typer aktører, hvordan sammenligningerne former og legitimerer forskellige politiske strategier, og hvordan måden, sammenligningerne udføres på, inviterer til eller afbøder politiske konfrontationer. Et studie, der følger en sådan dagsorden, må bestå af en række sammenhængende trin.

Første skridt består i at identificere og kortlægge, hvordan sammenligninger udføres i de relativt uafhængige sektordebatter om, hvordan Grønland skal udvikle sig. Videnskabelige rapporter, politiske debatter, myndighedstekst samt udsagn fra alle typer af stakeholders skal gennemlæses for at identificere,

hvordan påstande om, hvordan Grønland bør udvikles, bakkes op af im- eller eksplicit sammenligning.

Andet skridt rummer en afdækning af, hvor hver enkelt sammenligning kommer fra. Det indebærer en konkret undersøgelse af, hvilke personer og interesser der fremmer og modsætter sig hver enkelt sammenligning. Mere abstrakt er hensigten at fastlægge, hvorvidt og hvordan akademia, internationale governance-strukturer og/eller imperiale traditioner har skabt det sprog, som sammenligningerne er afhængige af.

Sidste skridt analyserer, hvad der sker, når de diskurser, der legitimerer forskellige sammenligninger, støder sammen: vinder den ene systematisk over den anden eller fusionerer eller sameksisterer de på forskellig vis? Dette sidste skridt bidrager til en klarlægning af, hvordan forestillinger om fremtiden kan være begrænset af den måde, hvorpå specifikke sektorsammenligninger eller kategoriseringer af Grønland forbliver enten ubestridte eller clasher med sammenligninger, der former andre sektordebatter.

Svaret på det overordnede spørgsmål om, *hvordan sammenligningspolitikken former forestillingen om selvstændighed i Grønland* vil danne et solidt grundlag for teoretisering af forskellen på kolonial og postkolonial sammenligningspolitik ved at tegne to kontraster: Hvordan formes forhandlingen af agens under postkoloniale forhold? Og hvordan formes sammenligningspolitikken af, at en række modeller for kollektiv identitet er til rådighed som alternativ og supplement til nationalstatsidealet? Ved at besvare disse spørgsmål gennem de metodiske skridt, skitseres ovenfor, opnår vi en bedre forståelse af, hvordan sammenligninger fungerer som et politisk fænomen i sig selv. Derudover åbner tilgangen op for politisk diskussion ved at betragte sammenligninger som politiske i stedet for at acceptere den teknisk-rationelle fremtræden, de ofte gives, særligt i akademiske analyser.

Arktis er under forandring – og Grønland er den mest dynamiske størrelse. Men skal vi forstå, hvor Grønland er på vej hen, kan vi ikke nøjes med at tænke Grønland som arktisk. Vi må forstå, hvordan Grønland udvikler sig ved at sammenligne med alle mulige størrelser også udenfor Arktis. Og ligesom Grønlands udvikling mod afkolonisering kan være svær at få hold på, passer de politiske dynamikker i andre »postkolonier« efterladt af den formelle afkoloniseringsbølge dårligt med vores forestillinger om postkolonial politik. Ved at tilbyde en samlet teoretisk forståelse af fænomenet, ved at gennemføre en empirisk analyse af den ekstreme grønlandske case (Flyvbjerg, 2006: 228f) og ved at udvikle en sammenhængende metodisk tilgang, åbnes en ny forskningsdagsorden for en række human- og socialvidenskabelige discipliner med fokus på den rolle, som sammenligningspolitik spiller i afkoloniseringsprocesser og i lignende perioder, hvor samfund genopfinder sig selv.

## Noter

- 1 Argumentet i denne artikel er skærpet betydeligt af diskussioner i regi af forskningsprojektet *Imagining Independence in the Arctic: Greenland's Postcolonial Politics of Comparison* finansieret af en DFF Sapere Aude-bevilling, i forskningsgruppen CIRCLA og Institut for Kultur og Globale Studiers *grant application co-mentoring*-gruppe på AAU. Forhåbentlig vil input herfra komme endnu mere til deres ret, efterhånden som projektet og forskningsdagsordenen udfoldes. Kommentarer fra en anonym reviewer og min medredaktør af dette temanummer samt ikke mindst Sophie Rud, der har oversat et udkast til teksten fra engelsk, har hjulpet væsentligt på argumentets form i den foreliggende udgave.
- 2 Til trods for at visse elementer af Andersons teoretiske fremstilling stemmer overens med et tidligt stadie af grønlandsk nationbuilding (Thisted, 2017; cf. Thuesen, 1988), så er denne proces endnu ikke kulmineret i en faktisk statsdannelse.
- 3 Island – Grønlands nærmeste nabo – forekommer udfordret af denne label, som man føler reducerer værdien af landets suverænitet (Adler-Nissen og Gad, 2014).
- 4 Kategorien »oprindelige folk« er et relativt bemyndigende i Arktis, da den blandt andet har etableret permanent deltagelse i Arktisk Råd (Fabbi, 2012).
- 5 Titlen på Andersons efterfølgende bog (1999), *Specters of Comparison*, refererer til en række iagttagelser af, hvordan asiatiske nationalister og nationale ideologier sammenligner sig med europæiske for- og modbilleder på en for den europæiske betragter foruroligende måde. Mest spektakulært: Hitler som den ideelle nationalist. Culler og Cheah's festskrift til Anderson, *Grounds of Comparison*, diskuterer primært de kosmologiske implikationer af overhovedet at tænke sig som noget, der kan sammenlignes, dvs. at tænke sit samfund som organiseret i universelt gyldige kategorier (Cheah, 2003).
- 6 Andre har foreslået at anlægge et fokus på sammenligningspolitik som en generel tilgang til transnational historie (Seigel, 2005). Men de få, som i praksis har flyttet fokus fra Stolors koloniale sammenligninger (jf. Wade, 2004; Kenrick, 2016; Koinova, 2019), har indskrænket sig til at analysere en enkelt aktørs brug af sammenligninger (Zdencanovic, 2017), eller har overført fokus på hegemonisk top-down-kommunikation til analysen af aktuel politik (Işsiz, 2014).
- 7 Bregnsbo o.a. (2017) sammenfatter en velunderbygget historie om Danmark som imperialt centrum, afstivet blandt andet af selv-sammenligninger. Jensen (2012) kan læses som en undersøgelse af, hvordan Danmark med tilbagevirkende kraft arbejder på at slette spor fra sin koloniale sammenligningspolitik og dermed også erindringer om sine forhenværende imperialistiske projekter.
- 8 Langt henad vejen har Choy's studie af *Ecologies of Comparison* (2011) i Hong Kongs miljø-aktivisme et tilsvarende fokus.
- 9 Sociologiens fokus på sammenligningspolitik i forbindelse med etnicitet, race, migration og integration (Crosby, 2007; Rosenberger og Stöckl, 2015; Pokharel, 2011; cf. Porac et al., 1999; Bowker og Star, 1999) er mindre relevant i denne sammenhæng, da der ofte arbejdes ud fra den antagelse, at en central myndighed (en undertrykkende stat) har ene-ansvaret for både etablering af kategorier og allokalationen af individer til dem.

## Litteraturliste

- Adler-Nissen, Rebecca og Ulrik P. Gad (2014), »Introduction: Postimperial Sovereignty Games in the Nordic Region«, *Cooperation and Conflict*, 49(1): 3-32.
- Anderson, Benedict (1983), *Imagined Communities*, London: Verso.
- Anderson, Benedict (1998), *Spectres of Comparison*, London: Verso.
- Avango, Dag, Annika E. Nilsson og Roberts, Peder (2013), »Assessing Arctic Futures: Voices, Resources and Governance«, *The Polar Journal*, 3(2): 431-46.
- Baldacchino, Godfrey og David Milne (2009), *The Case for Non-Sovereignty: Lessons From Sub-national Island Jurisdictions*, London: Routledge.

- Bjørst, Lill R. (2017), »Arctic Resource Dilemmas: Tolerance Talk and the Mining of Greenland's Uranium«, i Robert C. Thomsen og Lill R. Bjørst, red., *Heritage and Change in the Arctic: Resources for the Present, and the Future*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, pp. 159-75.
- Bjørst, Lill R. (2016), »Saving or Destroying the Local Community? Conflicting Spatial Storylines in the Greenlandic Debate on Uranium«, *The Extractive Industries and Society*, 3(1): 34-40.
- Bowker, Geoffrey C. og Susan Leigh Star (1999), *Sorting Things Out*, Cambridge: MIT Press.
- Briggs, Charles L. (1996), »The Politics of Discursive Authority in Research on the "Invention of Tradition"«, *Cultural Anthropology*, 11(4): 435-69.
- Chatterjee, Partha (1993), *Nations and Its Fragments*, New Jersey: Princeton University Press.
- Cheah, Pheng (2003), »Grounds of Comparison«, i Jonathan Culler og Pheng Cheah, red., *Grounds of Comparison: Around the Work of Benedict Anderson*, New York: Routledge, pp. 1-21.
- Choy, Timothy (2011), *Ecologies of Comparison: An Ethnography of Endagerment in Hong Kong*, Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Crosby, Alison (2007), »People on the Move: Challenging Migration on NGOs, Migrants and Sex Work Categorization«, *Development*, 50(4): 44-9.
- Dahl, Jens (2012), *The Indigenous Space and Marginalized Peoples in the United Nations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Derrida, Jacques (1986), »Declarations of Independence«, *New Political Science*, 7(1): 7-15.
- Desai, Radhika (2009), »The Inadvertence of Benedict Anderson«, *The Asia-Pacific Journal*, (51):2-9.
- Dodds, Klaus og Mark Nuttall (2016), *The Scramble for the Poles. The Geopolitics of the Arctic and Antarctic*, Cambridge: Polity Press.
- Fabbi, Nadine C. (2012), »Inuit Political Engagement in the Arctic«, *Arctic Yearbook*, pp. 160-76.
- Flyvbjerg, Bent (2006), »Five Misunderstandings About Case-study Research«, *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-45.
- Foucault, Michel (1977), »Nietzsche, Genealogy, History«, i Michel Foucault, red, *Language, Counter-memory, Practice: A Selection of Essays and Interviews*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 139-64
- Gad, Ulrik P. (2004), »Grønlandsk Identitet: Sprog, Demokrati, Velfærd og Selvstændighed«, *Politica* 36(3): 271-88.
- Gad, Ulrik P. (2005), *Dansksprogede grønlanderes plads i et Grønland under grønlandisering og modernisering: En diskursanalyse af den grønlandske sprogdebat – læst som identitetspolitisk forhandling*, Københavns Universitet: Eskimologis Skrifter no. 19
- Gad, Ulrik P. (2009), »Post-colonial Identity in Greenland? When the Empire Dichotomizes Back – Bring Politics back In«, *Journal of Language and Politics*, 8(1): 136-58.
- Gad, Ulrik P. (2010), (*How*) *Can They Become Like Us? Danish Identity Politics and the Conflicts of 'Muslim Relations'*, ph.d.-afhandling, Københavns Universitet: Institut for Statskundskab.
- Gad, Ulrik P. (2016), *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games: Greenland in the Margins of Europe*, København: Museum Tusulanum Forlag.
- Gad, Ulrik P. (2017a), »What Kind of Nation State will Greenland Be? Securitization Theory as a Strategy for Analyzing Identity Politics«, *Politik*, 20(3): 104-20.
- Gad, Ulrik P. (2017b), »Pituffik i Praksis: Nationale reskaleringer i Avanersuaq«, *Grønland*, 65(2): 151-69.
- Gad, Ulrik P., Naja D. Graugaard, Anders Holgersen, Marc Jacobsen, Nina Lave og Nikoline Schriver (2018), »Imagining China on Greenland's Road to Independence«, *Arctic Yearbook – Special Section: China & the Arctic*, pp. 6-29.
- Gerhardt, Hannes (2011), »The Inuit and Sovereignty: The Case of the Inuit Circumpolar Conference and Greenland«, *Politik*, 12(1): 6-14.
- Grønlands Økonomiske Råd (2020), *Grønlands Økonomi, Efterår 2020*, <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Finans/DK/Oekonomisk%20raad/GOR/G%C3%98R%20rapport%202020%20da.pdf>
- Grydehøj, Adam (2016), »Navigating the Binaries of Island Independence and Dependence in Greenland: Decolonisation, Political Culture, and Strategic Services«, *Political Geography*, 55: 102-12.
- Hannibal, Ida, Kristine Holst, Ulrik P. Gad og Rebecca Adler-Nissen (2013), »European Union. Facilitating the OCTs in Brussels«, i Rebecca Adler-Nissen og Ulrik P. Gad, red., *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games. The EU Overseas Countries and Territories*, London: Routledge.
- Honig, Bonnie (1991), »Declarations of Independence«, *The American Political Science Review*, 85(1): 97-113.
- Iğsiz, Asli (2014), »From Alliance of Civilizations to Branding the Nation: Turkish Studies, Image Wars and Politics of Comparison in an Age of Neoliberalism«, *Turkish Studies*, 5(4).
- Jacobsen, Marc (2019), »Digging Sustainability: Scaling and Sectoring of Sovereignty in Greenland and Nunavut Mining Discourses«, i Ulrik P. Gad og Jeppe Strandsbjerg, red., *The Politics of Sustainability in the Arctic: Reconfiguring Identity, Time and Space*, London: Routledge, pp. 52-73.
- Jacobsen, Rikke Becker og Alyne Delaney (2014), »When Social Sustainability Becomes Politics: Perspectives From Greenlandic Fisheries Governance«, *Maritime Studies*, 13(6).
- Jakobsen, Uffe (2014), »Etableringen af Ilisimatusarfik: Politiske Diskussioner Forud for Dannelsen af Grønlands Universitet«, *Grønlandsk Kultur- og Samfundsforskning 2013/14*, Nuuk: Ilisimatusarfik/Forlaget Atuagkat, pp. 11-25.



- Jensen, Lars (2012), *Danmark: Rigsfællesskab, Tropekolonier og den Postkoloniale Arv*, København: Hans Reitzel Forlag.
- Jørgensen, Martin B. (2012), »Categories of Difference in Science and Policy«, *Qualitative Studies*, 46(1): 244-78.
- Kleist, Kuupik V. (2016), »Mineral resources«, i Rebekka Knudsen, red., *Perspectives on Skills: An Anthology on Informally Acquired Skills in Greenland*, Greenland Perspective/Københavns Universitet, pp. 128-39.
- Knudsen, Rebekka (2016), »Informally Acquired Skills – What and Why«, i Rebekka Knudsen, red., *Perspectives on Skills: An Anthology on Informally Acquired Skills in Greenland*, Greenland Perspective/Københavns Universitet, pp. 8-13.
- Kohn, Margaret og Keally McBride (2011), *Political Theories of Decolonization: Postcolonialism and the Problem of Foundations*, Oxford: Oxford University Press.
- Lindroth, Marjo og Heidi Sinevaara-Niskanen (2013), »At the Crossroads of Autonomy and Essentialism: Indigenous Peoples in International Environmental Politics«, *International Political Sociology*, 7(3): 257-93.
- Löfgren, Orvar (1991), »The Nationalization of Culture: Constructing Swedishness«, *Studia ethnologica Croatica*, 3(1): 101-16.
- Loukacheva, Natalia (2007), *Arctic Promise: Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, Toronto: University of Toronto Press.
- Mbembe, Achille (2002), »African Modes of Self-writing«, *Public Culture* 14(1): 239–73.
- Mignolo, Walter (2011), »Decolonizing Western Epistemology/Building Decolonial Epistemologies«, i Ada Maria Isasi-Diaz og Eduardo Mendieta, red., *Decolonizing Epistemologies*, New York City: Fordham University Press.
- Mignolo, Walter (2002), »The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference«, *The South Atlantic Quarterly*, 10(1): 57-96.
- Mignolo, Walter (2007), »Delinking: the Rhetoric of Modernity, the Logic of Coloniality and the Grammar of De-coloniality«, *Cultural Studies*, 21(2): 449-514.
- Danmarks Nationalbank (2019), *Analyse: Grønlands Økonomi*, 31. oktober, [www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2019/10/ANALYSE\\_Nr%2021\\_Grønlandsk%20økonomi.pdf](http://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2019/10/ANALYSE_Nr%2021_Grønlandsk%20økonomi.pdf)
- Neumann, Iver B. (1996), »Self and Other in International Relations«, *European Journal of International Relations*, 2(2): 139-74.
- Neumann, Iver B. (1999), *Uses of the Other: The »East« in European Identity Formation*, Manchester: Manchester University Press.
- Neumann, Iver B. og Benjamin de Carvalho (2015), *Small States Status Seeking*, London: Routledge.
- Nielsen, Jens K. (2000), »Kriterierne for Grønlands økonomiske bæredygtighed«, *Politica* 32(1). 22-32.
- Nietzsche, Friedrich (2006), *On the Genealogy of Morality*, Keith Ansell-Pearson, red., Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuttall, Mark (2008), »Self-Rule in Greenland: Towards the World's first Independent Inuit State?«, *Indigenous Affairs*, 8(3-4): 64-70.
- Østergaard, Mikkel U. (2017), *The Greenlandic Wish for Independence: An Investigation of the Possibilities Within Free Association*, kandidatspeciale, Aalborg Universitet: Institut for Kultur og Læring, [https://projekter.aau.dk/projekter/da/studentthesis/the-greenlandic-wish-for-independence--an-investigation-of-the-possibilities-within-free-association\(522e8e3b-7d0b-4892-84fa-77b880c18c43\).html](https://projekter.aau.dk/projekter/da/studentthesis/the-greenlandic-wish-for-independence--an-investigation-of-the-possibilities-within-free-association(522e8e3b-7d0b-4892-84fa-77b880c18c43).html)
- Paldam, Martin (2002), »Kun Overgået af Nordkorea og Cuba«, *Information*, 14. marts, 2021. [www.information.dk/2002/03/kun-overgaaet-nordkorea-cuba](http://www.information.dk/2002/03/kun-overgaaet-nordkorea-cuba)
- Porac, Joseph F., James B. Wade og Timothy G. Pollock (1999), »Industry Categories and the Politics of the Comparable Firm in CEO Compensation«, *Administrative Science Quarterly*, 44(1): 112-44.
- Pokharel, Ramesh (2011), »Politics and Problematics of the Definition and Categorization of Ethnicity in Nepal«, *Bodhi: An Interdisciplinary Journal*, 5(1): 1-15.
- Powell, Richard C. (2016), »Institutions, Resources and the Governance of Postcolonial Greenland« i Dawn Berry, Alexandra Bowles og Nigel Jones, red., *Governing the North American Arctic: Sovereignty, Security, and Institutions*, London: Palgrave Macmillan, pp. 200-16.
- Ren, Carina B. (2016), »Cool or Hot Greenland? Exhibiting and Enacting Sustainable Arctic Futures«, *Journal of Cleaner Production*, 111(B): 442-50.
- Ren, Carina B. og Lill R. Bjørst (2016), »Situated Capacities: Exploring Arctic Winter Games 2016 Upskilling Initiatives«, i Rebekka Knudsen, red., *Perspectives on Skills: An Anthology on Informally Acquired Skills in Greenland*, Greenland Perspective/Københavns Universitet, pp. 206-22.
- Ringmar, Erik (2002), »The Recognition Game: Soviet Russia Against the West«, *Cooperation and Conflict*, 37(2): 115-36.
- Rosenberger, Sieglinde og Iris Stöckl (2015), »The Politics of Categorization – Political Representatives with Immigrant Background Between “the other” and “standing for”«, *Politics Groups and Identities*, June, 6(2): 217-36.
- Rostgaard, Anders og Dorte Kuula (2002), »Grønland: Verdens Største Frilandsmuseum«, *Jyllands Posten*, 10. marts, <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE3443482/Verdens-største-frilandsmuseum/>
- Rumelili, Bahar (2007), *Constructing Regional Community and Order in Europe and Southeast Asia*, London: Palgrave Macmillan.
- Schrifer, Nikoline (2013) *Grønlands Råstofdebat – en Komparativ Diskursanalyse fra 1975-2012*, kandidatspeciale, Københavns Universitet: Institut for Statskundskab, [http://www.martinbreum.dk/artikler/Nikoline\\_Schrifer\\_Speciale%20\(19%2003%2014\)\(2\).pdf](http://www.martinbreum.dk/artikler/Nikoline_Schrifer_Speciale%20(19%2003%2014)(2).pdf)

- Seigel, Micol (2005), »Beyond Compare: Comparative Method after the Transnational Turn«, *Radical History Review*, 91: 62–90.
- Sejersen, Frank (2015), *Rethinking Greenland and the Arctic in the Era of Climate Change: New Northern Horizons*, London & New York: Routledge.
- Shadian, Jessica (2010), »From States to Politics: Reconceptualizing Sovereignty Through Inuit Governance«, *European Journal of International Relations*, 16(3): 485–510.
- Skydsbjerg, Henrik (2017), »Stort Flertal for Selvstændighed«, *Sermitsiaq*, 31. marts, 59(13), 8-9.
- Simpson, Leanne (2001), »Aboriginal Peoples and Knowledge: Decolonizing our Processes«, *The Canadian Journal of Native studies*, XXI(1): 137-48.
- Smith, Rogers (2003), *Stories of Peoplehood: The Politics and Morals of Political Membership*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoler, Ann Laura (2001), »Tense and Tender Ties: The Politics of Comparison in North American History and (Post) Colonial Studies«, *Journal of American History*, 88(3): 829–65.
- Stoler, Ann Laura og Frederick Cooper (1997), »Between Metropole and Colony: Rethinking a Research Agenda«, i Ann Laura Stoler og Frederick Cooper, red., *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Berkeley: University of California Press, pp. 1-56.
- Strandsbjerg, Jeppe (2014), »Making Sense of Contemporary Greenland: Indigeneity, Resources and Sovereignty«, i Richard C. Powell og Klaus Dodds, red., *Polar Geopolitics? Knowledges, Resources and Legal Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 259–76.
- Taagholt, Jørgen og Hans P. Steenfos (2012), »Flyvningen til og fra Grønland«, i Jørgen Taagholt og Hans P. Steenfos, red., *Grønlands Teknologihistorie*, København: Gylvendal.
- Thisted, Kirsten (2015), »Pioneering Nation: New Narratives About Greenland and Greenlanders Launched Through Arts and Branding«, i Birgitta Evengård, Joan Nymand Larsen og Øyvind Paasche, red., *The New Arctic*, Springer, pp. 23-38.
- Thisted, Kirsten (2017), »The Greenlandic Reconciliation Commission: Ethnonationalism, Arctic Resources, and Post-Colonial Identity«, i Lill-Ann Körber, Scott MacKenzie og Anna Stenport Westerstahl, red., *Arctic Environmental Modernities From the Age of Polar Exploration to the Era of the Anthropocene*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 231-46.
- Thuesen, Søren og Jens Boel (2010), »Greenland and the World: The Impact of World War II on Danish-Greenlandic Relations«, i Karen Langgård, Flemming Nielsen, Birgit Kleist Pedersen, Kennet Pedersen og Jette Rygggaard, red., *Cultural and Social Research in Greenland: Selected Essays 1992-2010*, Nuuk: Forlaget Atuagkat/Illisimatusarfik, pp. 9-35.
- Wæver, Ole (1998), »Insécurité, Identité: Une Dialectique sans Fin«, i Anne-Marie Le Gloannec, red., *Entre Union et Nations: L'État en Europe*, Paris: Presses de Sciences Po, pp. 88-137.
- Wæver, O. (2002), »Identity, Communities, and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory«, i Lene Hansen og Ole Wæver, red., *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*, London: Routledge, pp. 20-50.
- Wørmer, Stig (2013), »Grønland og Nordkorea«, *Berlingske*, 18. marts, [www.berlingske.dk/laesere/groenland-og-nordkorea](http://www.berlingske.dk/laesere/groenland-og-nordkorea)
- Zdencanovic, Ben (2017), »‘The Opposite of a European Democracy’: The American Real Estate Lobby, French and British Social Housing, and the Making of the Post-war American Welfare State, 1945–1949«, *Journal of Transatlantic Studies*, 15(1): 77-99.
- Žižek, Slavoj (1992), »Eastern Republics of Gilead«, i Chantal Mouffe, red., *Dimensions of Radical Democracy*, London: Verso, pp. 193-207.

# Mellem udvikling og oprustning: Ruslands planer for Arktis

Temanummer: Arktiske relationer

*Arktis har ikke været vigtigere for det moderne, post-sovjetiske Rusland, end det er nu. Landets politik består af to overordnede elementer. Det første element er en udviklingsdel, hvor især transport og udvinning af ressourcer skal bidrage til at løfte såvel den forholdsvis fattige arktiske zone som selve Rusland. Det andet element er en forsvarsdel, hvor Rusland opruster i Arktis. Det sker for at kunne forsvare russisk suverænitet og for at kunne iværksætte offensive operationer mod andre lande fra baser i regionen. I Vesten er opmærksomheden oftest rettet mod forsvarsdelen, som de russiske politikere også gerne selv*

*fremhæver. Internt spiller udviklingen af Arktis dog en stor rolle, og skiftende russiske regeringer har med begrænset succes lanceret storstilede planer for at forbedre vilkårene i regionen. Klimaforandringerne er en stor ny ubekendt, som sandsynligvis vil skabe omfattende udfordringer for det russiske Arktis. Russiske politikere fremhæver ofte behovet for samarbejde i Arktis, ikke mindst for at løse disse opgaver. Ruslands formandskab af Arktisk Råd er en mulighed for Rusland for at bidrage til dette samarbejde.*

En række aftalepartier i Folketinget præsenterede i februar 2021 en ny dansk kapacitetspakke for Arktis. Pakken er en del af forsvarsforliget fra 2018, hvor midler blev reserveret til senere brug, når de faktiske militære behov var blevet tydeligere. Denne del er nu udspecificeret, og aftalen indeholder bl.a. »højteknologiske kapaciteter til overvågning og mere tilstedeværelse« i Arktis og Nordatlanten (Forsvarsministeriet, 2021a). Aftaleteksten henviser blot en enkelt gang til Rusland, hvilket sker i forbindelse med en omtale af »stigende russisk aktivitet og militær opbygning i regionen« (Forsvarsministeriet, 2021b: 1). En nærmere læsning af aftalen gør det dog klart, at den arktiske kapacitetspakke i betydelig grad er rettet mod Rusland. Det er især etableringen af en luftvarslingsradar på Færøerne og den øgede brug af satellitovervågning og langtrækkende droner, herunder til signalindhentning, som peger i retning af et ønske om at følge Ruslands militære aktiviteter tættere end i dag (Forsvarsministeriet, 2021b: 1).

Denne artikel ser nærmere på Rusland i Arktis. Dens hovedargument er, at Ruslands politik i Arktis består af to overordnede elementer. Det første element drejer sig om økonomisk og social udvikling – i det russiske Arktis og i Rusland som helhed. Det andet element drejer sig om militære forhold og om evnen til at forsvare Rusland og til at iværksætte angreb på andre stater. Disse elementer er delvis separate, delvis forbundne. Det er især det militære element, som tiltrækker sig opmærksomhed i Vesten. De russiske politikere kan vælge at lægge tyngden på det ene eller det andet element på forskellige tidspunkter, afhængigt af bl.a. hvilke signaler de ønsker at sende til deres egne

**FLEMMING SPLIDSBOEL  
HANSEN**

Seniorforsker, Dansk Institut  
for Internationale Studier,  
fsha@diis.dk

vælgere og til omverden. Rusland overtog formandskabet for Arktisk Råd i maj 2021, og det er sandsynligt, at Rusland under formandskabet i 2021-2023 vil ønske at sætte øget fokus på udviklingsdelen.



**Ruslands politik i Arktis består af to overordnede elementer. Det første element drejer sig om økonomisk og social udvikling – i det russiske Arktis og i Rusland som helhed. Det andet element drejer sig om militære forhold og om evnen til at forsvare Rusland og til at iværksætte angreb på andre stater**

Arktis har ikke været vigtigere for det moderne, postsovjetiske Rusland, end det er nu. Der står så meget på spil. Arktis kan bidrage til at revitalisere Ruslands økonomi og til at nære fortællingen om den hårdt prøvede og ydmygede stat, som rejste sig igen, gjorde det umulige muligt og valgte at tage kampen op mod Vesten. Men Arktis er også en region med enorme udfordringer for Rusland: Sociale problemer, en nedslidt infrastruktur og omfattende forurening fra sovjettiden kræver allerede nu ressourcetung handling, og dertil kommer så den store ubekendte i form af klimaforandringerne. Endelig er den militære oprustning og konfrontation i Arktis en udvikling, som isoleret set betragtes som nødvendig og muligvis endog positiv af de russiske politikere, men som jo også har stor negative konsekvenser, herunder bl.a. økonomisk og i forholdet til Vesten. Med formandskabet af Arktisk Råd kan Rusland selv være med til at definere, hvorledes balancen skal være mellem samarbejde og konflikt.

Artiklen er inddelt i fire afsnit. Det første afsnit præsenterer indledningsvis det russiske Arktis helt overordnet – identitetsmæssigt, fysisk og socioøkonomisk. Andet afsnit ser derefter nærmere på transport og ressourcer, to af de russiske indsatsområder for udviklingen af det russiske Arktis, og to områder hvor der er såvel chance for samarbejde som risiko for konflikt. Herefter følger i tredje afsnit en analyse af Ruslands forsvarspolitik i Arktis og af den russiske militære tænkning om regionen. Til sidst kommer en perspektivering med fokus på den fremtidige balance mellem de nævnte to overordnede elementer – mellem udvikling og forsvarsevne.

### Ruslands arktiske zone

Arktis er uhyre væsentlig for den russiske selvforståelse af nation og stat. En russisk forsker forklarer, at området »i århundreder [har] spillet en mytologisk rolle i den russiske offentlige bevidsthed«. Han tilføjer, at det repræsenterede »den ægte russiske grænse [*frontir*]: Eventyrenes rum, symbolet på den territorielle storhed og kilden til de uudtømmelige ressourcer«, og han forklarer videre, at »territorialitet har altid spillet en vigtig rolle i konstruktionen af det politiske fællesskab i Rusland og har fungeret som en nøglemarkør for den russiske statslighed« (Medvedev, 2016: 1). Regionen har stillet de russiske og sovjetiske styre over for udfordringer, hvis løsning var tegn på statens evne til at kontrollere sine omgivelser og tro på fremskridt og succes (Josephson,

2014: 3). Undertvingelsen af det vanskeligt tilgængelige område blev et mål i sig selv – simpelthen fordi det var vanskeligt tilgængeligt.

### FAKTABOKS 1: Det russiske Arktis i tal

Det arktiske territorium var i sig selv en kilde til stolthed for det russiske styre, selv på et så tidligt tidspunkt, at områdets ressourcer endnu dårligt kunne udnyttes og i al fald ikke bibragte resten af landet noget særligt økonomisk (Medvedev, 2016: 2). Det russiske Arktis er da også stort – i såvel absolutte som relative forhold: Kyststrækningen er på 24.140 km., hvilket svarer til ca. 53 pct. af den samlede kyststrækning i Det Nordlige Ishav, befolkningen er på ca. 2,4 mio., dvs. ca. 40 pct. af den samlede arktiske befolkning (TASS, 2019b) eller ca. 1,6 pct. af Ruslands befolkning (inklusive det besatte Krim). Regionen indeholder fire af de fem største arktiske byer, herunder Murmansk (ca. 300.000), Norilsk (ca. 175.000) og Vorkuta (ca. 55.000).

Det russiske Arktis tegner sig for ca. 11 pct. af Ruslands Bruttonationalprodukt (BNP) (Føderationsrådet, 2019: 12). Denne forholdsvis høje andel skyldes den omfattende udvinding af ressourcer – primært olie og naturgas – i regionen. Men området er økonomisk udfordret, og såvel arbejdsløshed som fattigdom er højere end landsgennemsnittet (Ruslands Statistik, 2019). Et konkret kig på et par af områderne i det russiske Arktis illustrerer det: Ifølge Ruslands Statistik (2019: 154) var arbejdsløsheden i Rusland som helhed 4,8 pct. i 2018, men i Republikken Karelien var den 8,7 pct., og i Arkhangelsk oblast var den 6,4 pct. Tilsvarende tal fra Ruslands Statistik (2019: 238) viser, at hvor andelen af befolkningen, som levede under en politisk defineret minimumindtægt (reelt en fattigdomsgrænse), var 12,6 pct. i Rusland som helhed i 2018, da var andelen 15,6 pct. i Republikken Karelien og 13,5 pct. i Arkhangelsk oblast. Begge områder er delvis i Arktis.

Der har været en betydelig udvandring fra regionen siden Sovjetunionens sammenbrud. Ifølge tal fra Ministeriet for udvikling af Fjernøsten og Arktis faldt befolkningstallet med 300.000 i årene 2005-2019 (Føderationsrådet, 2019: 12). Denne udvikling begyndte allerede i den sene sovjettid, og i et længere perspektiv er affolkningen derfor endnu mere dramatisk (Kommersant Nauka, 2017). En stor del af Ruslands politik for Arktis – uanset ressortministerium – er derfor udviklingspolitik. I forbindelse med en høring i Føderationsrådet – det russiske overhus – i 2019 udtalte Aleksander Akimov, næstformand i Rådets udvalg for det nordlige Rusland, at »kløften mellem Arktis' bidrag til landets økonomiske udvikling og den lokale befolknings levestandard betragter jeg som den primære udfordring, som vi er nødt til at arbejde på i de kommende 15 år« (Føderationsrådet, 2019: 12).

Det er på denne baggrund, den russiske stat har lanceret sine storstilede nationale programmer for udviklingen af det russiske Arktis. Det første program dækkede perioden 2008-2020, mens det nuværende program løber i årene 2020-2035. Det er netop disse 15 år (2020-2035), som Akimov henviste til i sit indlæg om udviklingen af Arktis. Det overordnede grundlag for programmet



for 2020-2035 blev godkendt af Ruslands Sikkerhedsråd i december 2019, og efter en høringsperiode blev det underskrevet af Ruslands præsident Vladimir Putin i oktober 2020 (Ruslands præsident, 2020b). Sideløbende med de storstilede, nationale programmer har skiftende russiske regeringer iværksat mere fokuserede programmer, herunder for den sociale og økonomiske udvikling af det russiske Arktis (TASS, 2020). Den administrative forankring er i Ministeriet for udvikling af Fjernøsten og Arktis, som i februar 2019 fik tilføjet »Arktis« til sin titel. Bag denne ændring lå et ønske hos den russiske regering om at styrke implementeringen af reformer i Arktis og at samtænke initiativer på tværs af de to relativt fattige regioner (TASS, 2019a).

Som yderligere en konsekvens af fokus på udviklingen af Arktis er regionen flere gange blevet omdefineret. Det er sket for at inkludere en større del af tilstødende og udsatte områder i regionen og dermed give disse adgang til de nationale udviklingsprogrammer, herunder f.eks. også til de lukrative skat-tenedsættelser, som er gældende for visse typer af investeringer i regionen. Udgangspunktet for den *politiske* definition af det russiske Arktis (benævnt »Ruslands arktiske zone«) er et dekret fra Putin fra 2014, som i sig selv udvidede regionen i forhold til tidligere praksis (Ruslands præsident, 2014). Efterfølgende har Putin ad to omgange – først i 2017, dernæst i 2019 – bragt nye lokalområder ind i denne definition (Ruslands præsident, 2017a og 2019, hhv.). Disse ændringer vidner først og fremmest om et politisk ønske og en ambition om at få vendt en negativ økonomisk og social udvikling i Ruslands nordlige egne.

## Transport og ressourcer

Det nationale program for udviklingen af det russiske Arktis i årene 2020–2035 er tydeligvis tænkt at være holistisk. For første gang i Ruslands historie har myndighederne etableret en dedikeret hjemmeside – [www.arctic2035.ru](http://www.arctic2035.ru) – til ideopsamling forud for og sideløbende med implementeringen af en national plan. Ifølge hjemmesiden var der i januar 2021 indkommet 656 forskellige forslag, og de spænder fra økonomi og infrastruktur over uddannelse, sport og turisme til internationalt samarbejde og spørgsmål om national sikkerhed ([www.arctic2035.ru](http://www.arctic2035.ru)). Det er en tilsyneladende altfavnende tilgang. Intet synes for småt og intet for stort, når politikerne (nationalt, regionalt og lokalt) skal forsøge at sikre dels en højere levestandard for den enkelte borger, dels sikre den russiske stats strategiske interesser i regionen.

Kataloget af forslag på [www.arctic2035.ru](http://www.arctic2035.ru) illustrerer det tydeligt. Under fanebladet »infrastruktur« er der bl.a. ideer om at udrulle en »moderne informations- og kommunikationsinfrastruktur« i det russiske Arktis, forbedre teknologien til udarbejdelse af isprognoser, udbygge en række havne, genetablere flyrejser mellem Moskva og Tiksi og indføre et forbud mod tung trafik i udvalgte byer. Under »turisme« er der bl.a. forslag om at etablere nye naturre-servater, promovere »glamping« som en del af en ny økoturisme, skabe nye vandreruter på tværs af regionerne i det russiske Arktis og etablere faciliteter

ter til dykning i Ishavet og til andre former for »ekstremturisme«. Og under »internationalt samarbejde« er der bl.a. forslag om at udvikle en tværarktisk database for jobsøgende og at øge antallet af punkter for paskontrol ([www.arctic2035.ru](http://www.arctic2035.ru)).

Som nævnt tidligere overtog Rusland formandskabet i Arktisk Råd i maj 2021. Det nationale program for udviklingen af det russiske Arktis i årene 2020–2035 og idekataloget på [www.arctic2035.ru](http://www.arctic2035.ru) vil utvivlsomt være retningsangivende for en stor del af formandskabet i årene 2021–2023. I et interview i januar 2021 (Ruslands udenrigsministerium, 2021) anslog Ruslands arktiske ambassadør Nikolaj Kortjunov de væsentligste temaer:

*»Nødvendigheden af en forbedring af levevilkårene for befolkningen i den arktiske region, tilpasning af livet [i det høje nord] til klimaforandringerne, bevarelse af biodiversiteten, en økonomisk udvikling af Arktis, ledsaget af omfattende projekter for udvinding og forarbejdning af ressourcer, intensivering af godstransporten langs [Nordøstpassagen], vækst i turismen og handlen kræver en kollektiv indsats fra alle [Rådets medlemmer]«.*

Det skal i denne forbindelse nævnes, at den russiske regering i december 2019 godkendte landets første plan for klimatilpasning (Ruslands regering, 2019b). Planen dækker årene 2020–2022, og den bør ses som et første forsigtigt forsøg på at komme en mere kritisk og bekymret russisk offentlighed i møde. Såvel forurening som klimaforandringer er blevet mere centrale temaer i den russiske offentlige debat i de seneste år. Planen indeholder en utvetydig anerkendelse af de enorme udfordringer, som Rusland risikerer at skulle håndtere i de kommende årtier, men den opridser samtidig nye muligheder for vækst som et resultat af stigende temperaturer.

Meningsmålinger indikerer, at russerne i stigende grad bekymrer sig om såvel miljø som klima. Det har i første omgang været de nære problemstillinger som f.eks. forurening og genbrug, som har optaget russerne. I sin store tale til nationen i 2019 følte Putin sig nødsaget til at erkende, at de russiske myndigheder har fejlet, når det gælder affald og genbrug, og han annoncerede en stor indsats for at få en bedre affaldshåndtering og et bedre genbrugssystem (Putin, 2019). Hans tale kom på baggrund af et øget fokus på miljøet i den russiske offentlighed. Denne udvikling har været undervejs i nogle år, og den er nu slået klart igennem.

En måling fra september 2020 bad f.eks. russerne tage stilling til betydningen af begrebet »patriotisme«. Hele 77 pct. svarede, at det er uforeneligt med patriotisme at være »ligeglad med den nationale natur« (Fond Obsjtjstvennoe Mnenie [FOM], 2020). Det er en højere andel end dem, der finder, at »forsøg på at unddrage sig militærtjeneste« er uforeneligt med patriotisme (71 pct.). I en anden måling, fra januar 2020, svarede 48 pct. af de adspurgte russere, at forureningen af miljøet er den største »globale trussel«, som menneskeheden

står over for i det 21. århundrede. På andenpladsen kom den internationale terrorisme med 42 pct. (Levada, 2020).

En del af denne debat genfindes endog i militære kredse. I en artikel om Arktis i den militære avis *Voenno-promisjlennij kurer* påpeger en kommentator, at »i Sovjetperioden fik spørgsmål om økologi og beskyttelsen af miljøet ingen opmærksomhed« (Boltenkov, 2016: 7). Det er ved at skifte nu, kan læseren forstå, og i en senere artikel i det førende militære tidsskrift *Voennaja misl* noterer forfatteren, at der er en positiv udvikling »forbundet med løsningen på de miljømæssige spørgsmål: Rense det russiske Arktis for affald, fjerne de mange radioaktive affaldspladser og etablere et system til at undgå ulykker på steder, hvor der udvindes olie og [natur]gas« (Sidnjaev, 2017: 49).

I et indlæg i *Voenno-promisjlennij kurer* forklarer en ekspert, at det øgede fokus på miljøet også er godt for økonomien. Rensningen af hele det russiske Arktis kan, efter hans vurdering, bane vejen for en hårdt tiltrængt turisme i regionen. Han udtrykker i denne forbindelse sin begejstring over, at Franz Josefs Land på et tidligt tidspunkt blev udvalgt til at være med i miljøprogrammet, eftersom øen har potentiale til at blive en vigtig turistdestination (Sjparo, 2017). Franz Josefs Land huser dog også Ruslands nordligste flybase i Nagurskoje, og i Danmark forklarer Forsvarets Efterretningstjeneste, at »Rusland startede opbygningen af [Nagurskoje]-landingsbanen i 2017 og udvider fortsat kapaciteten på basen. Når opbygningen er færdig, vil Rusland kunne anvende [basen] til selv de største transport-, bombe- og antiubådsfly. Med [basen] vil Rusland flytte sit forsvar langt ud i [Ishavet]« (FET, 2019: 13-14). Det illustrerer, hvordan to meget forskellige dagsordener kan sameksistere, på det principielle plan i det mindste.

Det er dog ikke kun det nære miljø, som optager russerne. Som nævnt er der også i stigende grad fokus på klimaforandringerne. Dette fokus er kommet i kølvandet på miljødebatten, og det skyldes bl.a., at forandringerne er blevet synlige for mange russere. Højere temperaturer mærkes generelt i landet, og i Arktis er det derudover de mindre snemængder og tyndere isdække, som gør folk urolige. I en russisk meningsmåling fra 2019 udtrykte 72 pct. af de adspurgte således, at klimaforandringerne er »farlige for menneskeheden«. Denne andel fordelte sig således, at 35 pct. mente, at klimaforandringerne kan bremses, mens 37 pct. var af den overbevisning, at det er for sent. Adspurgt om tidsperspektivet for »forværringen af forholdene for liv på vores planet« svarede 49 pct., at det vil ske allerede i »dette århundrede«, mens 30 pct. fandt, at det snarere vil ske senere. Samme måling viste også, at ifølge russerne ligger ansvaret for at handle først og fremmest hos stats- og regeringslederne (FOM, 2019). Også de russiske politikere er altså under et vist pres for at håndtere udfordringerne fra klimaforandringerne.

Siden 1970'erne har temperaturstigningen i Rusland som helhed været 2,5 gange højere end det globale niveau (Ruslands regering, 2019: 1). Det har især ramt det arktiske område. Planen for klimatilpasning peger i denne for-

bindelse på risikoen for en optøning af permafrosten med store konsekvenser for regionens infrastruktur som f.eks. bygninger, transportnet og kommunikationslinjer. Samtidig henleder den opmærksomheden på muligheden for at mindske forbruget af energi til opvarmning foruden »en forbedring af is-situationen og, som en konsekvens af dette, forholdene for godstransport i de arktiske have, [foruden] en lettere adgang til Den Russiske Føderations kontinentalsokkel i Ishavet« (Ruslands regering, 2019: 2). Man fornemmer i disse kommentarer en erkendelse af, at klimaforandringerne kan føre til dels et øget behov for internationalt samarbejde og fælles løsninger, dels en fornyet og skærpet kamp om indflydelse. På den ene side vil Rusland bl.a. have et ønske om at sikre adgang for sig selv til relevant teknologi for bedst muligt at kunne håndtere konsekvenserne af klimaforandringerne. På den anden side vil landet være opmærksomt på at maksimere sit økonomiske udbytte, når isens tilbagetrækning åbner for nye muligheder.

Når planen for klimatilpasning peger på »forholdene for godstransport i de arktiske have«, refererer den primært til Nordøstpassagen. Ruten har været et væsentligt tema i russisk politik i mange år, og forventningerne til den har været store. Den sovjetiske isbryder »Josef Stalin« sejlede i 1939 langs hele ruten, i begge retninger, i en enkelt sejlads, og siden da har der i Moskva været stor interesse for både de økonomiske og militære aspekter forbundet med sejlads langs ruten (Zenzinov, 1944: 70). De senere års forandringer i isdækket muliggør nu nogle af de tidligere politiske drømme.

Ruslands ambition for ruten er dels, at den skal gøre Rusland til et knudepunkt for international maritim transport og cementere landets status som arktisk stormagt, dels at den skal bidrage til at løfte lokalsamfundene omkring havnene langs ruten. Den russiske udenrigsdoktrin (2016: IV/76; fremhævnings tilføjet) gør det klart for omverden, at »udnyttelsen af [Nordøstpassagen] som en *national* transportvej for Rusland i Arktis foruden udnyttelsen af den til (...) godstransit mellem Europa og Asien, er af afgørende betydning for udviklingen af regionen«.



**Ruslands definition af Nordøstpassagen som en »national« handelsvej bringer et element af konflikt til udviklingen.**

**Rusland har siden 2019 stillet en række krav til udenlandske flådefartøjer, herunder at de skal give et forvarsel på minimum 45 dage inden sejlads i passagen, og at de undervejs skal gøre brug af obligatorisk russisk lods. Kravene gælder for såvel overfladeskibe som undervandsbåde**

Ruslands definition af Nordøstpassagen som en »national« handelsvej bringer et element af konflikt til udviklingen. Rusland har siden 2019 stillet en række krav til udenlandske flådefartøjer, herunder at de skal give et forvarsel på minimum 45 dage inden sejlads i passagen, og at de undervejs skal gøre

brug af obligatorisk russisk lods. Kravene gælder for såvel overfladeskibe som undervandsbåde (Voennoe obosrenie, 2019a, 2019b). Hvis disse krav ikke bliver efterlevet, vil Rusland forbeholde sig ret til at opbringe eller sågar neutralisere udenlandske fartøjer. Ifølge russiske medier er essensen af de nye krav, at »Rusland har taget [Nordøstpassagen] under sin beskyttelse« (Izvestija, 2019).

Det er meget sandsynligt, at ledende maritime stater vil insistere på retten til fri sejlads i passagen og derfor udfordre de russiske krav. I 2020 var der flere udenlandske maritime operationer, som førte til skarp respons fra russisk side. Amerikanske, britiske og franske fartøjer, både overfladeskibe og undervandsbåde, deltog i operationer, som skulle markere retten til fri sejlads og teste det russiske beredskab. Da den franske fregat *Aquitaine* i juni 2020 sejlede ind i Barentshavet, svarede den russiske flåde igen med en skarp øvelse, som skulle simulere neutraliseringen af netop et indtrængende skib som *Aquitaine* (TASS, 2020b).

Russiske forskere (f.eks. Tebin, 2018) advarer om, at især NATO-lande vil udfordre, hvad disse forskere typisk beskriver som russisk suverænitet over Nordøstpassagen og dermed indlede en skærpet konflikt i Arktis. Der er dog også en stadig mere udbredt, men fortsat forsigtig, kritik af Kina, hvis intentioner i Arktis bliver mødt med en del skepsis i Rusland. »Vi må konstatere«, lyder det f.eks. fra forskeren Konstantin Sivkov (2019b), »at Kina slår rødder i Arktis, og Rusland skal ikke forhindre dette. For Kina er regionen af kritisk vigtighed, først og fremmest fra et kommunikationsmæssigt synspunkt. Hvis man antager, at Rusland ikke kommer [Kina] i møde, kan Kina begynde at søge støtte hos arktiske stater, som er fjendtlige over for os, som f.eks. USA, Canada og Norge«.

For Kina byder Nordøstpassagen også på et enormt potentiale for handel og militær styrkeprojektion, og det kan meget vel være Kina, som ender med at svække Ruslands greb om ruten. Kina er vel undervejs med at etablere en flåde af isbrydere (Sivkov, 2019a), som skal bane vejen for handelsskibe og flådefartøjer, og hvis den kinesiske flåde på et tidspunkt vil demonstrere sin ret til fri sejlads i Nordøstpassagen, vil det stille de russiske myndigheder i en vanskelig situation. Det skyldes ikke alene, at Kina italesættes som en strategisk allieret af Rusland, men også at den dominerende nulsums-tænkning i Moskva, som demonstreret af Sivkov (2019b), dårligt kan tillade, at Rusland skubber Kina væk og ind i armene på f.eks. NATO-medlemmer.

Som nævnt har Rusland betydelige ambitioner for Nordøstpassagen, men disse er først blevet konkretiseret i de seneste år. F.eks. besluttede Putin i maj 2018 at løfte de lidt luftige forhåbninger til ruten til konkrete mål, da han beordrede sin regering at sikre en årlig godstransport via passagen på minimum 80 mio. tons i 2024 (Ruslands præsident, 2018: 15/a). Ordren er en del af Putins såkaldte maj-dekreter (2018) og de afledte »Nationale Projekter« (2019), dvs.



en omfattende pakke af ambitiøse initiativer, som skal implementeres inden hans fjerde præsidentperiode udløber i 2024.

Allerede i 2019 rapporterede de russiske medier så om nye prognoser, som forudser en årlig transport via Nordøstpassagen på 100 mio. tons i 2030 og 119 mio. tons i 2034 (Rossijskaja gazeta, 2019). Godstransporten i 2020 var dog mere beskeden. Den nåede et omfang af 33 mio. tons, hvilket var en stigning på 14 mio. tons i forhold til 2018, men der skal betydelige ændringer til, hvis målet for 2024 skal nås (TASS, 2021).

Rusland kan selv påvirke en række af disse forhold, og i december 2019 fremlagde den russiske regering en plan for »udviklingen af infrastrukturen i [Nordøstpassagen] i perioden indtil 2035« (Ruslands regering, 2019). Denne plan indeholder i alt 84 initiativer, herunder udbygning af eksisterende havne, lufthavne og jernbaneforbindelser, udvikling af flere nye skibstyper (inklusive atomdrevne isbrydere) og fly, styrkelse af den understøttende digitale infrastruktur, af miljøovervågningen og af søredningskapaciteten (Ruslands regering, 2019: 1-19). Et særskilt punkt forudser »en specificering af kravene til [Nordøstpassagens] infrastruktur ifm. udnyttelse af nævnte infrastruktur i Ruslands forsvarsministeriums interesse« (Ruslands regering, 2019: 1, pkt. 4). Planen har således en militær – *dual-use* – dimension også. Det er der intet odiøst i: Mange stater tilgodeser gerne forsvarets behov ved dimensionering af ny infrastruktur, hvis ekstraomkostningerne ellers er acceptable.

Alle de nævnte planer er omkostningstunge og ambitiøse. Det er sandsynligt, at nogle vil blive nedjusteret, andre måske helt opgivet, i implementeringsfasen. Det kan f.eks. skyldes underfinansiering, således som det har været tilfældet med tidligere planer for udviklingen af det russiske Arktis, hvor russiske medier (f.eks. RBK, 2017) har rapporteret om budgetnedskæringer på mere end 90 pct. Selvom finansieringen faktisk er på plads, kan det være en udfordring at få de enkelte projekter gennemført, f.eks. pga. teknologiske forhindringer eller frygt for at levere dårlige resultater (The Moscow Times, 2019). Det kan f.eks. vise sig at blive tilfældet med udviklingen af nye skibs- og flytyper og den nye digitale infrastruktur, hvor vejen fra tanke til produkt kan være vanskelig.

Ifølge russiske forskere spiller Ruslands adgang til olie og naturgas i landets eksklusive økonomiske zone i Arktis en central rolle i planerne for at give Ruslands økonomi mere dynamik (Medvedev, 2016). Dampen er i høj grad gået af økonomien – ikke mindst i forhold til andre større økonomier i verden (Hansen, 2020) – men der er håb om, at Arktis kan levere en stor del af en tilfredsstillende, fremtidig økonomisk vækst. De mulige reserver i den russiske zone skønnes at udgøre helt op til 48 mia. tønder råolie og 43.000 mia. m<sup>3</sup> naturgas eller hhv. ca. 14 pct. og 40 pct. af Ruslands olie- og naturgasreserver (Pritchins, 2018). Det er dog endnu ikke økonomisk rentabelt og teknologisk muligt at udvinde det hele (Murmanskij vestnik, 2019), bl.a. fordi en del af den nødvendige vestlige teknologi er sanktionsbelagt. Men tallene tydeliggør

Ruslands interesse i at udvinde energi i regionen og i at få adgang til en større del af kontinentalsoklen med de reserver, som måtte være der.

Allerede i 2001 fremlagde Rusland dokumentation for De Forenede Nationers [FN] Havretskommission for et krav om at få tilføjet 1,2 mio. km<sup>2</sup> til sin eksklusive økonomiske zone i den arktiske region. Dokumentationen blev i første omgang afvist som mangelfuld, og i 2015 indleverede Rusland derfor en revideret ansøgning, som nu afventer behandling i FN (United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, 2021; Medvedev, 2016: 2). Med sin tidlige ansøgning om sagsbehandling har Rusland sikret sig, at dets krav bliver afgjort væsentligt tidligere end de andre arktiske stater. Det er meget sandsynligt, at Rusland allerede på kort sigt vil fremsætte krav om yderligere tilføjelse til sin eksklusive økonomiske zone. Opfattelsen i Moskva synes at være, at jo mere ambitiøst kravet er, jo større sandsynlighed er der for i sidste ende at få tildelt en større del. Det nuværende russiske krav er delvis sammenfaldende med Kongerigets. Et større, fremtidigt krav vil sandsynligvis øge fællesmængden af kravene fra hhv. Rusland og Kongeriget. Forventningen i den arktiske kreds er fortsat, at Rusland vil afvente og i øvrigt respektere Havretskommissionens afgørelse, og i samtaler udtrykker de danske myndigheder tilfredshed med det foreløbige samarbejde med Rusland i dette spørgsmål.

### Det russiske forsvar i Arktis

De russiske politikere øgede landets forsvarsbudget med anslået 275 pct. i årene 2000–2019 (SIPRI, 2020). Det har gjort det muligt for det russiske forsvar at gennemføre bl.a. en omfattende modernisering og udbygning af styrkerne. Det har også været tilfældet i Arktis, som har været højt prioriteret militært. Regionen indgår i fire af de fem russiske militærdistrikter: Det vestlige, det centrale og det østlige militærdistrikt foruden Nordflåden (se Ruslands forsvarsministerium, ingen dato).

Putin besluttede i 2014 at udskille Nordflåden fra det vestlige militærdistrikt og lade den indgå som »Nord« i den fælles strategiske kommando. Denne beslutning gav reelt Nordflåden samme status som de øvrige distrikter, og fra 1. januar 2021 har den formelt været sidestillet med de øvrige fire distrikter (Interfax, 2020). I 2014 blev en ny arktisk kommando med basis i Nordflåden også etableret, og den har siden koordineret den militære indsats i stort set hele det arktiske område. Den leverer nu et tværgående, geografisk snit langs den nordlige grænse i det vestlige, det centrale og det østlige militærdistrikt. Bag disse ændringer lå bl.a. en erkendelse af, at disse distrikter har meget store ansvarsområder, og at der var behov for en mere fokuseret tilgang til Arktis og til de udfordringer, som netop denne region byder på.

2014 er et gennemgående årstal her. Baggrunden er det stadig mere konfliktfyldte forhold, som udviklede sig mellem Rusland og Vesten efter Ruslands besættelse og senere annektering af den ukrainske halvø Krim i hhv. februar og marts 2014. Spændingerne bevægede sig hurtigt fra Sortehavet over Østersøen til Arktis. I Rusland er det en meget udbredt fortælling, at Vesten satte

denne proces i gang ved at indføre sanktioner mod Rusland efter annekteringen af Krim. F.eks. skriver den russiske kommentator Dmitrij Boltenkov (2016) under overskriften »et nyt, koldt hot spot«, at »efter Krims tilbagevenden til Rusland startede den anden kolde krig reelt«. Beslutningen fra 2014 om at udskille Nordflåden fra det vestlige militærdistrikt sendte to vigtige signaler om, hvorledes det russiske forsvar nu var forberedt på påstået øget vestlig aggression: Dels kunne det vestlige militærdistrikt i højere grad koncentrere sin opmærksomhed om f.eks. Østersøområdet, dels kunne Nordflåden begynde opbygningen af nye militære kapaciteter i Arktis, som kunne stå klar, når (ikke så meget hvis) Vesten besluttede sig for at udfordre Rusland i denne arena også.

Den russiske militære litteratur beskriver åbent, hvorledes meget skulle genlæres af forsvaret. »Skyd ikke på isbjørnene«, formandede en artikel i *Voennopromisjennij kurer* (Mikhailov, 2016), og artiklen forklarede, hvorledes russiske specialoperationsstyrker var begyndt at forberede operationer i det arktiske domæne. Forfatteren var overbevist om, at »de russiske soldater er langt foran deres vestlige kolleger«, men det var klart fra en del af den militære litteratur, at megen viden var gået tabt, og at en stor del af den militære infrastruktur var blevet efterladt og overladt til at forfalde.

Under overskriften »polar utilstrækkelighed« tegnedes en kommentator i *Voennopromisjennij kurer* f.eks. et billede af bl.a. den viden, som var gået tabt. I artiklen forklarede en erfaren polarforsker således læserne, at »det handler ikke bare om forberedelsen af en kriger, som skal løbe hurtigt og skyde godt. Vi taler om forberedelsen af personens nødvendige psykologiske platform. Han må ikke være bange for det miljø, som han skal bo i« (Pesjkov 2016). På samme måde pegede andre forfattere (f.eks. Medvedev, 2016 og Galajko, 2017) på behovet for at udvikle og teste nyt materiel under ekstreme kuldegrader og at etablere en ny og tidssvarende infrastruktur. Denne infrastruktur skulle ikke bare erstatte den nedslidte sovjetiske infrastruktur; den skulle også binde det enorme område sammen på en måde, som ville afspejle de eksterne militære udfordringer, som den russiske stat har identificeret.

Som forventet har størstedelen af den russiske militære litteratur om Arktis et fokus på større våbensystemer som f.eks. missiler, ubåde og strategiske bombefly. Rygraden i den arktiske kommando er Nordflåden, som nu ledes af bl.a. krydseren »Peter den Store«, hangarskibet »Admiral Kusnetsov« og den atomdrevne ubåd »Dmitrij Donskoj«. Nordflåden råder også over betydelige flykapaciteter, hvoraf en del er overflyttet fra det vestlige militærdistrikt. Der til kommer f.eks. land- og søbaserede missilforsvarssystemer, som de russiske myndigheder hævder er nødvendige for at afskrække fly- og missilangreb fra nordlig retning. Da det russiske forsvar, i 2017, for første gang præsenterede et egentligt arktisk element under sejrspaden på Den Røde Plads, var det netop bl.a. missilsystemerne Pantsir-S1 og Tor-M2DT, begge i karakteristisk arktisk sløring, som blev vist frem for publikum. De samlede kapaciteter er

fordelt på et efterhånden vidt udstrakt net af baser, som strækker sig langs hele kysten i det russiske Arktis (se kort i Boulegue, 2019: 15).

Den russiske militære litteratur om Arktis har dog også analyser af mobilitet og logistik, og det fremgår af disse artikler, at de tilstedeværende tropper hurtigt kan blive spredt tyndt ud, hvilket vil besværliggøre forsvaret af regionen. Den arktiske kommando gennemførte i 2017 en logistikøvelse, som fik stor opmærksomhed i de russiske medier; en kolonne af køretøjer tilbagelagde 2.000 km. på tværs af en del af det russiske Arktis, og undervejs fik forsvaret demonstreret sin evne til at forbinde de afsidesliggende baser og, i et øvelses-scenarie, komme dem til undsætning med forstærkning og forsyninger (Falitjev, 2017).

I forlængelse af dette fulgte i 2020 en øvelse, hvor russiske specialoperationsstyrker blev indsat fra mere end 10.000 meters højde. Formålet med øvelsen var at demonstrere en evne til hurtig respons, som det russiske forsvar hævdede er enestående for Rusland (The Barents Observer, 2020). Det samlede indtryk er, at det russiske forsvar forbereder scenarier, hvor mindre enheder lokalt udøver en betydelig grad af autonomi og i øvrigt klarer sig ved egne midler, indtil forstærkning og forsyninger kan nå frem. På trods af denne faldskærmsøvelse – eller muligvis på grund af behovet for den – er der kritik af forsvarets tilstand i Arktis i de russiske militære tidsskrifter. Fx beklagede to højtstående officerer (Kruglov og Lopatin, 2020: 99) sig i slutningen af 2020 åbent over, at der er »en mangel på tropper, materiel og den nødvendige militære infrastruktur« i Arktis.

Det russiske forsvar i Arktis har grundlæggende to opgaver. Den første opgave er at yde beskyttelse til regionen. Det kan f.eks. dreje sig om afvisning af udenlandske flådefartøjer og fly eller beskyttelse af naturressourcer og kritisk infrastruktur, herunder faciliteter til eksport af olie og naturgas. Den anden opgave er at yde strategisk beskyttelse til Rusland som helhed. I denne opgaveløsning indgår mest dramatisk Nordflådens atomslagstyrke – 2/3 af den russiske flådes samlede atomslagstyrke – men det kan tillige dreje sig om f.eks. sikring af russiske fragtskibe langs internationale handelsruter eller blokade for udenlandske flådefartøjer i Atlanterhavet (f.eks. i det som NATO kalder The Greenland – Iceland – United Kingdom [GIUK] gap) (Boulegue, 2019).



**I forbindelse med den intensiverede kapacitetsopbygning gennemfører det russiske forsvar stadig større og skarpere øvelser i det arktiske område. Øvelserne er meget forskellige og spænder fra redning over forsvar af det russiske Arktis til projicering af militær magt på global skala. Især sidstnævnte tiltrækker sig opmærksomhed, når Nordflåden demonstrerer sine militære kapaciteter.**

I forbindelse med den intensiverede kapacitetsopbygning gennemfører det russiske forsvar stadig større og skarpere øvelser i det arktiske område. Øvelserne er meget forskellige og spænder fra redning over forsvar af det russiske Arktis til projicering af militær magt på global skala. Især sidstnævnte tiltrækker sig opmærksomhed, når Nordflåden demonstrerer sine militære kapaciteter. Den tidligere nævnte flådeøvelse i juni 2020, som skulle simulere neutraliseringen af et indtrængende skib, er et eksempel på denne udvikling. Andre fokusområder i de seneste år har bl.a. været store værnfælles øvelser, land- og søbaseret missilforsvar og øvelser med specialoperationsstyrker.

Denne udvikling giver anledning til uro blandt de øvrige arktiske stater, og den sår tvivl om Ruslands fredelige hensigter i regionen (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2019). Det skal dog erindres, at der er et stærkt element af symbolik i udviklingen. Den dominerende politiske fortælling i Rusland insisterer på en næsten akut trussel fra Vesten – især fra USA – og det er vanskeligt for det nuværende styre at opretholde denne fortælling uden tilhørende handling, herunder et aktivt og meget synligt »forsvar« af det tidligere militært nedprioriterede Arktis (Hansen, 2016).

I Rusland tales der i politiske og forskningsmæssige kredse meget om »Ruslands tilbagevenden til Arktis« (Kutjinskaja, 2020: 68). Regionen har bevaret sin mytologiske rolle for Rusland – om end i en lidt anden form. Hvor undertvingelsen af regionen tidligere var en målestok for statens fremskridt og succes (Josephson, 2014: 3), er genopdagelsen af regionen blevet en målestok for statens genrejsning; det førhen så svage og ydmygede Rusland er »genoplivet« og har »rejt sig fra sine knæ« (Medvedev, 2016: 1). Det russiske forsvar har nu skrevet sig ind i en del af denne mytologi: Forsvaret afsøger grænser og undertvinger sig regionen, og på denne måde bidrager det til at skabe et stort Rusland.

Det konceptuelle grundlag for det russiske forsvar i Arktis er bl.a. sikkerhedsdoktrinen (Ruslands præsident, 2015b), udenrigsdoktrinen (Ruslands præsident, 2016) og forsvarsdoktrinen (Ruslands præsident, 2014b) foruden den sømilitære doktrin (Ruslands præsident, 2015a) og den sømilitære forordning (Ruslands præsident, 2017b).

Forordningen beskriver en fremtidig udvikling, hvor ledende stater vil kæmpe om kontrol over de store fragtruter og adgang til naturressourcer. Dokumentet forudser, at Rusland i de kommende år vil blive konfronteret med såvel eksisterende som nye trusler pga. »bestræbelserne hos en række stater, først og fremmest USA og dets allierede, på at dominere verdenshavene, herunder i Arktis«. Det advarer videre om, at der vil blive gjort forsøg på at svække »[Ruslands] kontrol over [Nordøstpassagen] – historisk set en national transportvej for Den Russiske Føderation« (Ruslands præsident, 2017b: hhv. art. 24/a og 24/e).

Tilsvarende taler udenrigsdoktrinen om »skærpede modsætninger i forbindelse med (...) en forstærket kamp om ressourcer, adgang til markeder og



kontrol over transportveje« (Ruslands præsident, 2016: art. II/5), mens sikkerhedsdoktrinen advarer om, at denne proces især vil knytte an til »udvindingen af ressourcer i verdenshavene og Arktis« (Ruslands præsident, 2015b: art. II/3). Disse beskrivelser illustrerer begge de nævnte opgaver for det russiske forsvar i Arktis.

Nyere analyser i førende russiske militære tidsskrifter tegner et billede af et samlet Arktis, som er politisk følsomt. Eksempelvis skrev en militær forsker i *Voennaja Misl* i 2020, at »aktuelt er der praktisk taget ingen interstatslige modsætninger i det høje nord, som kan udvikle sig til militære trusler«. Men, tilføjede han, »allerede før 2030 kan sandsynligheden for udviklingen af spændingsområder i Arktis stige« (Khomkin, 2020: 113). Denne vurdering kan genfindes i mange analyser. Budskabet er, at selvom Arktis er et stykke fra den militære afgrund, skal alle relevante aktører agere forsigtigt og ansvarsfuldt for at undgå en yderligere forværring af situationen.

Hvis vi anvender nogle af de centrale definitioner fra forsvarsdoktrinen, kan vi sige, at russiske militære forskere generelt peger på risikoen for, at »militære farer« kan udvikle sig til »militære trusler«. Førstnævnte er defineret som »en tilstand af inter- eller intrastatslige forbindelser karakteriseret ved en totalitet af faktorer, som, under visse betingelser, kan føre til fremkomsten af en militær trussel«. Sidstnævnte på sin side er defineret som »en tilstand af inter- eller intrastatslige forbindelser karakteriseret ved en reel mulighed for fremkomsten af en militær konflikt mellem de stridende parter, ved et højt beredskabsniveau (...) for anvendelsen af militær magt« (Ruslands præsident, 2014b: hhv. 8/b og 8/v). De angiver således forskellige konflikt niveauer. Den generelle vurdering i de militære tidsskrifter i Rusland er, at hvor der i dag er militære farer i Arktis, er der (endnu) ikke militære trusler.

Denne vurdering har en semiofficiel karakter, da de nævnte tidsskrifter har forbindelse til forsvaret. En læsning vil være, at analyserne skal ses som en forsigtig advarsel til Vesten om at undgå yderligere optrapning og som en meget indirekte opfordring til i fællesskab at holde konfliktniveauet nede. Eftersom den dominerende politiske fortælling i Rusland som nævnt insisterer på en næsten akut trussel fra Vesten, vil det være forbundet med tab af såvel prestige som status, hvis Rusland åbent skulle lægge op til nedtrapning. Det kunne tolkes som nederlag i et kapløb. I stedet kan russiske kilder advare om, at Vesten er nødt til at holde igen for at undgå at ende i en tilspidset situation.

### Balancen mellem samarbejde og konflikt

I Rusland er der en anerkendelse af vigtigheden af samarbejde og af det bidrag, som andre stater kan levere til det russiske Arktis. Som erkendt i flere af de nyere nationale doktriner og planer er regionen økonomisk, socialt, miljømæssigt og endog klimamæssigt udfordret. Det er vanskeligt for Rusland at håndtere disse udfordringer uden internationalt samarbejde, især med andre arktiske stater. Det nationale program for udviklingen af det russiske Arktis i årene 2020–2035 vil indeholde en lang række programpunkter – nogle store,

andre små – hvor fx de andre arktiske stater vil kunne bidrage og deltage. Nogle af programpunkterne vil helt oplagt lægge op til løsninger, som inddrager to eller flere stater.



**I Rusland er der en anerkendelse af vigtigheden af samarbejde og af det bidrag, som andre stater kan levere til det russiske Arktis. Som erkendt i flere af de nyere nationale doktriner og planer er regionen økonomisk, socialt, miljømæssigt og endog klimamæssigt udfordret. Det er vanskeligt for Rusland at håndtere disse udfordringer uden internationalt samarbejde**

Såvel stigende godstransport som turisme i regionen vil føre til behov for en øget evne til at gennemføre kystbevogtning og søredning, hvilket med stor sandsynlighed vil føre til et behov for en tættere koordination mellem nationale myndigheder på tværs af Arktis og sandsynligvis endog uden for regionen. Tilsvarende kan f.eks. en øget olieudvinding og risiko for udslip også føre til et behov for et tættere samarbejde mellem nationale miljømyndigheder (Rossija segodnja, 2019). Denne koordination kan muligvis skabe et forum, hvor tabt tillid kan genskabes og sågar styrkes.

De russiske doktriner understreger også nødvendigheden af arktisk dialog og samarbejde. Sikkerhedsdoktrinen taler om »den særlige betydning af udviklingen af et ligeværdigt og gensidigt fordelagtigt samarbejde i Arktis« (Ruslands præsident, 2015b: IV/99), mens udenrigsdoktrinen insisterer på, at »Rusland fører en linje rettet mod bevarelse af fred, stabilitet og et konstruktivt internationalt samarbejde i Arktis« (Ruslands præsident, 2016: IV/76). Russiske politikere peger på Arktisk Råd som den mest oplagte platform for disse bestræbelser

Det er holdningen, at Rådet meget gerne må udvikle en bredere dagsorden, herunder sågar med militære emner, men også at organisationen skal forblive et forum for de arktiske stater (Rossija segodnja, 2019). Ifølge en russisk forsker (Gudev, 2019) er »de arktiske stater parate til i fælles front at forsvare forrang for deres interesser i Arktis«. Bag denne vurdering ligger primært en indirekte, men alligevel tydelig afvisning af Kina, hvis fokus på Arktis giver anledning til nervøsitet i Rusland (Sivkov, 2019b).

Samtidig er der åbenlyst en betydelig risiko for øget konflikt i Arktis. Den mest oplagte konfliktdyade er mellem Rusland på den ene side og de fire arktiske kyststater og NATO-medlemmer Kongeriget, Canada, USA og Norge på den anden side. Spændingerne mellem NATO og Rusland er blevet mere intense og synlige efter Ruslands besættelse og senere annektering af Krim i 2014 og efter Vestens efterfølgende sanktioner mod Rusland pga. dette. Disse spændinger mærkes også i Arktis.

For Rusland rummer såvel Nordøstpassagen som kontinentalsoklen følsomme spørgsmål om suverænitet og indtægter til forholdsvist fattige lokalområder i det russiske Arktis og til en halvtom russisk statskasse. Dertil kommer, at Arktis er fuld af symbolik for det russiske folk. Det er på mange måder en perifer region, men den spiller en vigtig rolle i den russiske befolknings selvopfattelse, og i Rusland ser man med skepsis på, at andre stater, arktiske såvel som ikke-arktiske, optrapper deres respektive engagementer.

På langt sigt vil Ruslands tilgang sandsynligvis i høj grad være betinget af den økonomiske udvikling i landet generelt og i det russiske Arktis mere specifikt. Økonomiske udfordringer synes umiddelbart at kunne føre til øget samarbejde, men på længere sigt kan det skabe konflikt, ikke mindst hvis de umådelige ressourcer i Ishavet bliver bragt i spil.

## Litteraturliste

- Boltenkov, Dmitrij (2016), »Kholodnaja gorjatjaja totjka« (”Koldt hotspot”), *Voенno-promisjlennij kurer* (den 27. juni).
- Boulègue, Mathieu (2019), *Russia’s Military Posture in the Arctic*, London: Chatham House.
- Dragomirov, Ivan (2017), »Sevmorput ukrepljaetsja i utepljaetsja« (”Den Nordlige Søroute forstærkes og gøres varmere”), *Voенno-promisjlennij kurer* (den 14. juni).
- Falitjev, Oleg (2017), »Arktika s polnim privodom« (”Arktis med fuldt træk”), *Voенno-promisjlennij kurer* (den 5. juli).
- Fond Obsjtjstvennoe Mnenie (2019), »Globalnie problemi ekologii« (”Økologiens globale problemer”), <https://fom.ru/Obraz-zhizni/14281>
- Fond Obsjtjstvennoe Mnenie (2020) »Kriterii patriotizma« (”Kriterier for patriotismen”), <https://fom.ru/TSennosti/14446>
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2019), *Efterretningsmæssig risikovurdering 2019*, København: Forsvarets Efterretningstjeneste.
- Forsvarsministeriet (2021a), »Politisk aftale om Arktis Kapacitetspakke til 1,5 mia. kroner« (den 11. februar).
- Forsvarsministeriet (2021b), *Aftale om en Arktis-kapacitetspakke* (den 11. februar).
- Føderationsrådet (2019), »Stenogramma parlamentskikh slusjanij na temu ’O khode podgotovki proekta strategii rasvitija Arktitjeskoj soni Rossijskoj Federatsii do 2035 goda’« (”Stenogram af parlamentshøring over temaet ’Om fremdriften i forberedelse af projektet om udviklingsstrategien for Den Russiske Føderations arktiske zone ind til 2035” (den 28. oktober).
- Galajko, Vladimir (2017), »Poligon ispitaniij na protjnost« (”Terræn for øvelser i udholdenhed”), *Voенno-promisjlennij kurer* (den 14. juni).
- Gudev, Pavel (2019), »Arktitjeskie nedorasumenija« (”Arktiske misforståelser”), *Rossija v globalnoj politike* (den 17. maj).
- Hansen, Flemming Splidsboel (2016), »Russia’s relations with the West: Ontological security through conflict«, *Contemporary Politics*, 22(3): 359-75.
- Hansen, Flemming Splidsboel (2020), »Putins Rusland«, *DIIS Longread*, [www.diis.dk/node/23718](http://www.diis.dk/node/23718)
- Interfax (2020), »Severnij flot s 1 janvarja 2021 goda polutjit status voennogo okruga« (”Nordflåden får status som militærdistrikt fra den 1. januar 2021”) (den 21. december).
- Izvestija (2019), »Kholodnaja vojna: inostrantsam sosdali pravila prokhoda Sevmorputi« (”Kold Krig: Der er lavet regler for udlændinge for at passere Den Nordlige Søroute”) (den 6. marts).
- Josephson, Paul (2014), *The Conquest of the Russian Arctic*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Khomkin, A. (2020), »Vozmosjnie voennie ugrozi v Arktike v srednesrotjnoj perspektive« (”Mulige militære trusler i Arktis i et mellemlangt perspektiv”), *Voennaja Misl*, 5: 111-9.
- Kommersant Nauka (2017), »Naselenie rossijskoj Arktiki sokratilos sa podslenie 20 let potjti vdvoe« (”Befolkningen i det russiske Arktis er næsten halveret i de seneste 20 år”) (den 24. februar).
- Kostin, K. og A. Markov (2017), »Osvoenie Arktiki v interesakh obespetjenija voennoj bezopasnosti Rossii« (”Inddragelse af Arktis i Ruslands interesser for at opnå militær sikkerhed”), *Voennaja misl*, 11: 70-74.
- Kruglov, V. og M. Lopatin (2020), »O strategitjeskom znatjenii Severnogo morskogo puti« (”Om den strategiske betydning af Den Nordlige Søroute”), *Voennaja misl*, 9: 92-102.
- Kutjinskaja, Marina (2020), »Arktika v fokuse vnimanija SSJA i NATO i interesi besopasnosti Rossii« (”Arktis i

- fokus hos USA og NATO og Ruslands sikkerhedsinteresser”), *Problemi natsionalnoj strategii*, 58(1): 68-89.
- Levada (2020), »Problemi okrusjajusjtjei sredi« (”Miljøproblemer”), [www.levada.ru/2020/01/23/problemy-okruzhayushhej-sredy/](http://www.levada.ru/2020/01/23/problemy-okruzhayushhej-sredy/)
- Medvedev, Sergej (2016), »Plani Kremlja v Arktike: ot ambitsii k rasotjarovaniju« (”Kremls planer for Arktis: Fra ambitioner til skuffelse”), *PONARS Eurasia Policy Memo*, 430, [www.ponarseurasia.org/ru/memo/201607\\_Medvedev](http://www.ponarseurasia.org/ru/memo/201607_Medvedev)
- Mikhailov, Aleksej (2016), »Ne strejlajte v belikh medvedej« (”Skyd ikke på isbjørnene”), *Voенno-promisjlenij kurer* (den 25. oktober).
- Murmanskij vestnik (2019), »Osnovi gospolitiki v Arktike odobreni Vladimirom Putinim« (”Grundlaget for statens politik i Arktis er godkendt af Vladimir Putin”) (den 27. december).
- Pesjkov, Aleksej (2016), »Poljarnaja nedostatotjnost« (”Polar utilstrækkelighed”), *Voенno-primisjlenij kurer* (den 25. juni).
- Pritchins, Stanislav (2018), *Russia's Untapped Arctic Potential*. London: Chatham House.
- Putin, Vladimir (2019), »Poslanie Prezidenta Federalnomu Sobraniju« (”Præsidentens beretning til Den Føderale Forsamling”) (den 20. februar), [www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/59863](http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/59863)
- RKB (2017), »Pravitelstvo sadumalos o sokrasjtjenie raskhodov na Arktiku v 17 ras« (”Regeringen tænker på at nedskære bevillingerne til Arktis 17 gange”) (den 30. juni).
- Rossija segodnja (2019), »Intervju posla po osobim porutjenijam MID Rossii N. V. Kortjunova mesjdunarodnomu informatsionnomu agensvtvu 'Rossija segodnja', 29 nojabra 2019 goda« (”Interview med Ruslands udenrigsministeriums ambassadør med særlige opgaver N. V. Kortjunov til nyhedsbureauet 'Rossija segodnja', den 29. november 2019”) (den 29. november).
- Rossijskaja gazeta (2019), »Ledjanoj transit rasogrejut« (”De varmer istransitten op”) (den 8. april).
- Ruslands forsvarsministerium (ingen dato), »Voennie okruga« (”Militærdistrikter”), <https://structure.mil.ru/structure/okruga/west/news.htm>
- Ruslands forsvarsministerium (ingen dato), »Severnij flot« (”Nordflåden”), <https://structure.mil.ru/structure/okruga/north/history.htm>
- Ruslands præsident (2014a), *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii*, »O sukhopotnikh territorijakh Arktitjeskoj soni Rossijskoj Federatsii« (Den Russiske Føderations præsidents dekret ”Om Den Russiske Føderations landterritorier i den arktiske zone”), nr. 296 (den 2. maj).
- Ruslands præsident (2014b), *Voennaja doktrina Rossijskoj Federatsii* (Den Russiske Føderations forsvarsdoktrin) (den 25. december).
- Ruslands præsident (2015a), *Morskaja doktrina Rossijskoj Federatsii* (Den Russiske Føderations flådedoktrin) (den 26. juli 2015).
- Ruslands præsident (2015b), *Strategija natsionalnoj besopasnosti Rossijskoj Federatsii* (Den Russiske Føderations strategi for national sikkerhed) (den 31. december).
- Ruslands præsident (2016), *Kontseptsija vnesjnej politiki Rossijskoj Federatsii* (Den Russiske Føderations koncept for udenrigspolitik) (den 30. november).
- Ruslands præsident (2017a), *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 27.06.2017 g.*, nr. 287 (Den Russiske Føderations præsidents dekret af den 27. juni 2017) (den 27. juni).
- Ruslands præsident (2017b), *Ukaz ob utversjdenii Osnov gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v oblasti voенno-morskoj dejatel'nosti na period do 2030 goda*, nr. 327 (Dekret om bekræftelse af Grundlaget for Den Russiske Føderations politik inden for det sømilitære område i perioden ind til 2030) (den 20. juli).
- Ruslands præsident (2018), *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii*, »O natsionalnikh tseljakh i strategitjeskikh sadatjakh rasvitija Rossijskoj Federatsii na period do 2024 goda«, nr. 204 (Den Russiske Føderations præsidents dekret ”Om de nationale mål og strategiske opgaver i udviklingen af Den Russiske Føderation i perioden ind til 2024”) (den 7. maj).
- Ruslands præsident (2019), *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 13.05.2019 g.*, nr. 220 (Den Russiske Føderations præsidents dekret af den 13. maj 2019) (den 13. maj).
- Ruslands præsident (2020a), *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii*, »Ob Osnovakh gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v Arktike na period do 2035 goda«, nr. 165 (Den Russiske Føderations præsidents dekret ”Om grundlaget for Den Russiske Føderations statspolitik i Arktis i perioden ind til 2035”) (den 5. marts).
- Ruslands præsident (2020b), *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii*, »O strategii rasvitija Arktitjeskoj zoni Rossijskoj Federatsii i obespetjenie natsionalnoj bezopasnosti na period do 2035 goda«, nr. 645 (Den Russiske Føderations præsidents dekret ”Om strategien for udviklingen af Den Russiske Føderations arktiske zone og opnåelsen af national sikkerhed i perioden ind til 2035”) (den 26. oktober).
- Ruslands regering (2019a), »Rasporjasjenie – Plan rasvitija infrastrukturi Severnogo morskogo puti na period do 2035 goda«, nr. 3120-r (”Direktiv – Plan for udviklingen af infrastrukturen i Den Nordlige Søroute i perioden ind til 2035”) (den 21. december).
- Ruslands regering (2019b), »Natsionalnij plan meroprijatij pervogo etapa adaptatsii k ismeninijam klimata na period do 2022 goda« (”Den nationale handlingsplan i den første etape af tilpasning til klimaforandringer i perioden ind til 2022”) (den 25. december).
- Ruslands Statistik (2019), *Regioni Rossii – Sotsialno-ekonomitjeskie pokazateli* (Ruslands regioner – socio-økonomiske indikatorer). Moskva: Ruslands Statistik.
- Ruslands udenrigsministerium (2021), »Intervju Posla po osobim porutjenijam MID Rossii N. V. Kortjunova gazete 'Kommersant', 15 janvarja 2021 goda« (”Interview med Ruslands udenrigsministeriums ambassadør med



- særlige opgaver N.V. Kortjunov til avisen 'Kommersant', den 15. januar 2021") (den 18. januar 2021).
- Sidnjaev, N (2017), »Obespetjenie natsionalnoj bezopasnosti Rossii v arktitjeskom regione« ("Opnåelse af Ruslands nationale sikkerhed i den arktiske region"), *Voennaja misl*, 2: 47-57.
- SIPRI (2020), *Military Expenditure Database*, [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex)
- Sivkov, Konstantin (2019a), »Arktitjeskaja partija sevmorputi« ("Den Nordlige Sørutes arktiske forsendelser"), *Voennno-promisjlennij kurer* (den 22. oktober).
- Sivkov, Konstantin (2019b), »Ledokoli dlja sjelkovogo puti« ("Isbrydere til Silkevejen"), *Voennno-promisjlennij kurer* (den 5. november).
- Sjparo, Dmitrij (2017), »Arktitjeskij avangard« ("Arktisk avangard"), *Voennno-promisjlennij kurer* (den 5. april).
- Sjtirov, Vjatjeslav (2019), »Sevmorputi nusjni sjeleznie dorogi i mosti« ("Den Nordlige Sørute har brug for jernbaner og broer"), *Voennno-promisjlennij kurer* (den 10. december).
- TASS (2019a), »Minvostokrasvitija prereimenovano v Ministerstvo po rasvitiju Dalnego Vostoka i Arktiki« ("Ministeriet for Udvikling af Fjernæsten er omdøbt til Ministeriet for Udvikling af Fjernøsten og Arktis"), (den 26. februar).
- TASS (2019b), »Rossijskie vladenija v Arktike. Istorija i problemi mesjdunarodno-pravovogo statusa« ("Russiske besiddelser i Arktis. Historie og problemer med den folkeretlige status"), (den 9. april).
- TASS (2020a), »Programmu sotsialno-ekonomitjeskogo rasvitija Arktiki vnesut v pravitelstvo do 20 aprelja« ("Programmet for den socio-økonomiske udvikling af Arktis bliver forelagt regeringen inden den 20. april"), (den 6. februar).
- TASS (2020b), »Russian navy to hold Arctic drills as French frigate enters Barents Sea«, (den 6. juni).
- TASS (2021), »Gruzooborot po Sevmorputi v 2020 godu viros na 5%« ("Godstransporten via Den Nordlige Sørute steg 5% i 2020"), (den 11. januar).
- Tebin, Prokhor (2018), »(Ne)opredelennost besopasnosti« ("Sikkerhedens uforudsigelighed"), *Rossija v globalnoj politike* (den 22. november).
- The Barents Observer (2020), »Paratroopers jump at 10,000 meters over Russian Arctic base« (den 26. april).
- The Moscow Times (2019), »Why Russia is Struggling to Build Putin's Grand Dream« (den 15. november).
- Tjitjkin, Alseksej (2017), »Atomnaja zasjtjita Arktiki« ("Nuklear beskyttelse af Arktis"), *Voennno-promisjlennij kurer* (den 15. maj).
- Tselikovskikh, A. og A. Kurbanov (2018), »Logistitjeskie problemi organizatsii materialno-tekhnitjeskogo obespetjenija vojsk (sil) v Arktitjeskoj zone Rossijskoj Federatsii i sposobi ikh resjenija« ("Logistikproblemer ved organiseringen af en materiel-teknisk betryggelse af tropperne (styrkerne) i Den Russiske Føderations arktiske zone og midler til deres løsning"), *Voennaja misl*, 7: 40-49.
- United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2021), »Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982«, [www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm)
- Voennoe obosrenie (2019a), »Rossija vvodit pravila prokhoda inostrannikh voennikh korablei po Sevmorputi« ("Rusland indfører regler for udenlandske flådefartøgers passage via Den Nordlige Sørute") (den 6. marts).
- Voennoe obosrenie (2019b), »Minoboroni ne vidit nusjdi v inostrannikh voennikh korabljach na Sevmorputi« ("Forsvarsministeriet ser intet behov for udenlandske flådefartøjer på Den Nordlige Sørute") (den 18. december).
- Warsaw Institute (2018), *Russian Policy Towards the Arctic* (den 18. december).
- [www.arctic2035.ru](http://www.arctic2035.ru) – »Arktika 2035: Strategija razvitija« ("Arktis 2035: Strategi for udvikling").
- Zakhartsev, Aleksej (2017), »Poljarnij patrol« ("Polarpatruljen"), *Voennno-promisjlennij kurer* (den 25. april).
- Zenzinov, Vladimir (1944), »The Soviet Arctic«, *Russia Review*, 3(2): 65-73.



# Grønlands udenrigspolitik før og nu: Fra købmændenes budskab til bilaterale aftaler

Temanummer: Arktiske relationer

*Denne artikel belyser de vigtigste historiske begivenheder i udviklingen af Grønlands udenrigspolitik og præsenterer de væsentligste emner og relationer i Grønlands nutidige engagement på verdensscenen. Første del fokuserer på udviklingen fra dansk koloni til indførelsen af selvstyre, hvor især besættelsen af Danmark under 2. Verdenskrig var afgørende for, at Grønland ikke længere var isoleret fra omverdenen, mens den efterfølgende politiske udvikling banede vejen for større udenrigspolitisk selvbestemmelse. Anden del handler om Grønlands udenrigspolitiske udsyn i dag, hvor den store internationale interesse*

*i Arktis stiller udenrigsdepartementet i en ny situation, hvor man søger større indflydelse på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. I den henseende er det styrkede samarbejde med USA et centralt element, mens en bedre repræsentation i det regionale samarbejde i bl.a. Arktisk Råd er en væsentlig prioritet, da Grønland er selve årsagen til Kongerigets involvering i arktisk politik. Den overordnede prioritet såvel nu som før er og bliver en omverden i fred og fordragelighed, da et samarbejdende og sikkert Arktis altid vil være fordrende for fortsat udvikling af Grønland.*

Grønland og Danmarks indbyrdes forhold er primært historisk betinget. Således er der tale om en nordamerikansk ø-nation og en nordeuropæisk nationalstat, hvis gensidige relation har betydning for deres respektive pladser på den internationale verdensscene. Det danske rige har således udviklet sig fra i senmiddelalderen at være en nordisk og europæisk magt, til i dag også at være en arktisk stat i kraft af Grønlands tilknytning til det danske rige. Samtidig har Grønland udviklet sig fra at være en dansk koloni til i dag at have selvstyre med mulighed for selvstændighed, hvilket blandt andet indebærer at have en mere selvstændig udenrigspolitik. For at forstå vores nutid og navigere i forhold til vores fremtid vil artiklen tage udgangspunkt i den fælles historie, som har formet vores nutidige fællesskab og samarbejde. Derefter vil artiklen handle om Grønlands nutidige udenrigspolitiske prioriteter, med særligt fokus på Arktis og forholdet til USA.

Departementet for Udenrigsanliggender, som jeg er chef for, arbejder indenfor de gældende udenrigspolitiske rammer og kompetencer med henblik på at sikre og fremme grønlandsk indflydelse og interesser. Som det vil fremgå af artiklen, er det her særligt vigtigt at sikre Grønland størst mulig reel og afgørende indflydelse på Kongeriget Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik i forhold til Grønland og Arktis.

**KENNETH HØEGH**  
Departementschef,  
Departementet for  
Udenrigsanliggender,  
Grønland, [kenh@nanoq.gl](mailto:kenh@nanoq.gl)

## Den historiske udvikling

Grønlands formelle statsretslige forbindelse daterer sig til året 1261, hvor de norrøne grønlændinge i Sydvestgrønland accepterede at blive en del af det norske kongerige. Dette skulle være sket gennem en mundtlig melding til den norske konge, viderebragt af norske købmænd, der havde handlet med grønlændingene (Nielsen, 2003: 26). Der var således ikke tale om en formel traktat. Samtidig er det vigtigt at bemærke, at Inuit – det grønlandske folks direkte forfædre, der på dette tidspunkt beboede det nordlige Grønland – var ganske uvidende om denne mundtligt overbragte beslutning.

Efter indgåelsen af Kalmarunionen mellem de skandinaviske kongeriger i 1397, og særligt efterfølgende unionen mellem Danmark og Norge i 1536, var der på papiret skabt en forbindelse mellem Grønland og det danske kongerige. Forbindelsen var dog ikke reel, som følge af, at der efter 1400-tallet ikke længere var kontakt med de norrøne grønlændinge. Videre havde Inuit siden da befolket det meste af Grønland, således snart som den eneste kultur i landet.

### *Kolonien Grønland*

Først i 1721 blev forbindelsen mellem Grønland og Danmark-Norge genetableret, og den grønlandske befolkning blev gradvist underlagt dansk-norsk missionsvirksomhed og monopolhandel. Økonomien var primært baseret på eksport af skind og animalsk olie fra havpattedyr, hvor grønlandske fangere handlede fangstprodukter for europæiske handelsvarer. Forbindelsen var i 1700-tallet rettet primært mod Norge, og frem til opløsningen af den dansk-norske union i 1814 var Grønland et norsk lydland og blev først efter 1814 en egentlig dansk koloni.

Den danske kolonimagt udviklede en isolationspolitik i Grønland op gennem 1800-tallet med beskeden kontakt til verden udenfor samt et handelsmonopol og et samfund, der økonomisk var domineret af den danske stats handels- og produktionsvirksomhed »Den Kongelige Grønlandske Handel«.

Dog var der enkelte eksempler på privat virksomhed indenfor blandt andet råstofudvinding, den givtige og strategisk vigtige kryolitmine i Ivittuut 1854-1987 (GEUS, 2006), samt det færøske og internationale torskefiskeri i Vestgrønland fra 1920'erne. Det bemærkes her, at der fra dansk side blev givet tilladelse til færøsk fiskeri i 1927 til trods for protester fra det grønlandske landsråd. Men den fastboende grønlandske befolkning var udelukket fra at deltage i disse private aktiviteter og var dermed isoleret fra økonomiske fordele som følge af disse erhvervsinitiativer.

Det store skifte kom ved Danmarks besættelse den 9. april 1940. Under 2. Verdenskrig blev forbindelsen afbrudt til København, men samtidig ophørte isolationen, og dermed fik Grønland en udenrigspolitisk rolle. Den grønlandske koloniadministration måtte finde måder til at agere på egen hånd (Heinrich, 2012). Til gengæld kom der nye muligheder, såsom vareforsyning fra USA og introduktion af nye kulturstrømninger. I perioden under 2. Verdenskrig

var Grønland reelt set en de facto-fristat, om end den primære magt lå hos de danske koloniembedsmænd og den uafhængige danske ambassade i Washington D.C.

### *Forsvarstraktaterne i 1941 og 1951*

Den formelle aftale omkring det amerikanske engagement var Grønlandstraktaten af 9. april 1941 mellem den danske ambassadør i Washington, Henrik Kaufmann, og den amerikanske regering (Kauffmann og Hull, 1941). De grønlandske landsråd, med landsfogederne i spidsen som formænd, tilsluttede sig aftalen. I traktaten fik USA retten til at oprette militære baser i Grønland, mod varetagelse af Grønlands forsvar. Traktaten blev indgået imod den daværende danske regerings ønske, om end den blev ratificeret af Rigsdagen/Folketinget efter Danmarks befrielse i 1945. Den danske regering søgte, efter normaliseringen af forholdet mellem Danmark og Grønland i 1945, at få bragt de amerikanske baser til ophør, men forgæves.

Den amerikanske militære tilstedeværelse blev normaliseret i form af forsvarsaftalen af 27. april 1951 (Kraft, 1951), efter Danmark var blevet medlem af NATO i 1949. Forsvarsaftalen af 1951 er at betragte som den endelige accept fra dansk side om, at Grønlands territorium var amerikansk interesseområde. Det bør dog her bemærkes, at aftalen af såvel 1941 som 1951 blev indgået i perioden med et koloniale forhold mellem Grønland og Danmark, således i en periode hvor Grønland og den grønlandske befolkning ikke var omfattet af de grundlovssikrede politiske rettigheder. Videre blev Danmark presset af FN, som følge af Danmarks tilslutning til FN-pagten og Grønlands status som dansk koloni, hvorfor en fortsættelse af status quo i forholdet mellem Danmark og Grønland ikke længere var en mulighed.

### *Grundlovsændringen i 1953*

Som en konsekvens af sidstnævnte fulgte grundlovsændringen i 1953, hvor Grønlands status ændredes fra koloni til en amt-lignende konstruktion. Den reelle indenrigspolitiske magt var dog placeret i Grønlandsministeriet (1955-87) i København – som var en videreførelse af kolonitidens Grønlands Styrelse – mens også udenrigspolitikken blev styret fra regeringen i København. I oktober 1953 lukkede endvidere det amerikanske konsulat i Nuuk efter 13 år, hvilket kan have været en erkendelse af beslutningstagningskompetencens placering i København.

### *Politisk udvikling*

Der fulgte efter 1953 en gradvis udvikling af grønlandske ønsker om større indflydelse på egne forhold, som først udmøntedes i oprettelsen af landsrådets administration og folkevalgte formandskab i 1967. Særlig betydning fik dog ønskerne om indførelse af hjemmestyreordningen i 1970'erne, som førte til indførelsen af hjemmestyre i 1979 såvel som selvstyret i 2009. Der er sket en overtagelse af en række afgørende kompetenceområder, hvor det grønlandske parlament, Inatsisartut, og den grønlandske regering, Naalakkersuisut, grad-

vist har fået overdraget det lovgivnings- og myndighedsmæssige ansvar. Som følge af loven om Grønlands Selvstyre blev det grønlandske folk anerkendt som folk i folkeretslig forstand med retten til selvbestemmelse. Videre blev ansvaret for råstofområdet overtaget af Grønland i 2010, igen som en konsekvens af loven om Grønlands Selvstyre fra 2009.

Der blev gradvist fra 1970'erne etableret et grønlandsk politisk ønske om at have indflydelse på egne udenrigspolitiske forhold og den danske regerings udenrigspolitiske ageren i forhold til Grønland og Arktis. Særligt skelsættende for Grønlands involvering i udenrigspolitik blev udmeldelsen af EF i 1985, og gennem de efterfølgende tre årtier blev der etableret en grønlandsk udenrigspolitisk stemme med egne repræsentationer i udlandet, herunder gennem Grønlands deltagelse i det aktive arbejde i Arktisk Råd og arbejdet for oprindelige folks vilkår i ICC, FN og i andre internationale organisationer. Grønland åbnede i 1992 den første repræsentation i Bruxelles, og senere fulgte i 2014 repræsentationen i Washington D.C. samt i Reykjavik i 2018. Videre vil der i 2021 blive etableret en repræsentation i Beijing.

Grønland har, som alle andre lande, et naturligt behov for internationalt samarbejde, såvel bilateralt med enkelte lande som gennem internationale organisationer og andet multilateralt samarbejde, herunder som en del af processen for opnåelse af større selvstændighed. Naalakkersuisut har derfor gennem flere år arbejdet på at få etableret et bredere samarbejde med de lande, som har betydning for Grønland for at sikre egne interesser og synspunkter.

### Forandringens vinde – den nutidige udvikling

Verden af i dag er anderledes end verden af i går. Og forandringernes vinde blæser uophørligt. Hvad der sker i Arktis nu, påvirker verden i morgen. Blandt andet opleves klimaforandringer mere tydeligt i Arktis end noget andet sted på kloden. Afsmeltingen af isen og åbningen af nye sejlrunder vil i de kommende årtier gøre regionen endnu mere tilgængelig. Penge investeres i forbedret infrastruktur og vil gavne ikke kun den nuværende fiskerisektor, men også råstofaktiviteter, turisme, anlæg af datacentre samt eksport af grøn energi. Grønland er »open for business« som udtrykt af Naalakkersuisut tilbage i 2019.



**Det kan godt være, at Arktis er et »internationalt interesseområde«, men det er først og fremmest hjemegn for dem, som bor i Arktis**

Udvikling og styrkelse af internationale relationer fører normalt til mere handel, kulturudveksling, forskning og dermed fremdrift og vækst. For at processen skal blive en succes er det dog vigtigt at huske på, at det er det grønlandske folk og de arktiske nabofrænder, som skal have den største indflydelse i regionen. Det kan godt være, at Arktis er et »internationalt interesseområde«, men det er først og fremmest hjemegn for dem, som bor i Arktis.

Grønland er et af verdens største landområder, faktisk verdens 12. største land. I NATO-regi er Grønland videre det tredje største landområde efter USA og Canada. Grønland er klar til at indtage sin plads på scenen og hævde sin naturlige ret til indflydelse i den arktiske region.

Et af de områder, hvor der er en sund og naturlig konkurrence, er inden for fiskeriet. Grønland er i åben konkurrence på verdensmarkedet, også med de nærmeste naboer, Island og Færøerne. De lande arbejder strategisk på at udvide og styrke handelsforbindelserne til de ekspansive markeder i Østasien. Royal Greenland, Polar Seafood og andre grønlandske selskaber eksporterer således årligt for mere end 1,5 milliarder kroner til Kina og for 850 millioner kroner til Japan. Derfor skal indsatsen også fra grønlandsk side yderligere intensiveres, hvilket er grundlaget for beslutningen om i 2021 at oprette en repræsentation i Beijing.

Den danske statsminister har i Folketinget i december 2019 (Folketinget, 2019) udtrykt forståelse for, at Grønland skal have mere albuerum i udenrigspolitikken. Og i 2020 har Grønland vist evne til at skabe et konstruktivt forhandlingsrum, som har ført til en aftale mellem Grønland og USA om Pituffik (Thulebasen) og servicekontrakten (beskrives mere indgående senere i artiklen). På forhånd havde Naalakkersuisut krævet, at løsningen skulle være konkret, væsentlig og sikret for fremtiden. De kriterier blev indfriet. Og resultatet bliver nøglen til et godt og frugtbart forhold mellem USA og Grønland. Der venter i de kommende år et langt mere udbredt samarbejde mellem Grønland og USA, til gavn for Grønlands udvikling.

Der er de seneste år etableret et tæt politisk og administrativt samarbejde mellem diplomater i Nuuk og København. Det er dog her vigtigt, at det er Grønlands egne udsendte diplomater, med dyb indsigt i det grønlandske samfund og politiske virkelighed – og med rod og baggrund i det grønlandske sprog og kultur – som repræsenterer Grønland i udlandet. De grønlandske repræsentationer og Departementet for Udenrigsanliggender i Nuuk arbejder her tæt og koordineret med de danske diplomater på ambassaderne og i Udenrigsministeriet i København. De grønlandske diplomater er at betragte som en nødvendig kvalitetssikring i det udenrigspolitiske samarbejde mellem Grønland og Danmark for herigennem at varetage Grønlands interesser i kongerigets samlede udenrigspolitik.

### *Den arktiske politik*

De seneste årtier er der sket ændringer i relationerne mellem stormagterne, om end dette primært manifesterer sig uden for det arktiske område. Der er dog mere militær tilstedeværelse og større sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis, men det skal huskes, at den øgede civile aktivitet i Arktis også medfører et naturligt behov for øget militær tilstedeværelse og kystvagtaktiviteter, herunder til løsning af almindelig suverænitetsbevarelse samt SAR-redningsopgaver og miljøovervågning.



Som det er blevet bemærket, er Grønland og Arktis blevet mere interessant for internationale aktører. Det er en udvikling, som man allerede så tilbage i 2008, hvor udenrigsministrene fra bl.a. USA og Rusland rejste til Ilulissat for – sammen med de øvrige arktiske kyststater – at underskrive Ilulissat-erklæringen. Det var et udtryk for enighed om at bevare Arktis som en fredelig region med udbredt politisk og økonomisk samarbejde. Ilulissat-erklæringen blev genbekræftet i maj 2018, igen med Grønland som vært, og videre blev en international højsøfiskeriaftale om Det Arktiske Ocean indgået i oktober 2018, ligeledes i Ilulissat. Der er således en stigende opmærksomhed på den igangværende politiske udvikling i Arktis, og det er her vigtigt, at Grønland deltager aktivt med en naturlig afgørende stemme i Kongerigets arktiske udenrigspolitik, herunder i Arktisk Råd.

International politik er en arena for konkurrence, og igennem flere år har mange lande kørt sig i position i bestræbelserne på at opnå indflydelse i Arktis, i eksempelvis Arktisk Råd, hvor deres geografiske placering gør dem til uventede gæster. Alle er velkomne til at byde ind med deres meninger og ønsker, men da det er de arktiske stater og deres befolkninger, som skal styre udviklingen, er det således ikke alle, der skal indbydes til at sidde med om bordet, når beslutningerne træffes.



**International politik er en arena for konkurrence, og igennem flere år har mange lande kørt sig i position i bestræbelserne på at opnå indflydelse i Arktis, i eksempelvis Arktisk Råd, hvor deres geografiske placering gør dem til uventede gæster. Alle er velkomne til at byde ind med deres meninger og ønsker, men da det er de arktiske stater og deres befolkninger, som skal styre udviklingen, er det således ikke alle, der skal indbydes til at sidde med om bordet, når beslutningerne træffes.**

Grønland er selve årsagen til Kongerigets involvering i arktisk politik, og det grønlandske folk er selvsagt Kongerigets arktiske folk.

Danske ministre har det seneste tiår tegnet Kongeriget på det politiske plan i Arktisk Råd, hvilket ses som et tilbageskridt fra grønlandsk side. Grønland ønsker en tilbagevenden til 90'erne og 00'ernes situation, hvor grønlandske politikere optrådte som delegationsledere på Kongerigets vegne i Arktisk Råd. Dette var en respektfuld praksis fra Danmark side, og der appelleres fra grønlandsk hold om at vende tilbage til tidligere tiders anerkendelse. Fuld ligeværdighed og respekt i de udenrigspolitiske beslutningsprocesser om Arktis er således et stærkt ønske fra grønlandsk side.

## *Nordpolen*

Grønland og Danmark afleverede i 2014 den videnskabelige dokumentation for et krav på kontinentalsoklen nord for Grønland til FN's sokkelkommission (CLCS) (A76, n.d.). Det drejer sig om et område på 895.541 kvadratkilometer. Canada, Rusland og Kongeriget har således overlappende krav, foruden at USA og Norge har sokkelkrav i områder, som støder op til polområdet.

Omdrejningspunktet for de overlappende krav er en næsten 2.000 kilometer undersøisk bjergkæde, Lomonosov-ryggen, som er del af det grønlandske grundfjeld. Tidshorisonten er sandsynligvis op mod årtier, før sokkelkommission beslutter, om det grønlandsk-danske krav til havbunden er videnskabeligt korrekt funderet, herunder bevisførelsen for at nordpolpunktet er en naturlig forlængelse af det grønlandske territorium. For Naalakkersuisut er det afgørende, at forhandlingerne med kyststaterne og de arktiske naboer fortsat foregår i den fredelige og konstruktive ånd i Ilulissat-erklæringen fra 2008. Det er således ikke tale om en magtkamp om Nordpolen, men en dialog, der bygger på geologiske fakta og diplomatiske forhandlinger.

## *Samarbejdet med USA*

Der er kommet mere opmærksomhed fra amerikansk side på den centrale geografiske placering af Grønland i Arktis. Samarbejdet med USA er således fortsat Grønlands vigtigste udenrigsrelation på det sikkerhedspolitiske område. Samarbejdet har haft en helt speciel rolle i de seneste år, med flere besøg og aktiviteter, og særligt genoprettelsen af det amerikanske konsulat i Nuuk i juni 2020 er et håndgribeligt udtryk for den nye interesse. Det amerikanske konsulat, med tre udsendte diplomater og foreløbig to lokalt ansatte, forventes at opbygge en mere direkte dialog med Grønland for derigennem at styrke samarbejdet. En indsats, som allerede nu ses reflekteret i en række af de overtagne sagsområder.

Den grønlandske repræsentation i Washington D.C. har ligeledes siden åbningen i 2014 arbejdet for at fremme samarbejdet, foruden at repræsentationen har sikret en grønlandsk stemme og fremmet Grønlands interesser overfor aktører i det diplomatiske arbejde fra kongerigets ambassade i Washington D.C. Ligeledes er der udviklet relationer til det politiske niveau, herunder medlemmer af den amerikanske kongres. Repræsentationen har skabt tættere og flere relationer i USA, ikke kun i Washington D.C., men også med delstater som Maine og Alaska. Samarbejdet med enkeltstater er ganske naturligt, og Maine er relevant grundet den geografiske nærhed med deraf følgende chancer for samhandel. Ligeledes er samarbejde med Alaska under udvikling, ikke blot fordi både Grønland som Alaska er en del af Arktis, men også grundet Grønlands stærke kulturelle og sproglige bånd til Inuit i Alaska.

Naalakkersuisut ønsker at videreudvikle samhandlen med USA, hvilket der er arbejdet på siden underskrivelsen af Igaliku-aftalerne i 2004. Igaliku-aftalerne er et aftalesæt knyttet til den amerikanske militære tilstedeværelse såvel som et bredt baseret civil samarbejde mellem USA og Grønland (Powell, Møller

og Motzfeldt, 2004:1). Udviklingen af samarbejdet har krævet tid, men den nye aftale mellem USA og Grønland fra oktober 2020 er at betragte som et vigtigt skridt i denne henseende.

Det grønlandske erhvervsliv har også fokus på at udvikle relationer med USA, hvor især Royal Arctic Lines samarbejde med Eimskip har store potentialer. Royal Greenland har videre åbnet et salgskontor i Boston.

### *Råstofsamarbejdet med USA*

Den amerikanske interesse for de grønlandske mineraler er ikke ny. Det amerikanske marked har tidligere været vigtigt for den grønlandske råstofindustri, hvor særligt kryolitbruddet i Ivittuut fra meget tidligt i minens levetid i 1800-tallet allerede havde USA som et afgørende marked.

Et samarbejde er en fælles indsats med naturlige gensidige fordele. Men denne villighed til at indgå i samarbejder med den store nabo i vest er på ingen måde ensbetydende med, at andre nationer udelukkes fra at samarbejde med Grønland. Naalakkersuisut er åben for samarbejder med alle nationer, også på mineralområdet, såfremt grønlandsk lovgivning fuldt ud overholdes.

I juni 2019 blev der på erhvervs- og råstofområdet indgået to aftalememoranda mellem Grønland og USA (Naalakkersuisut.gl, 2019). Som følge af aftalememorandaene blev der i sensommeren 2019 gennemført fælles flybaserede geologiske undersøgelser i Sydgrønland, betalt af amerikanske projektmidler. I april 2020 blev der fra amerikansk side endvidere afsat \$12,1 mio. til videre samarbejder, herunder på råstofområdet (Naalakkersuisut.gl, 2020a).

### *Seneste aftaler*

Naalakkersuisut har sammen med den danske regering arbejdet for at sikre størst mulig nytte til Grønland af den amerikanske militære tilstedeværelse. Her har særligt servicekontrakten på Pituffik været i centrum. Tildelingen af servicekontrakten til et amerikansk selskab i 2014 var – efter såvel Grønlands som Danmarks opfattelse – i strid med gældende aftaler mellem Kongeriget og USA; det såkaldte forsvarsaftalekompleks. Der blev således fra 2014 forhandlet om nye udbudskriterier med henblik på, at kontrakten ved næste udbud skulle tildeles et grønlandsk/dansk selskab.

Naalakkersuisuts krav var, at der i samarbejdsrelationen skulle komme en løsning på spørgsmålet om servicekontrakten på Pituffik med en reel, håndgribelig nytte af den amerikanske tilstedeværelse. Der blev i denne forbindelse den 28. oktober 2020 indgået en aftalepakke (Naalakkersuisut.gl, 2020b) med en underskreven bilateral samarbejdsplan mellem Grønland og USA om særligt samhandel og investeringer, samt en aftale om nye udbudskriterier og kontraktbetingelser. Videre blev Grønlands nøglerolle for USA's sikkerhed anerkendt. De nye udbudskriterier og kontraktbetingelser skal bidrage til, at fremtidige servicekontrakter på Thulebasen bliver til gavn for det grønlandske

samfund, firmaer og borgere gennem flere lærepladser, beskæftigelsesmuligheder og skatteindtægter.

Der er videre en fornyet strategisk interesse fra amerikansk side i forhold til Grønland generelt, herunder med tanke på dual-use-investeringer i den grønlandske infrastruktur. Denne amerikanske interesse blev udtrykt i en ensidig amerikansk erklæring af 16. september 2018 (Naalakkersuisut.gl, 2018). Der foreligger p.t. ikke konkrete amerikanske planer i denne forbindelse.

## Fremtid: Tættere relationer med det nære og fjerne udland

Der er sket meget omkring muligheder for kontakt og aftaler med omverdenen siden den mundtlige melding fra 1261. Grønland arbejder i dag med selvstændighed som et overordnet strategisk mål, og her spiller skabelsen af en selvåren økonomi en særlig rolle.

Der er her ingen tvivl om, at Grønland vil udvikle stadig tættere relationer med det nære og fjerne udland, såvel i som udenfor Arktis, da den grønlandske økonomi baseres mere og mere på fjerne markeder og internationale investorer. Her er gode relationer og markedsadgang to sider af samme mønt. Grønland vil således fortsat søge en stadig større grad af indflydelse, positionering og kapacitet, også på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Men et Grønland i udvikling fordrer også en omverden i fred og fordragelighed, hvorfor et samarbejdende og sikkert Arktis altid vil være en overordnet prioritet for Grønland.

## Litteraturliste

- A76 (n.d.), *Kontinentalsokkelprojektet, Området nord for Grønland*. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland, <https://a76.dk/indsatsen-omkring-groenland/nord-for-groenland/>
- Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic Ocean (2018), [www.dfo-mpo.gc.ca/international/agreement-accord-eng.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/agreement-accord-eng.htm)
- Folketinget (2019), § 20-spørgsmål US 22 Om inddragelse af Grønland, [www.ft.dk/samling/20191/spoergsmaal/US22/index.htm](http://www.ft.dk/samling/20191/spoergsmaal/US22/index.htm)
- GEUS (2006), »Grønlands råstoffer på museum«, 11. oktober 2006. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland, [www.geus.dk/om-geus/nyheder/nyhedsarkiv/2006/okt/groenlands-raastoffer-paa-museum](http://www.geus.dk/om-geus/nyheder/nyhedsarkiv/2006/okt/groenlands-raastoffer-paa-museum)
- Heinrich, J. (2012), »Eske Brun og det moderne Grønlands tilblivelse«, *INUSSUK, Arktisk forskningsjournal*, 2021(1).
- Ilulissat Declaration. (2008), »Arctic Ocean Conference«, Ilulissat, Grønland, 27-29 May, <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf>
- Kauffmann, H. og Hull, C. (1941), *Agreement relating to the defense of Greenland*. 55 Stat. 1245; Executive Agreement Series 204, [www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-dk-ust000007-0107.pdf](http://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-dk-ust000007-0107.pdf)
- Kraft, O.B. (1951), »Bekendtgørelse om overenskomst af 27. april 1951 om forsvaret af Grønland«, *Udenrigsministeriet*, <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Udenrigsdirektoratet/USA%20aftaler/forsvarsaftalen%20%201951.pdf>
- Naalakkersuisut.gl (2018), The Kingdom of Denmark, including Greenland, welcomes the United States »Statement of Intent on Defense Investments in Greenland«. *Naalakkersuisut*, 17. september, [https://naalakkersuisut.gl/en/Naalakkersuisut/News/2018/09/170918\\_forsvarsinvesteringer-i-Groenland](https://naalakkersuisut.gl/en/Naalakkersuisut/News/2018/09/170918_forsvarsinvesteringer-i-Groenland)
- Naalakkersuisut.gl (2019), »Fælles Grønland – USA teknisk engagement«, *Naalakkersuisut*, 5. juni 2019, [https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2019/06/0506\\_aftale](https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2019/06/0506_aftale)
- Naalakkersuisut.gl (2020a), »Projektmidler fra USA til Grønland«, *Naalakkersuisut*, 23. april,

- [https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2020/04/2304\\_civile\\_midler](https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2020/04/2304_civile_midler)
- Naalakkersuisut.gl (2020b), »Pituffik«, *Naalakkersuisut*, 28. oktober 2020, <https://naalakkersuisut.gl/en/Naalakkersuisut/Departments/Udenrigsanliggende/Pituffik>
- Nielssen, R. (2003), »Norrøne forbindelser og innflytelse i Vestnorden gjennom tidene«, i D. Thorleifsen, red., »De vestnordiske landes fælleshistorie: Udvalg af indledende betragtninger over dele af den vestnordiske fælleshistorie«, *INUSSUK, Arktisk forskningsjournal*, (2): 15-30.
- Powell, C.L., P.S. Møller og J. Motzfeldt (2004), *Agreement between the United States of America and Denmark. Amending and Supplementing the Agreement of April 27, 1951*. Signed at Igaliku, 6 August, Treaties and other international acts series 04-806, [www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/04-806-Denmark-Defense.done\\_.pdf](http://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/04-806-Denmark-Defense.done_.pdf)
- Sinding, K. (1993), *Mineral Development and Mining Policy in Greenland*, PhD-thesis, University of British Columbia.



# Det samarbejdende Arktis

Temanummer: Arktiske relationer

*Denne artikel handler om, hvordan et stærkt samarbejde i Arktis kan bidrage til at forhindre regionale konflikter. Med udgangspunkt i arbejdet med Ilulissat Erklæringen (2008) skriver Kongeriget Danmarks nuværende arktiske ambassadør om, hvordan Udenrigsministeriet siden da har fået et stadig større fokus på Arktis i takt med den geopolitiske udvikling og det stigende behov for tæt kontakt med Nuuk og Torshavn. Dernæst redegør artiklen for, hvordan man definerer Arktis, hvem de relevante aktører er, og hvilke juridiske og organisatoriske rammer der afgør, hvordan samarbejdet i den nordligste region udfolder sig.*

*Her er Arktisk Råd særligt vigtigt for at imødegå, at de geopolitiske spændinger påvirker udviklingen i Arktis negativt. Samtidig er det vigtigt at have effekterne af klimaforandringerne for øje, da påvirkningen af miljøet og menneskene i Arktis – herunder Grønland og Færøerne – har stor betydningen for livet i regionen. Samarbejde er vejen frem, når man skal håndtere de nye udfordringer og muligheder, da det fremmer den tillid, som er en central forudsætning for den positive økonomiske og socio-økonomiske udvikling af regionen, som de fleste ønsker.*

I sommeren 2007 placerede en russisk videnskabelig ekspedition det russiske flag på havbunden ved Nordpolen. Samtidigt var der i FN, Europa-Parlamentet og andre steder taget hul på en diskussion om, hvad man skulle gøre for at sikre en passende regulering af Arktis på samme måde som Antarktis<sup>2</sup>. Samlet førte det til en brat opvågning i regeringskontorerne i de arktiske stater (Breum, 2013). Bare 10 måneder senere i maj 2008 mødtes de arktiske kyststater<sup>3</sup> – på invitation fra Danmark og Grønland – for første gang på politisk niveau i Grønland og vedtog Ilulissat-erklæringen (UM.dk). Sammen sendte de et klart signal til omverdenen om, at Arktis er de arktiske staters ansvar, og at de arktiske stater tager dette ansvar alvorligt.

For de embedsmænd i København, der var med dengang, var det en stejl indlæringskurve. Der var få af os, der havde et indgående kendskab til Arktis i bred forstand, og endnu færre, der havde overblik over de udenrigspolitiske interesser og hensyn. Der var selvfølgelig nogle i København, som beskæftigede sig med Arktis, men det var ikke mange. I Nuuk sad der naturligvis politikere og embedsmænd, hvis hverdag og virke jo i sagens natur var og er arktisk. Før sommeren 2007 fandt Arktis sjældent vej til avisernes forsider eller pressen i det hele taget, og også i de følgende mange år hørte offentligheden ikke meget til Arktis, bortset fra de stadig mere alvorlige advarsler om klimaforandringernes voldsomme påvirkning af regionen. Dette har ændret sig markant i de senere år i takt med en geopolitisk udvikling med stigende spændinger mellem Rusland, Kina og den vestlige verden, herunder USA. Disse geopolitiske spændinger fik i årene frem til 2019 stadig mere betydning

**THOMAS WINKLER<sup>1</sup>**  
Kongeriget Danmarks  
ambassadør for Arktis,  
thowin@um.dk

også i Arktis, hvor den nye opmærksomhed kulminerede med den amerikanske udenrigsministers opsigtsvækkende tale i forbindelse med Arktisk Råds ministermøde i Rovaniemi i maj 2019. Det blev endnu tydeligere i forhold til Grønland og rigsfællesskabet med den amerikanske præsidents berømte og berygtede tilbud i august 2019 om at købe Grønland.



**Før sommeren 2007 fandt Arktis sjældent vej til avisernes forsider eller pressen i det hele taget, og også i de følgende mange år hørte offentligheden ikke meget til Arktis, bortset fra de stadig mere alvorlige advarsler om klimaforandringernes voldsomme påvirkning af regionen. Dette har ændret sig markant i de senere år**

Siden da har de sikkerhedspolitiske spændinger og den militære opbygning i Arktis fyldt meget i debatten både internationalt og i Kongeriget Danmark. Fra tid til anden sidder man med fornemmelsen af, at det er det eneste, der pågår i Arktis, og at en konflikt i eller om Arktis er lige om hjørnet. Det er en virkelighed, som jeg ikke kan genkende i mit daglige arbejde som Kongerigets arktiske ambassadør, og jeg vil derfor i det følgende fokusere på noget af alt det andet, der sker i Arktis, og hvordan det bidrager til at forhindre konflikter.

Stillingen som arktisk ambassadør blev oprettet i 2012, da man efter Ilulissat-konferencen så et behov for at styrke koordinationen i forhold til Arktis. Stillingens indhold har udviklet sig over tid, særligt da den i 2013 blev lagt sammen med stillingen som chef for Udenrigsministeriets kontor for Arktis og Nordamerika (ANA). I dag er titlen arktisk ambassadør først og fremmest knyttet til min funktion som Kongerigets Senior Arctic Official (SAO) i Arktisk Råd sammen med mine kolleger fra Grønland og Færøerne. SAO'erne fra de otte medlemsstater i Arktisk Råd mødes formelt kun to gange om året, men vi har tæt løbende kontakt mellem møderne, hvor vi søger at fremme den del af den arktiske dagsorden, som falder inden for Arktisk Råds mandat. Jeg har arbejdet med Arktis fra 2007 både som kontorchef med ansvar for bl.a. de juridiske og udenrigspolitiske aspekter af kontinentalsokkelafgræsning i Det Arktiske Ocean, som også var baggrunden for, at jeg skrev udkastet til Ilulissat-erklæringen i 2008, og som ambassadør i Moskva og Ottawa. Arbejdet med udkastet til Ilulissat-erklæringen var på mange måder specielt. Jeg og min daværende chef, ambassadør Peter Taksø-Jensen, startede med besøg i de fire andre hovedstæder, hvilket bl.a. indebar en sjælden frokost i det russiske udenrigsministeriums personalekantine, men resten af forhandlingen kørte pr. mail, hvilket var usædvanligt på det tidspunkt. Der var selvfølgelig knaster, men også en klar fornemmelse hos alle om, at vi skulle blive enige – og det blev vi.

Som chef for ANA arbejder jeg bl.a. med alle udenrigspolitiske aspekter af samarbejdet i rigsfællesskabet<sup>4</sup>. Det, at Grønland og Færøerne er en del af

rigsfællesskabet, gør Kongeriget Danmark til en arktisk stat, og hovedfokus i min dagligdag er at sikre, at Grønland og Færøerne fuldt ud inddrages i alt, hvad der vedrører Arktis. Det er en klar styrke, at den arktiske ambassadør på denne måde indgår i den daglige sagsbehandling af sager vedrørende Arktis og rigsfællesskabet. Mængden af sager har været støt stigende i mange år i takt med både den geopolitiske udvikling og det stigende behov for tæt kontakt med Nuuk og Torshavn. ANA har i dag 17 medarbejdere, herunder en repræsentant for Udenrigsministeriet i Nuuk og en Grønlands- og en Færøekonsulent. ANA er dog langt fra de eneste i udenrigstjenesten, som arbejder med Arktis og rigsfællesskabet. Den sikkerhedspolitiske udvikling betyder, at Udenrigsministeriets Sikkerhedspolitiske Kontor (SP) også har et stigende antal sager vedrørende Arktis og rigsfællesskabet, ligesom ambassaderne bruger flere og flere kræfter på dette. Det gælder særligt ambassaden i Washington, men også ambassaderne i de øvrige stater, der er medlem af Arktisk Råd, samt Danmarks repræsentation til EU.

## Definitioner og rammer

Der er tre forhold, som man skal have styr på, før man nærmere kan beskrive, hvad der sker i det samarbejdende Arktis. Det er: 1) Hvordan man definerer Arktis, 2) hvilke aktører man skal forholde sig til og 3) jura og organisation.

### *Definitioner af Arktis*

Det gælder for Arktis som for andre regioner, at det er vigtigt fra starten at forsøge at definere, hvad man taler om. Svaret på spørgsmålet »hvad er Arktis?« er imidlertid ikke så ligetil, da der er mange forskellige definitioner.<sup>5</sup> Det er i min dagligdag ikke afgørende at lægge sig fast på én definition, men det er vigtigt i forbindelse med konkrete diskussioner og sager, at alle involverede gør sig klar, hvilket Arktis de taler om. Når International Maritime Organization (IMO) taler om reglerne for sejlads i Arktis, så definerer de Arktis bredt for at sikre den bedst mulige regulering, mens Arktis defineres mere snævert, når det gælder aftalen om fiskeri i Det Arktiske Ocean. De enkelte arbejdsgrupper under Arktisk Råd opererer også med forskellige definitioner afhængigt af, hvad de arbejder med.<sup>6</sup> Endelig er betydningen af behovet for at sondre særligt tydeligt i de sikkerhedspolitiske diskussioner, hvor det gør en forskel, om man taler om Nordatlanten og de dele af Arktis, som er en del heraf, og hvor det sikkerhedspolitiske og militære billede er velkendt fra Den Kolde Krig, eller om Det Arktiske Ocean – som afgrænses af de fem kyststater, og hvor den sikkerhedspolitiske og militære udvikling er anderledes.

### *Aktørerne*

Det næste, man skal have styr på, er aktørerne: Hvem skal man egentlig tale med? Hvem er relevante i forhold til det Arktis, som skal drøftes? Også her afhænger svaret af, hvad det er, man vil tale om. Grundlæggende har vi fra Kongerigets side en inkluderende tilgang. Den konstruktive udvikling af regionen fremmes bedst ved, at vi inddrager alle de aktører, som har synspunkter

på Arktis eller måske oven i købet kan bidrage positivt til de arktiske dagsordener, herunder som observatører i Arktisk Råd. Herudover er det – uanset A-5 eller A-8 eller andre forkortelser – afgørende at sammensætte grupper af samarbejdspartnere, så de passer til lejligheden. Flexibilitet og åbenhed er vejen frem. Forhandlingerne om den såkaldte højsøfiskeriaftale (2018) er et godt eksempel. Initiativet udgik fra A-5, men kredsen af deltagende stater er løbende blevet udvidet, så alle, som enten selv eller vi andre har en interesse i er omfattet, har fået mulighed for at deltage. Jeg kan sagtens forestille mig, at en sådan model også finder anvendelse på andre områder i fremtiden.

Der er mange vigtige aktører i Arktis, herunder EU, men repræsentanterne for befolkningerne i Arktis og de oprindelige folk, er en gruppe af aktører, som er særligt vigtig at inddrage og lytte til, fordi de bor i og kender Arktis fra deres dagligdag. I Arktisk Råd er de repræsenteret ved seks såkaldte Permanent Participants,<sup>7</sup> hvor bl.a. Inuit Circumpolar Council (ICC) spiller en vigtig rolle, herunder ICC Grønland, som også støttes finansielt af både den grønlandske og den danske regering. De oprindelige folks interesser fremmes også af Indigenous Peoples Secretariat (IPS), primært finansieret af Norge og Danmark.

### *Jura og organisation*

Endelig skal man have styr på de juridiske og organisatoriske rammer. Jeg bliver lige overrasket, hver gang nogen fremturer med påstanden om, at Arktis kræver ny international regulering ad modum Antarktis. I modsætning til Antarktis er der i Arktis – med enkelte mindre undtagelser – ingen tvivl om, hvem landterritoriet tilhører. Resten af Arktis er, igen i modsætning til Antarktis, hav og dermed reguleret af FN's havretskonvention. Der er derfor ingen tvivl om de folkeretlige rammer for hverken den konkrete regulering eller samarbejdet i Arktis, og dem, der måtte mene noget andet, har ikke sat sig tilstrækkeligt ind i juraen.

Der er også dem, der meget gerne vil begrave Ilulissat-erklæringen fra 2008 som utidssvarende. Det er bare ikke det, der er den arktiske virkelighed. Samarbejdet i Arktisk Råd og i øvrigt mellem A-8 fungerer fortsat som forudsat i erklæringen, og hele vores raison d'être er den ansvarlige håndtering af de nye muligheder og udfordringer i Arktis.

### **Rigsfællesskabet**

Der kan siges og bliver sagt meget om dette fællesskab, som skiftevis beskrives som styrket og på vej i graven. Selvom der er forskellige opfattelser, er jeg ikke i tvivl om, at vi udadtil står stærkere ved at stå sammen i forhold til at stå som tre individuelle små og meget små lande. Dette forudsætter en tæt, intern daglig dialog og informationsudveksling på alle niveauer og om alle fælles sager. Det kan altid blive bedre, men min dagligdag er præget af netop en sådan tæt, åben og ærlig dialog med mine kolleger i Nuuk og Torshavn, som jeg kun oplever som bedre og bedre, i takt med at vi lærer hinanden at kende,

opbygger en gensidig tillid og – ikke mindst – udveksler flere og flere informationer. Et godt konkret eksempel på samarbejdet er aftalen med USA om servicekontrakten på Pituffik (Thulebasen), hvor Udenrigsministeriets forhandlingsteam sad side om side med det grønlandske udenrigsdepartements team. Vi fik i forening forhandlet en aftale på plads med USA, som skal sikre, at kontrakten tildeles et grønlandsk/dansk selskab, og at Grønland også på andre måder får civil nytte af den amerikanske militære tilstedeværelse.

**» Dialogen og samarbejdet om udenrigs- og sikkerhedspolitik skal styrkes yderligere, så vi i samarbejde kan sikre, at de udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter inddrages, når det er nødvendigt**

Alt dette betyder ikke, at samarbejdet ikke også er udfordret. Det gælder særligt, i takt med at udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som er Københavns ansvar,<sup>8</sup> får større og større betydning. Og som i stigende omfang også kan have betydning ved beslutninger på sagsområder, som er overtaget af Grønland og Færøerne. Det betyder ikke, at København genoptager ansvaret på overtagne områder. Men det betyder, at dialogen og samarbejdet om udenrigs- og sikkerhedspolitik skal styrkes yderligere, så vi i samarbejde kan sikre, at de udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter inddrages, når det er nødvendigt. Det er ikke nemme diskussioner, men det er udtryk for både en verden og et rigsfællesskab, der udvikler sig, snarere end et samarbejde i krise. Den nødvendige styrkelse og forbedring af samarbejdet kan ske på mange måder. Fra dansk side skal vi på tværs af centraladministrationen faktisk huske at inddrage Grønland og Færøerne i sager af særlig betydning for dem. Endvidere skal Nuuk og Torshavn orienteres bredere og på et så tidligt tidspunkt som muligt både om sager, som kan forventes at udvikle sig til at få særlig betydning for dem, og andre sager, som de kan have en interesse i.

## Udfordringer og svar

De aktuelle sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis må ikke undervurderes. Derfor skal der ageres med tiltag, der styrker Kongerigets forsvar i Arktis. Der er derudover en stadigt stigende risiko for, at de geopolitiske spændinger, som de kommer til udtryk også i Arktis, påvirker det øvrige samarbejde i regionen negativt. Da spændingerne og den militære udbygning i Arktis er et resultat af den geopolitiske udvikling, kan de ikke løses af de arktiske aktører alene. Der er dog et behov for, at de arktiske stater styrker deres samarbejde med henblik på at undgå militær eskalering på grund af misforståelser eller fejl. Derudover er netop samarbejdet mellem de arktiske stater om alle de andre udfordringer også en del af svaret på, hvordan vi opnår målsætningen om lavspænding i Arktis. Ved sammen at finde løsninger på disse andre udfordringer opbygges den tillid, som er en forudsætning for, at f.eks. spændingerne mellem Rusland og Vesten, herunder USA, ikke unødigt påvirker samarbejdet i Arktis.



Midt i al sikkerhedspolitikken er det vigtigt at huske, at det, som man kunne kalde de »klassiske« udfordringer i Arktis, består. De globale klimaforandringer har voldsomme effekter i Arktis, hvilket både har konsekvenser for miljøet og havmiljøet, som befolkningerne i Arktis, herunder i Grønland og på Færøerne, er helt afhængige af. Det, at Arktis på grund af den smeltende is bliver mere tilgængelig, åbner nye muligheder for økonomisk udvikling i relation til råstofudvinding, transport og turisme. Dermed skabes nye muligheder for den økonomiske og socio-økonomiske udvikling, som befolkningerne i Arktis har behov for. Men tilgængeligheden rummer også i sig selv nye udfordringer, herunder i form af øget risiko for uheld og katastrofer, der kan ramme mennesker og naturen i Arktis. Exxon Valdez-katastrofen i Alaska er et dystert eksempel. Fælles for disse muligheder og udfordringer er, at de både positivt og negativt har central betydning for de mennesker, der lever i Arktis. Det er derfor de mennesker og deres interesser, der må være i fokus.



**Midt i al sikkerhedspolitikken er det vigtigt at huske, at det, som man kunne kalde de »klassiske« udfordringer i Arktis, består. De globale klimaforandringer har voldsomme effekter i Arktis, hvilket både har konsekvenser for miljøet og havmiljøet, som befolkningerne i Arktis, herunder i Grønland og på Færøerne, er helt afhængige af**

Samarbejde og mere samarbejde er svaret på alle disse muligheder og udfordringer. Fra Kongerigets side skal vi være – og er – klar til at samarbejde med alle, der vil det rigtige for menneskene i Arktis. Arktisk Råd må – og skal også fremover – være den centrale ramme for samarbejdet. Rådet er måske ikke så kendt i bredere kredse og har for de, der kender det, måske nok et image som endnu en snakkeklub, som ikke gør noget. Det er i den grad ufortjent. Der pågår en mængde af konkrete aktiviteter og udarbejdes mange gode og klare anbefalinger fra Rådet til medlemsstaterne. Der er også forhandlet og underskrevet tre vigtige bindende aftaler i regi af Arktisk Råd (UM.dk). Som ved flertallet af internationale organisationer er det dog en indbygget svaghed, at gennemførelsen af de mange anbefalinger er den enkelte medlemsstats ansvar, men da dette ikke kan forventes ændret, må Kongeriget gøre en indsats for at styrke samarbejdet inden for denne ramme. Og der er behov for at gøre samarbejdet mere effektivt. Det gælder først og fremmest behovet for at samle de mange indsatser, der ydes i Rådets seks arbejdsgrupper.<sup>9</sup> Samtidigt er der et presserende behov for, at Rådet også engagerer sig i gennemførelsen af de mange anbefalinger i det omfang, det er muligt. Endelig skal Rådet styrke sin eksterne kommunikation. Det er beskæmmende, hvor lidt kendskab der er til Rådets arbejde både i regionen, men særligt globalt. Her indebærer det manglende kendskab til Rådet i sig selv en risiko for, at andre aktører søger at tage beslutninger om Arktis' fremtid uden for rammerne af Rådet og uden inddragelse af Rådets ekspertise, herunder fra de oprindelige folk. Det vil ikke være til fordel for udviklingen i Arktis.

Et eksempel på, at Rådet tager disse udfordringer alvorligt, er den såkaldte SAO Marine Mechanism (ArcticCouncil.org, 2020), som blev lanceret i 2019. Tanken er at løfte al den viden og alle de forslag og ideer, som arbejdsgrupperne hver især arbejder med i relation til samarbejde om havmiljøet i Arktis, op på SAO-niveau. Det skulle så gerne føre til en ny samlet og stærkere opmærksomhed på dette centrale område og klarere retningslinjer for den videre konkrete indsats, samt en mere tydelig kommunikation både regionalt og globalt. På sigt fører dette forhåbentlig også til gennemførelse i Rådets regi af pilot- eller demonstrationsprojekter vedrørende forsvarlig havmiljøforvaltning og – ikke mindst – en tydeligere kommunikation til omverdenen. Erfaringerne fra den første runde af særlige seminarer og møder er gode, og netop denne mekanisme er således et eksempel på, at de arktiske stater lever op til Ilulissat-erklæringens ord om at forvalte Arktis forsvarligt.

### Det samarbejdende Arktis er vejen frem

Der er for mig ingen tvivl om, at samarbejde er vejen frem mod at sikre menneskene i Arktis den økonomiske og socio-økonomiske udvikling, som de vil og har krav på. Det samarbejdende Arktis og det samarbejdende rigsfællesskab trives allerede, men der er plads til meget mere. Samarbejde avler ikke kun udvikling, det avler også tillid – mellem mennesker, folk, regioner og stater. På den måde bidrager samarbejdet til at imødegå de geopolitiske spændinger i Arktis, så de ikke forhindrer den positive udvikling af regionen, som de fleste trods alt ønsker.

### Noter

- 1 Kontorchef i Udenrigsministeriets kontor for Arktis og Nordamerika (ANA). Denne artikel er udtryk for mine personlige synspunkter.
- 2 Arktis kan ikke sammenlignes med Antarktis, bl.a. fordi suveræniteten i Arktis med ganske få undtagelse er uomtvistet, og fordi de dele af Arktis, som ikke allerede tilhører en stat, er hav og dermed allerede reguleret af folkeretten, herunder FN's havretskonvention (UNCLOS). Der er derfor ikke behov for yderligere traktatregulering af Arktis.
- 3 De arktiske kyststater er de fem stater, der omgiver det arktiske ocean: Kongeriget Danmark, herunder Grønland, Canada, USA, Rusland og Norge, også kaldet »A-5«. »A-8« er alle medlemsstaterne i Arktisk Råd, som foruden de nævnte fem tæller Sverige, Finland og Island.
- 4 »Rigsfællesskabet« er betegnelsen for den unikke statskonstruktion mellem de tre ligeværdige enheder Danmark, Færøerne og Grønland. Når rigsfællesskabet optræder udadtil som statsenhed, benævnes det »Kongeriget Danmark«.
- 5 En klassisk definition af Arktis er »området nord for polarcirklen«. En anden, som er særligt populær i forskerkredse, er den såkaldte 10-graders isoterm (områder, hvor gennemsnitstemperaturen i den varmeste måned ligger under 10 grader)
- 6 Sammenlign f.eks. amap.no med eppr.org.
- 7 Aleut International Association (AIA), Arctic Athabaskan Council (ACC), Gwich'in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Russian Association of Indigenous Peoples of the North RAIPON, Saami Council (SC).

- 8 »København« anvendes her som populær betegnelse for »rigsmyndighederne«, dvs. de myndigheder, der udfører de opgaver, som ikke kan varetages af hverken Danmark, Færøerne eller Grønland selv. De myndigheder er i det daglige sammenfaldende med den danske regering og centraladministrationen i København.
- 9 Arktisk Råd har seks arbejdsgrupper: Arctic Contaminant Action Programme (ACAP) (konkrete forureningsindsatser), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) (miljø- og klimaforhold), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) (biodiversitetsforhold), Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR) (akutte forureningsproblematikker, eftersøgning og redning, det nukleare beredskabsområde og naturkatastrofer), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) (havmiljø mv.) og Sustainable Development Working Group (SDWG) (bæredygtig politisk, økonomisk, social og kulturel udvikling).

## Litteraturliste

- Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic Ocean (2018), [www.dfo-mpo.gc.ca/international/agreement-agreement-eng.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/agreement-agreement-eng.htm)
- AMAP.no, Geographical coverage, [www.amap.no/about/geographical-coverage](http://www.amap.no/about/geographical-coverage)
- ArcticCouncil.org (2020), *A step towards stronger and better coordination on marine topics*, <https://arctic-council.org/en/news/a-step-towards-stronger-and-better-coordination-on-marine-topics/>
- Breum, M. (2013), *Når Isen Forsvinder – Danmark som stormagt i Arktis, Grønlands rigdomme og kampen om Nordpolen*, København: Gyldendal.
- EPPR.org, *About*, <https://eppr.org/about/>
- UM.dk, *Internationalt samarbejde om Arktis*. Udenrigsministeriet, <https://um.dk/da/udenrigspolitik/lande-og-regioner/arktisk-portal/fakta-om-arktis/internationalt-samarbejde-om-arktis/>

# Abstracts

Temanummer: Arktiske relationer

## **Emotional economies in the North Atlantic. Old relations and new friendships**

**Kirsten Thisted**, *Associate Professor, Department of Cross-Cultural and Regional Studies, thisted@hum.ku.dk*

**Ann-Sofie Gremaud**, *Assistant Professor, Faculty of Languages and Cultures, University of Iceland, gremaud@hi.is*

**Malan Marnersdóttir**, *Professor, Faculty of Language and Literature, University of the Faroe Islands, malanm@setur.fo*

The article focuses on the part of the »Nordic Arctic« that once belonged to the Danish (Danish-Norwegian) empire. With self-government and discussions about even looser ties between the remaining parties in the Danish Realm, power is moving north. This opens up for the formation of new connections and partnerships, where the former colonies/dependencies in the North Atlantic (Greenland, the Faroe Islands, Iceland and in some contexts Norway) explore the possibilities for closer relations that bypass Denmark. A possible barrier to the development of new and equal relationships seems to lie in a backlog of historical hierarchies and stereotypes, built on concepts such as »civilization«, »race« and »culture«, which continue to thrive despite decolonization and reorientation. Long-established emotional economies circulate along with the financial economies, making it impossible to separate emotions, finances, and political and social power relations. The article argues that an awareness of these repercussions of empire and colonialism is a prerequisite for their disablement.

## **Denmark's Arctic foreign policy: regional ambitions and complications of the Danish Realm**

**Marc Jacobsen**, *Postdoctoral Research Associate, Scott Polar Research Institute, Cambridge University, mj567@cam.ac.uk*

This article examines how political decision-makers have discursively positioned Denmark in relation to the Arctic, which today is one of the Danish government's top foreign policy priorities. The analysis shows how the discourse during the period 2006-2020 has gone through several shifts with different emphasis on external regional ambitions and internal considerations regarding the Danish Realm. In the beginning, the focus was exclusively on the Danish-Greenlandic relationship, while the regional perspective later gained much more attention. This involved an emphasis on Denmark as the main authority while Greenland's and the Faroe Islands' respective international agency were downplayed. Congruently with a more widespread cognition of the fact that Denmark's status as an Arctic state is conditioned upon the coherence of the Danish Realm, Greenland's and the Faroe Islands' importance has been recognized more explicitly. This has led to an ever-increasing consensus across the political spectrum that a more equal relationship between the three is worth striving for. A development not least encouraged by the increased attention from abroad.

## Between (post)coloniality and science: Hinrich Rink's research network in Greenland and the idea of an international Arctic research hub

**Nanna Kaalund**, *Postdoctoral Research Associate, Scott Polar Research Institute, Cambridge University, nklk2@cam.ac.uk*

When the Danish and Greenlandic governments announced the formation of a new centre dedicated to Arctic research, 'International Arktisk Hub' (IAH), in 2018, it marked an important moment for both Arctic research and for the relationship between Denmark and Greenland. As a novel and significant research centre and network, the formation of IAH also offers a timely occasion for examining the relationship between research politics and geopolitics in the post-colonial context. Some 140 years earlier, another network dedicated to international Arctic research published the first volume of their journal, *Meddelelser om Grønland*. Though established years apart, there are central similarities between the two ventures. With a starting point in the formation of *Meddelelser om Grønland* in 1879, this article explores the central role of Greenlandic research in underwriting claims to national and territorial control in an international scientific marketplace that was fundamentally shaped by epistemic violence. In doing so, it examines how the formation of Greenlandic science has both shaped and been influenced by the historical tensions between internationalism and nationalism in the colonial and post-colonial context.

## Inclusion, image care or necessity? Base politics in Greenland and political culture in Denmark

**Minori Takahashi**, *Associate Professor, Department of Political Science, Hokkai-Gakuen University, minori@hgu.jp*

**Shinji Kawana**, *Associate Professor, Institute for Liberal Arts, Tokyo Institute of Technology, shinji.kawana@ila.titech.ac.jp*

Thule Air Base is a strategically important multi-role U.S. base. Not just for the U.S. and Denmark, but also Greenland, which hosts the base and has the status of a signatory of the agreement that guarantees the existence of the base. Why was Greenland able to acquire such a status in the sphere of national security, which has traditionally been regarded as an exclusive prerogative of the state? In this paper we discuss established theories and explanations of base politics, based on a realist focus on power relations and security threats, as well as on a social constructivist attention to the historical and social genealogy of image and identity in international relations. However, based on a close reading of Danish parliamentary debates and legal text, we suggest that the political climate and conventions of the base hosting state constitute factors important to take into account alongside power and image.

## Greenlanders' opinions on foreign and security political questions: Insights from a survey

**Rasmus Leander Nielsen**, *Assistant Professor, Institute of Social Science, Economics & Journalism, Ilisimatusarfik (University of Greenland), raln@uni.gl*

**Maria Ackrén**, *Associate Professor, Institute of Social Science, Economics & Journalism, Ilisimatusarfik (University of Greenland), maac@uni.gl*

What do Greenlanders think about the changing geopolitical dynamics in the Arctic, the challenges regarding security issues, and different international partners of cooperation? These and other questions are often addressed, but for the first time we have data for analysing a representative sample of the Greenlandic population and their views regarding the outside world. The article illustrates and discusses the most vital findings from a survey undertaken during the end of 2020. The focus of the study is centred around questions of topical threats, challenges, Greenlanders' view on the great powers and es-



pecially their opinions regarding international cooperation.

### Can Greenland imagine being something else than Arctic? Postcolonial comparative politics as research agenda

**Ulrik Pram Gad**, *Senior Researcher, Danish Institute for International Studies, [ulpg@diis.dk](mailto:ulpg@diis.dk)*

Lately, Greenland is routinely categorized as Arctic. However, even if combining a small population across an enormous territory with extreme geographical and climatic conditions, Greenland appears unique with no single obvious place to seek inspiration, particularly because of the conscious decision to embark on a road to independence. To better understand the dynamics and dilemmas of Greenlandic nation-building and aspirations for independence, this article presents a new research agenda focusing on the politics of comparison. Comparison is not only a technical or practical but a political phenomenon integral to the relational production of identity. The article discusses how postcolonial politics of comparison differs from that of earlier epochs and how Greenland compares itself in widely differing ways in the most important developmental sectors. Through concrete examples, the article develops an analytical framework for how to conduct a study of the postcolonial politics of comparison.

### Between development and rearmament: Russia's plans for the Arctic

**Flemming Splidsboel Hansen**, *Senior Researcher, Danish Institute for International Studies, [fsha@diis.dk](mailto:fsha@diis.dk)*

The Arctic has never been more important to the contemporary, Post-Soviet Russia than it is now. The policy of Russia consists of two overall elements. The first element is a development part, in which transport and the extraction of resources in particular should assist in the lifting of both

the relatively poor Arctic zone and Russia proper. The second element is a defence part, in which Russia conducts a military build-up in the Arctic. This is done in order to be able to defend Russian sovereignty and to launch offensive operations against other states from bases within the region. In the West, attention is most often directed at the defence part, which Russian politicians also like to emphasise. However, the development of the Arctic plays a large role internally, and various Russian governments have launched, with limited success, large-scale plans to improve conditions in the region. Climate change is a major new unknown, which is likely to cause massive challenges for the Russian Arctic. Russian politicians often emphasise the need for co-operation in the Arctic, not least in order to solve these tasks. The Russian chairmanship of the Arctic Council is an opportunity for Russia to contribute to this co-operation.

### Greenland's foreign policy then and now: From the message of the merchants to bilateral agreements

**Kenneth Høegh**, *Deputy Minister, Ministry of Foreign Affairs, Government of Greenland, [kenh@nanoq.gl](mailto:kenh@nanoq.gl)*

This article examines the most important historical events in the development of Greenland's foreign affairs and presents the main topics and relations of Greenland's current engagement on the world stage. The first part focuses on the development from being a Danish colony to the introduction of Self-Government, in which the occupation of Denmark during World War II was decisive for putting an end to Greenland's isolation from the outside world, while the subsequent political development paved the way for more foreign policy self-determination. The second part is about Greenland's foreign policy outlook today where the significant international interests in the Arctic has brought Greenland's Ministry of Foreign Affairs in a new position where it strives for continuously more influence on foreign- and

security affairs. In this regard, the enhanced cooperation with the United States is a central element, while strengthened representation within regional cooperation in i.a. the Arctic Council is a core priority, as Greenland is the essential reason why the Kingdom of Denmark is involved in Arctic politics. The overarching priority now as well as before is a world of peace and tolerance, as a cooperative and safe Arctic will always be crucial for continuous development of Greenland.

### **The cooperative Arctic**

**Thomas Winkler**, *Arctic Ambassador of the Kingdom of Denmark*, [thowin@um.dk](mailto:thowin@um.dk)

This article is about how the strong Arctic cooperation may contribute to prevent regional conflicts. Starting out with the Ilulissat Declaration (2008), the Kingdom of Denmark's Arctic Ambassador writes about how the Danish Ministry

of Foreign Affairs since then has become more oriented towards the Arctic in step with the geopolitical development and the increasing need for close contact with Nuuk and Torshavn. Subsequently, the article explains how one defines the Arctic, who the relevant actors are, and what juridical and organizational framework determine how cooperation in the northernmost region unfolds. Here, the Arctic Council is especially important in avoiding that the current geopolitical tensions influence the Arctic negatively. At the same time, it is also important to keep the focus on climate changes as the effects on the environment and the peoples in the Arctic – Greenland and the Faroe Islands included – have great impact on life in the region. Cooperation is the way forward when addressing these new challenges and possibilities, as it builds the trust needed to promote the positive economic and socio-economic development of the region, which most people want.

## REDAKTION OG BESTYRELSE

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:  
Peter Nedergaard, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

### Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,  
Postboks 2099 1014 København K,  
E-mail: mm@ifs.ku.dk

### Redaktionsudvalg

- Lektor emeritus Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Peter Thisted Dinesen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor emeritus Troels Østergaard Sørensen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Professor MSO Asmus Leth Olsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Trykning af dette temanummer i forbindelse med konferencen *Greenland-Denmark 1721-2021=300* er støttet af projektet *Imagining Independence in the Arctic: Greenland's Postcolonial Politics of Comparison* finansieret af en DFF Sapere Aude-bevilling.