

CENTER FOR MILITÆRE STUDIER
KØBENHAVNS UNIVERSITET



Forsvaret i Arktis

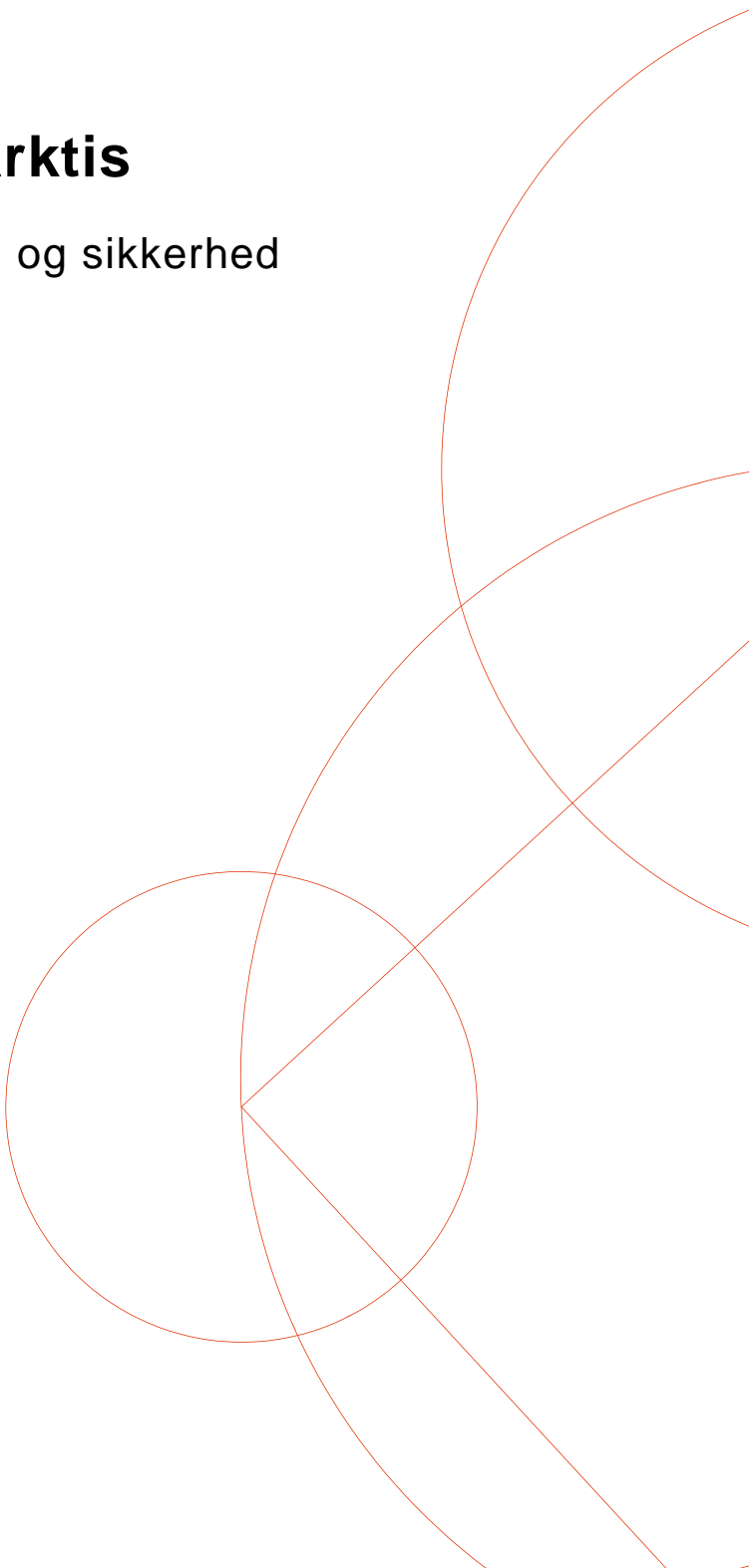
Suverænitæt, samarbejde og sikkerhed

Jon Rahbek-Clemmensen

Esben Salling Larsen

Mikkel Vedby Rasmussen

Januar 2012



Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet. Formålet med rapporten er at opsummere en række kendte tendenser og udfordringer i det arktiske område og på den baggrund opstille tre scenarier, der beskriver forskellige krav til dansk forsvars opgaveløsning, afhængigt af om der vil ske en militarisering af Arktis, en lejlighedsvis militarisering af Arktis eller ingen militarisering af Arktis.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi, og centrets arbejde danner grundlaget for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner kan således ikke fortolkes som udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfatterne:

Ph.d.-kandidat Jon Rahbek-Clemmensen, London School of Economics

Major Esben Salling Larsen, Center for Militære Studier

Professor MSO Mikkel Vedby Rasmussen, Center for Militære Studier

Rahbek-Clemmensen og Salling Larsen er rapportens hovedforfattere.

ISBN: 978-87-7393-653-5

Abstract

The Kingdom of Denmark will need more capabilities for surveillance, cooperation and coordination in the Arctic in order to live up to international obligations and secure the sovereignty and the security of the Kingdom. Developments in the Arctic region are shaped by technology, climate, natural resources, the global economy and the global balance of power. These factors can shape the civilian and governmental activity in the region in three distinct ways. In the 'coastguard scenario' the Danish armed forces will need the capability to create mass in time and space in order to meet the demand from more civilian activity in the area. In the 'crisis management scenario' the armed forces will, apart from coast guard duties, need to maintain sovereignty and manage crises resulting from the competition between states in the region. In the 'confrontation scenario' it is assumed that a global confrontation between China and the USA once again makes the Arctic a theatre of Great Power confrontation. In this scenario the Danish armed forces will need to maintain sovereignty and security in cooperation with NATO allies.

Dansk resumé

Udviklingen i Arktis vil stille krav til mere overvågning, samarbejde og koordination i området, hvis Kongeriget Danmark skal kunne varetage sine internationale forpligtelser og sikre Kongerigets suverænitet og sikkerhed i området. Udviklingen i Arktis vil blive formet af den teknologiske udvikling, klimaudviklingen, udvindingen af naturressourcer, den globale økonomi og den globale magtbalance. Disse forhold kan forme den civile og statslige aktivitet i Arktis frem mod 2025 og forme kravene til forsvarets opgaveløsning på tre forskellige måder. I kystvagtsscenariet vil der være et behov for at kunne skabe tyngde i tid og rum for at kunne varetage de ekstra kystvagtsopgaver, som følger af øget civil aktivitet i området. I krisestyringsscenariet skal forsvaret, ud over at udføre kystvagtsopgaver, kunne håndhæve Kongerigets suverænitet og styre og imødegå kriser, som følger af øget konkurrence mellem staterne i området. I konfrontationsscenariet forudsættes det, at en global strid mellem Kina og USA igen gør Arktis til et geostrategisk konfrontationsområde, hvor Danmark skal kunne yde et troværdigt bidrag til en NATO-indsats i området.

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	6
METODE	10
DEL I – SITUATIONSDANNENDE FAKTORER	16
Forsvaret i Arktis.....	16
Faktorer for forandring i Arktis	21
Civil aktivitet i Arktis	24
Statslig aktivitet i Arktis	26
Fra faktorer for forandring til scenarier	32
DEL II – SCENARIER	35
Kystvagtsscenariet	35
Forsvarets opgaver i 2025 i kystvagtsscenariet	38
Særlige vilkår og muligheder for forsvarets opgaveløsning i kystvagtsscenariet.....	40
Krisestyringsscenariet	45
Opgaver i 2025 i krisestyringsscenariet	47
Særlige vilkår og muligheder for forsvarets opgaveløsning i krisestyringsscenariet.....	49
Konfrontationsscenariet.....	50
Forsvarets opgaver i 2025 i konfrontationsscenariet	53
Særlige vilkår og muligheder for forsvarets opgaveløsning i konfrontationsscenariet	55
KONKLUSION	58
PERSPEKTIVERING	61
BILAG	63
NOTER	64

Indledning

Formålet med denne rapport er at opstille scenarier for forsvarets fremtidige opgaveløsning i Arktis til brug for det videre arbejde med at udvikle og sammensætte forsvarets arktiske kapacitet. Denne rapport tager udgangspunkt i de aktiviteter som forsvaret i dag har i Arktis og hvordan de kan ændre sig. Rapporten ser på Arktis, som regionen kan tænkes at se ud i 2025, i forskellige scenarier og undersøger, hvilke krav de forskellige scenarier stiller til forsvarets opgaveløsning: Hvordan ser kystvagtsopgaverne ud i 2025, og hvilke konkrete aktiviteter må forventes? Hvordan vil en stormagtsrivalisering påvirke den rent militære opgaveløsning, og hvilke opgaver kan forventes for Danmark som allieret nation i Arktis? Hvordan håndteres kriser, og hvad er forsvarets opgaver i krisestyringssammenhæng?

Ved at opstille tre scenarier for hvordan den sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis påvirker forsvarets opgaveløsning – defineret som henholdsvis kystvagt, krisestyring og konfrontation – søger rapporten at afdække, hvilke militære og sikkerhedspolitiske valg Danmark står over for i Arktis. Imidlertid skal Danmark ikke blot træffe valg. Den danske sikkerhedspolitik i Arktis handler ikke blot om, hvorvidt der skal flere skibe eller fly til området. Disse militære kapaciteter ses som elementer i en sammenhængende strategi for Kongerigets indsats i det arktiske område. Netop fordi de militære instrumenter er et element i en samlet strategi, viser scenarierne, at der – uanset hvilken af de tre veje udviklingen går – vil være et behov for at styrke forsvarets kapabiliteter i området. Kongeriget vil således under alle omstændigheder have behov for at udbygge sine arktiske kapabiliteter på følgende områder:

- *Overvågning* for at skaffe et mere komplet billede af den øgede aktivitet i området
- *Samarbejde* med allierede for at øge effekten af begrænsede danske kapaciteter i et udstrakt geografisk område, der, selv når isen smelter, vil være vanskeligt at operere i
- *Koordination* mellem militære og civile enheder samt mellem forsvaret og grønlandske myndigheder

Overvågning, samarbejde og koordination vil imidlertid fungere på forskellige måder, alt efter hvilken vej udviklingen i Arktis går. Siden rapportens fokus er udviklingen i Arktis, er det vigtigt at klargøre det udgangspunkt, ud fra hvilket udviklingen beskrives.

I denne rapport tages udgangspunkt i Forsvarets opgaver som de er beskrevet i Kongerigets Arktiske strategi. Forsvaret har således ”vigtige opgaver i Arktis, herunder suverænitetsåndhævelse”.¹

Rapporten beskæftiger sig ikke med ressortfordelingen, eller om denne skal ændres som følge af ændringer i opgavernes sammensætning eller tyngde. Rapporten tager udgangspunkt i den eksisterende opgaveportefølje, og ser på scenarier for denne i år 2025, herunder opgaver og aktiviteter i medfør af Forsvarslovens §4, 7 og 14.²

Rapporten tager udgangspunkt i, at der sker en væsentlig afsmeltning af havisen frem mod år 2025, og varierer sine scenarier over udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold og forskellige tilstande skabt af staternes handle-mønstre og af staternes villighed til at bruge internationale organisationer til at løse mellemstatslige problemer. Rapporten tager ikke kun udgangspunkt i de arktiske stater. De globale forhold og den internationale orden vil have en indflydelse på, hvordan Arktis vil se ud i 2025. Der findes ingen endelig autoritativ definition af Arktis, men i denne rapport definerer vi Arktis som det område, der ligger nord for polarcirklen. ”De arktiske fem” er de stater, hvis kyster grænser op til de ufordelte territorier omkring Nordpolen (Canada, Danmark, Norge, Rusland og USA). De ”arktiske stater” er de stater, der har territorium i Arktis (de arktiske fem samt Finland, Island og Sverige). Desuden er en række stater og aktører uden direkte territorial tilknytning til regionen engageret i områdets forhold. Rapporten følger således definitionerne, der er fremsat i Kongeriget Danmarks strategi for Arktis.³

Globaliseringen vil også påvirke tilstanden i Arktis. Ikke-statslige aktører, især transnationale firmaer, spiller en langt større rolle end tidligere.⁴ Samtidig har magtudøvelse fået et mere regionalt fokus. De fleste stormagter koncentrerer sig om problemer i deres nærområde; kun USA er en betydelig magt i alle klodens afkroge.⁵ Selve systemet er dog også i konstant forandring. Den enorme økonomiske vækst i de asiatiske økonomier kan betyde et magtskifte fra vest mod øst. I horisonten lurer en tilbagevenden til en situation, der igen er defineret af den ”hårde” militærmagt, hvor Kina – og muligvis Indien – kan udfordre den amerikanske dominans. Denne rapport har anlagt en lidt usædvanlig vinkel på den mest sandsynlige militarisering af Arktis. En større militær konfrontation i Arktis vil tage sit udgangspunkt i en rivalisering mellem egentlige supermagter og dermed en – for nuværende ikke særlig sandsynlig – global konflikt mellem Kina og USA. Konfrontationsscenarioet er opstillet som det mest sandsynlige scenarie blandt mindre sandsynlige scenarier og ser Kina som en trussel. Det er den logiske følge af en tankegang, hvor det globale system er bestemmende for de underliggende dynamikker i de scenarier, som opstilles i denne rapport. At Rusland har størst potentiale til at optræde som regional stormagt, er ikke det samme som, at Rusland også har potentiale til at optræde som supermagt. Ruslands militære potentiale er stort, men Rusland vil på samme tid være interesseret i på den ene side, at udviklingen er fredelig i

Arktis, og på den anden side at Rusland fortsat er en arktisk stormagt. Begge dele skal ses i lyset af, at landet i en overskuelig fremtid vil være underlagt de globale politiske forhold i sin ageren.⁶ Det er ikke det samme som, at Rusland ikke kan optræde som en stormagt. Denne rapport håndterer denne udfordring i krisestyringssceneriet ud fra en betragtning om, at Ruslands relative stilling i det internationale system kun vil tillade Rusland at optræde som en regional stormagt i fravær af en supermagtsrivalisering i Arktis. Den primære udfordring er at sørge for, at forandringerne i det internationale system forløber, uden at konflikter opstår.⁷

I denne rapport skelnes mellem supermagter, stormagter og almindelige stater. En ”supermagt” er en stat, der qua sine magtressourcer er i stand til at projicere magt ind i alle klodens regioner. En ”stormagt” er en stat, der har stor indflydelse på en specifik region. Som oftest har stormagter også mulighed for at blive supermagter på lang sigt. Disse kategorier afspejler til dels den terminologi, der benyttes inden for studiet af international politik.⁸

I de sidste to årtier har Danmark forsøgt at finde en rolle i en situation, hvor landet ikke længere står over for en konventionel trussel mod sin eksistens. Ifølge Forsvarskommissionen af 2008 vil denne situation ikke ændre sig før eventuelt på den anden side af 2025.⁹ Danmark har derfor haft – og vil fortsat have – stor frihed til selv at fastlægge sine strategiske prioriteter. Global stabilitet og fortsat globalisering er både i Kongeriget Danmarks snævre interesse og et middel til at skabe en bedre verden.¹⁰ Globalt har Danmark kun ringe indflydelse på disse forhold, men i Arktis kan Kongeriget spille en stor rolle gennem sin territoriale tilstedeværelse. I de kommende årtier vil samspillet mellem klimaforandringerne og et stigende behov for ressourcer formentlig skabe større kommerciel og politisk interesse i denne region. Som én af de fem arktiske kyststater kan Kongeriget være med til at fremme, at disse forandringer ikke fører til sikkerhedsproblemer. I det høje nord er Kongeriget medansvarlig for at sikre stabilitet i et hjørne af det internationale system.¹¹ I overensstemmelse med dette har de arktiske forhold fået stadig større opmærksomhed i udredninger og konkrete tiltag. Udenrigsministeriet og Grønlands Hjemmestyre tog i 2008 initiativ til et topmøde i Ilulissat mellem repræsentanter for de fem arktiske kyststater.¹² Det resulterede i en fælles erklæring, som var et vigtigt skridt i tænkningen omkring forholdene i Arktis. Samtidig udgav Hjemmestyret og Udenrigsministeriet et samlet strategiforslag for Arktis¹³, som kan ses som en forløber for den arktiske strategi, der udkom i sommeren 2011. De sikkerhedspolitiske forhold i Arktis blev også behandlet i Forsvarskommissionens beretning fra 2008.¹⁴ Denne rapport tager afsæt i dette arbejde. Den vil forsøge at kortlægge de valg, som Kongeriget står over for inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken, som følge af de nye udfordringer forandringerne i Arktis skaber.

Helt konkret undersøger rapporten, hvordan udviklingen i Arktis frem mod 2025 kan skabe udfordringer for forsvaret inden for forskellige sikkerhedspolitiske tilstande. Rapporten forsøger altså at kortlægge forandringsmønstrene i Arktis med særligt fokus på konsekvenserne for forsvarets opgaver. Den benytter en scenariebaseret metode til at illustrere de generelle udviklingstendenser i regionen. Scenarier er analytiske værktøjer, der kan benyttes til at illustrere de overordnede udviklingstendenser i en ellers uforudsigelig fremtid. Denne rapport beskriver tre forskellige scenarier, hvor forsvaret står over for unikke udfordringer. Scenarierne kan ses som nedslagspunkter, der sammen beskriver den vifte af udfordringer og muligheder, man kan komme til at stå over for.

Metode

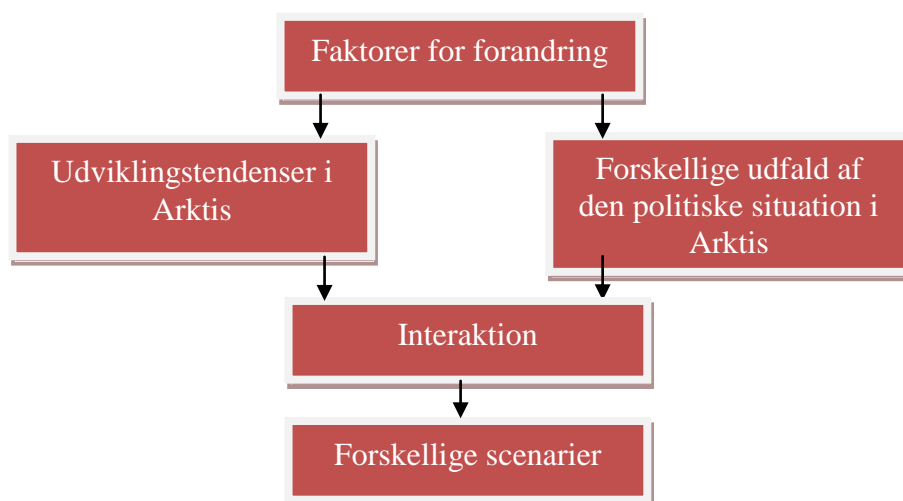
I en omskiftelig verden er forandring et strategisk vilkår. Strategisk tænkning handler om at gennemskue uforudsigeligheden og finde løsninger på de mest sandsynlige udfordringer. Det tager tid at tilpasse sig nye forhold. Jo før man opdager en udfordring, jo større sandsynlighed har man for at finde en løsning. I den forbindelse er en scenariebaseret metode det optimale værktøj til at skabe klarhed over den horisont af muligheder, som fremtiden kan forme sig efter.¹⁵

Hvad er et scenarie? Et scenarie er ét blandt flere bud på, hvordan fremtiden kan tegne sig, ud fra hvad vi ved i dag. Tilsammen beskriver flere scenarier et udfaldsrum for, hvordan fremtiden vil se ud, og hvordan det vil påvirke et givent område. Skal man blive klogere på fremtiden, skal man læse ikke bare et, men flere scenarier. Et scenarie er en "hypotetisk begivenhedssekvens skabt for at fokusere opmærksomhed på kausalforhold og beslutningspunkter".¹⁶ Det bliver dannet, ved at man opløser nutidens tendenser i faktorer, analyserer sammenhængen mellem disse og på den måde danner en model, der beskriver de forhold, man vil undersøge.¹⁷ Ved at fremskrive hvordan udsving i de forskellige faktorer kan påvirke det forhold, man undersøger, får man en lang række forskellige "fremtider" og en forståelse af, hvilke faktorer der har størst betydning for udviklingen. Man kan benytte denne vægtning til at udvælge de scenarier, der bedst beskriver mulighedsrummet af forskellige "fremtider". På den måde giver få scenarier et overblik over den komplekse horisont af muligheder, man står over for.¹⁸ Det er på den måde en metode til at gennemskue, hvilke muligheder der er mere sandsynlige end andre.

Scenarier har været en integreret del af strategisk tænkning siden 1950'erne. Metoden blev oprindeligt introduceret af den amerikanske forsvarstænkning RAND til at gennemtænke Sovjetunionens handlemønstre og finde de optimale amerikanske svar herpå. I en verden hvor forkerte handlinger kunne have katastrofale konsekvenser, var det essentielt, at man havde et overblik over sine handlemuligheder.¹⁹ Efter murens fald har de omskiftelige betingelser for sikkerhedspolitik i en globaliseret verden gjort tænkning i scenarier til et grundvilkår for sikkerhedspolitikken, og således anbefaler NATO scenarier som et af de vigtigste forsvarsplanlægningsværktøjer.²⁰ I scenarietænkningen ligger blandt andet en anerkendelse af, at selve processen med at opbygge scenarierne kan være lige så nyttig som det endelige produkt. Når man tænker nuværende forhold ud i fremtiden, får man også en bedre forståelse af de dynamikker, der udspiller sig i nutiden. Med scenarietænkningen Kees van der Heijdens udtryk er scenarier "minder om fremtiden", fordi de demonstrerer fremtidige konsekvenser af nutidige handlinger.²¹ De giver beslutningstagere et overblik over den situation, de står i i dag, og de konsekvenser, deres valg

kan have i morgen. Scenarier giver mulighed for at tænke over, hvornår man vil træffe beslutninger – om beslutninger skal træffes nu, eller om man skal afvente, at man får et bedre overblik – men viser også, at den måde, man træffer og implementerer beslutninger på, har store konsekvenser.

Scenarier skal opstilles, så de repræsenterer væsensforskellige udfordringer med tilhørende krav om nødvendige kapabiliteter.²² Den måde, som denne rapport opstiller scenarier på, tager udgangspunkt i en række faktorer for forandring inden for et givet område.²³ Der kan identificeres en række faktorer for forandring (*drivers for change*). I denne rapport tager vi udgangspunkt i, at disse faktorer udgøres dels af klimaforandringerne og de muligheder for besejling og ressourceudnyttelse, de åbner, dels af den sikkerhedspolitiske situation i Arktis. Disse faktorer for forandring kan ses som enten generelle udviklingstendenser (*basic trends*) eller usikkerheden eller forskellige udfald af nogle faktorer for forandring (*key uncertainties*).²⁴ I denne rapport har vi valgt at se klimaforandringerne og de afledte muligheder som generelle tendenser. Grundlæggende varieres scenarierne over forskellige udfald af *key uncertainties*, mens udviklingen inden for *basic trends* har det samme udgangspunkt i de forskellige scenarier. Det er ikke det samme som, at disse *basic trends* vil se ud på nøjagtig samme måde i de forskellige scenarier.²⁵ Der vil være en interaktion (*rules of interaction*) mellem de faktorer for forandring, der ses som generelle udviklingstendenser, og de faktorer for forandring, som scenarierne varieres over. Det er denne interaktion, som fylder scenarierne ud.



Figur 1. Metode til opstilling af scenarier.

Denne rapport opstiller ikke forskellige scenarier for klimaforandringer. Det er den politiske situation, som scenarierne varieres over. Det gør vi over to akser. Den ene handler om den globale

situation. Vil der i 2025 være overvejning af en supermagtsrivalisering ind i det regionale arktiske sikkerhedskompleks? Den anden akse handler om staternes villighed til at bruge internationale aftaler og organisationer til at løse deres uenigheder. Vil institutionelle løsninger være den fremherskende politiske situation i Arktis i år 2025? Scenarierne er i denne rapport varieret over den politiske situation. Det er ikke det samme som, at alle udfald af den politiske situation i Arktis er lige sandsynlige. De tre scenarier er ikke opstillet som tre ligeværdige og mest sandsynlige scenarier. De er derimod opstillet med henblik på at beskrive spektrummet af mulige udfald. Når vi eksempelvis beskæftiger os med Kina i konfrontationsscenarioet, er det ikke, fordi vi anser det for særligt sandsynligt, men fordi vi har stillet os selv spørgsmålet: Hvad vil i givet fald være den mest sandsynlige baggrund for militær rivalisering i Arktis?

Opstillingen af scenarier kræver et robust kendskab til de faktiske forhold i en konkret kontekst, og der er derfor behov for en grundig dataindsamling. Denne rapport er baseret på ekspertudsagn, interviews med praktikere, eksperter og beslutningstagere samt et litteraturstudie, som forberedte os til at stille de rigtige spørgsmål. En del af grundarbejdet blev udført i forbindelse med et tidligere studie af de arktiske forhold, hvor der blev foretaget 20 interviews med interessenter og eksperter i Danmark, Grønland, USA og Canada.²⁶ I forbindelse med nærværende projekt er disse blevet suppleret med yderligere interviews med personale i forsvaret i Grønland, embedsmænd i Danmark og i Grønland og eksperter i Danmark. I september 2011 afholdt Center for Militære Studier et ekspertseminar i København. En række akademiske eksperter – der kom fra institutioner i USA, Norge, Finland og Sverige – blev bedt om at beskrive, hvordan de kunne forestille sig, at Arktis udviklede sig til henholdsvis en konfliktfyldt og en fredelig region, herunder hvilke faktorer der kunne drive udviklingen i den ene eller den anden retning. Ved seminaret deltog også en række beslutningstagere og administratorer, der alle direkte eller indirekte arbejder med arktiske forhold. Seminaret skabte rammen om en dynamisk og kritisk dialog om arktiske forhold, hvor hypoteser om de arktiske sikkerhedsdynamikker blev testet. Ved at skabe debat mellem praktikere og akademikere og mellem repræsentanter for forskellige lande og arbejdsområder blev der dannet et overblik over den fælles forståelse af regionen. Det var måske endda endnu vigtigere, at seminaret også viste de brudflader, der eksisterer i ekspertmiljøet.

Denne rapport forfattere kunne benytte seminaret til at få trykprøvet forskellige argumenter omkring den arktiske regions dynamikker. Det er derfor vigtigt at understrege, at hverken oplægsholdere eller deltagere ved seminaret kan tages til indtægt for konklusionerne af denne

rapport. Imidlertid har det været en central del af tilblivelsen af denne rapport, at den er blevet til i dialog med de personer, der til daglig arbejder med problematikken i Nuuk og København, og i dialog med eksperter på området.

Netop fordi vores proces har været baseret på en udforskende dialog, er vi blevet opmærksomme på de områder, hvor forskere, der betragter processerne omkring Arktis udefra, har en anden opfattelse end de praktikere, der er i processen. For os blev det således klart, at spørgsmålet om militarisering og institutioners betydning for den statslige ageren særligt havde eksperternes bevågenhed. Disse diskussionspunkter var også afspejlet i den akademiske litteratur og gav os således et skelet, som vi kunne bygge scenarierne op omkring. I takt med at scenarierne tog form, blev der afholdt en række seminarer på Center for Militære Studier, hvor de foreløbige konklusioner blev vurderet og kritiseret. Der blev bl.a. afholdt et ressourcepersonseminar, hvor repræsentanter for forsvaret, andre grene af den offentlige administration og det politiske liv blev forelagt de foreløbige konklusioner og fik mulighed for at vurdere, om konklusionerne stemte overens med deres oplevelse af, hvad der rører sig på området. Endelig har rapporten været igennem en fagfællebedømmelse ved professor Nikolaj Petersen.

Man kan ikke beskrive alle de forskellige spor, som fremtiden kan følge. Scenarier handler altså også om at kunne begrænse sin analyse – men at man gør det således, at de vigtigste udviklingstendenser bliver reflekteret. Netop derfor har det været vigtigt for os at diskutere de antagelser, der ligger bag scenarierne, så bredt som muligt for at sikre os, at de afspejler både forskning og forvaltningens virkelighed. Denne rapport begrænser sig til at beskrive Arktis frem mod 2025. Dette tidspunkt ligger tilpas langt ude i fremtiden, til at regionen vil være anderledes, end den er i dag. 2025 er dog samtidig så tæt på, at man har en realistisk chance for at beskrive disse forandringer. Desuden svarer det til skæringsdatoen for den seneste forsvarskommissions beretning. Dette giver en vis sammenhæng i den generelle strategiske tænkning.

Rapporten fokuserer desuden især på de forskellige udfordringer, som forsvaret kan stå over for i fremtiden. Rapporten beskriver således tre scenarier, hvor graden og typen af de militære udfordringer er forskellige. Baggrunden for at rapporten har dette fokus er – udover at den sikkerhedspolitisk udvikling har haft stor bevågenhed i debatten om Arktis, både blandt eksperter og i medierne – at Forsvaret er til stede i Arktis som et sikkerhedspolitisk redskab, samt at de afledte opgaver har førsteprioritet i forsvarets opgavekompleks. Desuden er det bredere billede af samspillet mellem civile og militære opgaver allerede behandlet i et tidligere værk.²⁷ Det betyder

ikke, at rapporten ikke behandler de civile opgaver. Kongeriget's Arktiske Strategi skriver, at *”suverænitethåndhævelsen udøves af forsvaret ved synlig tilstedeværelse i området, hvor bl.a. overvågning er bærende for opgaven. Herudover spiller forsvaret en vigtig rolle ift. varetagelse af en række mere civilt relaterede opgaver”*.²⁸ Rapporten vil se på hvordan kerneopgaverne og den mere civilt relateret rolle vil se ud i 2025. Rapporten tager udgangspunkt i, at der kan opstå civile kystvagtsopgaver, som forsvaret skal tage sig af som led i sin tilstedeværelse i Arktis. Scenarierne illustrerer, hvordan disse udfordringer kan håndteres forskelligt alt efter omfanget af de militære opgaver.

Scenarier dannes, ved at en række forhold fremskrives til et punkt i fremtiden – under indtryk af forskellige versioner af varierende strukturelle vilkår. Hvert scenarie er så at sige en strukturel ramme, der betinger, hvordan aktørerne kan agere rationelt. Disse strukturelle vilkår bliver dannet, ud fra hvordan staterne reagerer på generelle økonomiske, politiske og materielle forandringer. I det følgende beskriver vi nogle af disse generelle vilkår og forandringer, der samlet set udgør en model. Scenarierne bliver skabt, ved at vi varierer, hvordan aktørerne reagerer på disse forandringer. Scenarierne illustrerer således, hvordan beslutninger i dag kan få store konsekvenser for fremtidens politik.

Rapportens fokus er at opstille scenarier, som kan illustrere, hvordan forandringerne i Arktis påvirker det opgavekompleks, som forsvaret i dag varetager i regionen. Forsvarets opgaver består af en kystvagtsopgave, der kan hjemtages af det grønlandske selvstyre, og en suverænitethåndhævelsesopgave, der ikke kan hjemtages i henhold til selvstyre aftalen.²⁹ I forlængelse af Kongeriget's arktiske strategi tager rapporten det udgangspunkt, at dette opgavekompleks også varetages af Forsvaret i 2025.

I dette dokument benytter vi ”Kongeriget” og ”Kongeriget Danmark” til at betegne den enhed, som de tre rigsdele i rigsfællesskabet danner tilsammen. I forskningen om Arktis findes indtil flere artikler om de komplekse politiske spil, der foregår mellem Kongeriget Danmarks tre rigsdele – Danmark, Færøerne og Grønland – herunder spørgsmålet om Færøerne og Grønlands selvstændighed.³⁰ Der er aktuelt en debat på Færøerne og i Grønland om deres fremtidige stilling i forhold til resten af rigsfællesskabet, og tilknytningen til Danmark er langt fra en given ting. Færøernes og Grønlands selvstændighed er en lovfæstet mulighed.³¹ Skulle Grønland og Færøerne vælge en fuld selvstændighed, vil det selvsagt ændre forudsætningerne for denne rapport. En ændring af de forfatningsmæssige forhold vil naturligvis ikke ændre scenarierne, men kan forandre

det danske forsvars opgavekompleks i Nordatlanten – også selvom rigsfællesskabets opløsning ikke nødvendigvis ville betyde, at for eksempel det danske søværn *ikke* vil have en tilstedeværelse i området. Imidlertid er fokus for denne analyse, hvordan den arktiske region forandrer sig; ikke hvordan Kongeriget eventuelt kunne forandre sig. Denne rapport tager udgangspunkt i, at alle tre dele af Kongeriget står bag en fælles arktisk strategi. I opbygningen af scenarierne forudsættes det, at Kongeriget Danmark i hovedtræk består i sin nuværende forfatningsmæssige form og handler som en enhed.

Rapporten består af to overordnede dele. Første del fokuserer på de regionale forhold i Arktis, som de ser ud i dag. Ved at analysere de overordnede processer, der foregår i regionen, dannes en model for forsvarets udfordringer i Arktis. Denne del består af tre afsnit. Det første afsnit fokuserer på rammerne for forsvarets arbejde i Grønland i dag og de muligheder, man har for at håndtere udfordringer i fremtiden. Forsvaret beskæftiger sig i dag primært med at overvåge og markere Danmarks tilstedeværelse på havene omkring Grønland samt at løse kystvagtsopgaver for Grønlands Selvstyre. I fremtiden er det forandringer i disse opgaver, man skal være opmærksom på. De næste to afsnit analyserer aktivitetsmønstrene på havene omkring Grønland. Den civile aktivitet er primært drevet af de økonomiske muligheder inden for olie- og gasudvinding, fiskeri og transport gennem Arktis. Den statslige aktivitet er derimod drevet af staternes økonomiske, militære og politiske interesser.

Rapportens anden del beskriver selve scenarierne på baggrund af den arktiske model. Den består først af et afsnit, der beskriver analysens forudsætninger, og hvordan modellen bliver brugt til at udlede de tre scenarier. Disse tre scenarier bliver dernæst præsenteret i de tre efterfølgende afsnit. I *kystvagtsscenariet* er den største forandring en forøget civil aktivitet på havene omkring Grønland. Forsvarets største udfordring bliver derfor at udføre sine kystvagtsfunktioner som led i sin tilstedeværelse. I *krisestyringsscenariet* har forsvaret også travlt med at håndtere en øget civil aktivitet. Samtidig er forholdet mellem de arktiske stater dog præget af mistro, og der opstår med jævne mellemrum kriser, når staterne misforstår hinandens signaler. I *konfliktsscenariet* har globale storpolitiske spændinger forplantet sig til Arktis. Forsvarets primære opgave er derfor at opretholde Kongerigets suverænitet i et militariseret miljø.

Del I – Situationsdannende faktorer

Forsvaret i Arktis

Forsvaret varetager to overordnede typer af opgaver i Arktis. Den vigtigste opgave er at opretholde Kongerigets suverænitet i det grønlandske territorium. Desuden fungerer forsvaret også som kystvagt efter aftale med det grønlandske selvstyre.³² Dette indebærer, at man bl.a. står for søredning, miljøbeskyttelse, fiskeriinspektion og søopmåling.³³ Kystvagtsfunktionen deles med de grønlandske myndigheder, der som tommelfingerregel har ansvaret for søterritoriet (inden for 3 sømil fra kysten) og nogle funktioner til havs i forbindelse med råstofudvinding. Reelt set er disse grænser dog flydende. De danske myndigheder er således primært ansvarlige for området mellem 3 og 200 sømil fra kysten.³⁴ De to opgaver holdes samlet, fordi der derved opnås betydelige stordriftsfordele. Selvstyreaftalen fra 2009 åbner for, at Grønlands Selvstyre kan hjemtage opgaver, såfremt man ønsker dette.³⁵

Forsvarets mere civilt orienterede aktiviteter hviler i dag i store træk på den revision af opgaveløsningen, som blev foretaget i 1977 med indførelsen af en 200-sømiles økonomisk zone, og en betænkning om redningsberedskabet fra 1984, som beskrev, hvordan redningstjenesten burde indrettes, efter at amerikanerne neddrog deres aktivitet på Søndre Strømfjord.³⁶ Det var allerede i 1960 besluttet at forstærke redningstjenesten i Grønland.³⁷ Det såkaldte ”Vedel-udvalg” var fremkommet med forslag på baggrund af grønlandsskibet Hans Hedtofts forlis i 1959, og en forbedret redningstjeneste var etableret med flere danske helikoptere, inspektionsskibe samt en større inddragelse af det amerikanske forsvars enheder på Grønland. Det amerikanske forsvars radarinstallationer, flyvebåde og operationscentraler blev en integreret del af redningsberedskabet på Grønland. Med en amerikansk neddrogning af aktiviteterne på Søndre Strømfjord (i dag Kangerlussuaq) var der brug for nytænkning, hvilket betænkningen fra 1984 afspejlede. Med Danmarks overtagelse af de opgaver, der hidtil var blevet udført af det amerikanske forsvar, herunder især operationsfaciliteter til ledelse af redningsaktioner, blev redningstjenesten på Grønland fra da af en større del af forsvarets aktiviteter. Fiskeriinspektion på Grønland har været en opgave for forsvaret i mere end hundrede år, men i forbindelse med udvidelsen af det danske ansvarsområde til 200 sømil skete der en tilpasning. Man fordoblede antallet af besætninger til inspektionsskibene og begyndte at indsætte fly til regelmæssig overvågning. I første omgang C130 Hercules og fra 1982 Gulfstream III indkøbt til formålet.³⁸ Også dengang blev der lagt vægt på at

løse opgaverne i et internationalt samarbejde, eksempelvis blev der indgået en aftale om forureningsberedskab med Canada.

Grønlands Kommando (GLK) har hovedkvarter i Kangilinnguit (Grønved) i det sydvestlige Grønland. Forsvaret har en permanent tilstedeværelse på Kangerlussuaq (Søndre Strømfjord) til støtte for den luftgruppe, der regelmæssigt opererer herfra. Forsvaret driver desuden en række mindre installationer, såsom Forsvarets Vagt i Mestersvig og Station Nord, samt Siriuspatruljen i det nordøstlige Grønland. Hvert år har man rådighed over et inspektionsskib med helikopter i ca. 365 dage, inspektionsfartøjer/-kuttere i ca. 800 dage og et Challenger-patroljefly i ca. 120 dage. Forsvarets opgaveløsning i Nordatlanten er nærmere beskrevet i den årlige resultatkontrakt mellem ministerium og styrelse.³⁹ Man benytter derudover forskellige former for satellitovervågning samt frivillige meldetjenester.⁴⁰ Thulebasen er på visse områder under amerikansk jurisdiktion og fungerer som et centralt sikkerhedspolitisk bindeled mellem Danmark og USA.⁴¹ I forsvarsforliget for 2010-14 blev det vedtaget, at GLK lægges sammen med Færøernes Kommando til en fælles Arktisk Kommando.⁴² I skrivende stund er de nærmere detaljer ikke fastlagt af forligskredsen.⁴³

Som mange af de eksperter, vi har talt med, understregede, er Grønlands havterritorium så enormt – og forholdene så ekstreme – at forsvaret kun i begrænset grad kan have direkte indflydelse på begivenhederne. I tilfælde af en større ulykke er forsvarets primære handlemulighed at koordinere en redningsindsats med de civile skibe, der befinder sig i området. Selvom forsvarets evne til at reagere er vigtig, er forsvarets opgave særligt at overvåge, kontrollere og koordinere aktivitet i det grønlandske territorium.

Fælles for forsvarets opgaver i Grønland er, at de næsten udelukkende består i at håndtere aktivitet i det grønlandske område. Suverænitetshåndhævelsen foregår eksempelvis ved, at Forsvaret markerer sin tilstedeværelse i det grønlandske territorium og demonstrerer, at man er i stand til at besvare brud på Danmarks suverænitet. Dette foregår primært i havet omkring Grønland, idet forsvarets kystvagsaktiviteter primært handler om at overvåge territoriet, kontrollere, at gældende regler overholdes, og skride ind over for eventuelle forstyrrelser af den offentlige orden. Der er således to kilder til forandring i forsvarets opgaver og aktiviteter. For det første kan forandringer i trafikmønstrene betyde, at forsvaret skal løse flere eller anderledes opgaver. Disse forandringer kan beskrives ud fra en analyse af forskellige aktørers interesser i og mulighed for at være til stede på de arktiske farvande. For det andet er det vigtigt at holde sig for øje, at forsvarets opgaveløsning i sidste ende afhænger af Kongerigets politiske interesser. I et Arktis i forandring kan Kongerigets

interesser forskubbe sig og dermed ændre formålet med forsvarets tilstedeværelse i regionen. I den arktiske model undersøger vi derfor både, hvordan de forskellige faktorer ændrer aktivitetsmønstrene i Arktis, om Kongeriget vil få andre interesser som følge af disse forandringer og, i så fald, hvordan disse interesser vil ændre forsvarets opgavekompleks.

Staten kan tilpasse sig ændrede trafikmønstre på mange forskellige måder. Først og fremmest er det et spørgsmål om prioriteter. Der er ikke en fast nøgle for, hvor stor en tilstedeværelse det kræver at opretholde Kongerigets suverænitet. På samme måde er det ikke givet, hvor mange kystvagsopgaver forsvaret skal løse på et år. Kongerigets arktiske strategi taler eksempelvis om en synlig tilstedeværelse, et begreb, som det kan være svært at kvantificere.⁴⁴ I sidste ende er det en politisk afgørelse, hvor højt forsvaret skal prioritere sine kystvagsopgaver. Det er derfor vigtigt at understrege, at der ikke kan opstilles en entydig formel for, hvad en øget aktivitet og trafikmængde betyder for forsvarets opgaveløsning. I maj 2011 underskrev medlemmerne af Arktisk råd en aftale om eftersøgning og redning, der opstillede en række løse retningslinjer for, hvad der anses for et godt redningsberedskab.⁴⁵ Som udgangspunkt danner disse retningslinjer en nedre grænse for Kongerigets prioritering af dette område. Implementeringen af sådanne aftaler sker ikke automatisk og er et rent nationalt anliggende. Omvendt er den praktiske implementering af sådanne aftaler og dermed den prioritet, opgaverne får, et signal, som afspejler i hvor høj grad staterne ønsker at understøtte de fælles arktiske institutioner. Hvilken plads aftalerne og deres implementering får i Kongerigets prioriteringer på forsvarsområdet, er med til at forme Kongerigets stilling i forhold til et internationalt samarbejde i Arktis. Det er i høj grad forsvaret og den praktiske gennemførelse af kystvagsopgaverne, som i praksis skal demonstrere, om Danmark bakker op om det internationale samarbejde og de indgåede aftaler.

Når den politiske prioritering af forsvarets opgaver er foretaget, skal man finde ud af, *hvordan* man ønsker at håndtere disse udfordringer. Hvis der er tale om flere opgaver, kan det synes ligetil at øge forsvarets kapaciteter. Dette kan ske ved at investere i flere af de eksisterende enheder, ved at investere i ny teknologi eller ved at omlægge den eksisterende struktur. Det er dog vigtigt at understrege, at statens værktøjskasse også indeholder andre redskaber, der kan bruges til at håndtere både suverænitetshåndhævelses- og kystvagsopgaven. Forsvaret er ikke den eneste garant for Kongerigets suverænitet. Staten kan håndtere sine kystvagsopgaver på mange forskellige måder. Først og fremmest har man mulighed for at regulere den civile aktivitet gennem love og regler. Som tidligere nævnt er dette redskab særdeles anvendeligt i Arktis, hvor de enorme afstande kan gøre det

svært at påvirke en situation direkte. Forsvaret vil i så fald primært være et kontrolorgan, der overvåger og kontrollerer den civile adfærd i området. Der er især et betydeligt potentiale for, at de arktiske stater bliver enige om regulering gennem regionale og internationale organisationer og fora. Eksempelvis er det den herskende opfattelse blandt eksperter i arktisk søfart, at bedre regler for krydstogtsejlad i Arktis er den bedste måde at undgå en ulykke af katastrofale dimensioner på.⁴⁶ Disse vil mest hensigtsmæssigt kunne etableres på internationalt niveau i samarbejde med krydstogtindustriens organisationer. En anden måde at mindske statens byrder på i forbindelse med de nye udfordringer i Arktis er i højere grad at forlade sig på, at de arktiske kystvagter samarbejder om at dele kapaciteter eller deles om opgaveløsningen. Muligheden for at samarbejde vil være underlagt de særlige geografiske vilkår i Arktis. De store afstande i Arktis betyder, at der næppe vil være stort overlap i de enkelte landes rækning med deres kystvagtsenheder, også selvom der etableres en betydelig national kystvagtskapacitet i Arktis i hver af de fem arktiske kyststater. Der er stor forskel på mulighederne for at dele beredskab i Arktis og så eksempelvis i Østersøen. Potentialet i Arktis ligger således snarere inden for overvågningssystemer og gensidig forstærkning ved større ulykker end inden for regulære kystvagtsenheder. En række forhold peger i retning af en øget interesse for at samarbejde (*pooling and sharing*) for at tage højde for en anstrengt finanspolitisk situation i de fleste vestlige lande og for at få råd til de nye kapaciteter, som en forandret verden vil stille krav om. NATOs *SMART defence* er et eksempel på at begrænsede ressourcer medfører nye og anderledes initiativer. Det svensk-tyske initiativ og initiativer ved European Defence Agency er andre eksempler på, at de europæiske lande i højere grad er begyndt at tænke i fælles løsninger. De fleste forslag inden for EU og NATO handler dog primært om de hårde militære kapaciteter.⁴⁷ Der kan derfor være en interesse i at holde løsninger i Arktis adskilt fra de store europæiske initiativer for ikke at fremme en unødigt militarisering af Arktis. Det gør den såkaldte Stoltenberg-rapports anbefalinger særligt interessante i forhold til denne rapport's scenarier, da den eksplicit tager stilling til de arktiske udfordringer og fokuserer på de blødere kystvagtsopgaver, som i dag udgør hovedparten af forsvarets opgaveløsning i Arktis, snarere end på hårde militære opgaver. Stoltenberg-rapporten beskriver mulighederne for et øget nordisk samarbejde på en række områder.⁴⁸ Rapporten peger særligt på muligheden for, at de nordiske lande samarbejder om en permanent overvågning af Østersøen og det nordlige Atlanterhav. I forhold til Arktis foreslås det, at de nye kapaciteter, som forandringerne måtte nødvendiggøre, tilvejebringes i et samarbejde mellem de nordiske lande. Dels af hensyn til de begrænsede økonomiske midler, dels af hensyn til at opnå en samlet størrelse, der kan understøtte en effektiv udvikling og ibrugtagning

af systemet. Konkret går Stoltenbergs idé ud på at have tre fælles nordiske satellitter over Arktis. Stoltenberg-rapporten foreslår endvidere generelt et bredere nordisk samarbejde om Arktis samt en fælles maritim indsatsmulighed, som kan assistere ved større hændelser, eksempelvis med redningskapacitet ved større ulykker. Endvidere foreslås det at etablere en fælles isbryderkapacitet, som også er egnet til arktiske forhold. Umiddelbart valgte Nordisk Råd kun at gå videre med en mindre del af Stoltenberg-rapportens anbefalinger, og der pågår fortsat et arbejde med rapporten i Nordisk Råds regi. Men Stoltenberg-rapporten er et eksempel på, at der er en øget villighed til at kigge efter fælles løsninger, ikke mindst i lyset af den finanspolitiske situation i Europa. En småstat som Kongeriget Danmark må forventes at kunne løse flere af sine opgaver i samarbejde med andre lande, også i Arktis.

Der er allerede i dag samarbejde om opgaverne i Arktis på tværs af de arktiske kyststater. Dels uformelt og dels gennem regionale fora såsom North Atlantic Coast Guard Forum, hvor der blandt andet samarbejdes om redningsberedskab.⁴⁹ Der er i dag et grundlag for samarbejde, som realistisk set vil kunne udbygges væsentligt frem mod år 2025. Der er inden for en lang række af kystvagtsopgaver en fælles interesse de arktiske kyststater imellem for at udbygge samarbejdet og for at løse opgaverne i fællesskab. Selv Rusland har peget på samarbejdsmuligheden og har blandt andet indgået bilaterale aftaler med Danmark om at udbygge samarbejdet om kystvagtsopgaverne.⁵⁰

Det er også muligt at udlicitere eller privatisere visse kystvagtsfunktioner. Dette kan dog formentlig kun være en løsning inden for få områder, da man derved mister den stordriftsfordel, der ligger i, at Forsvaret allerede er til stede i forbindelse med suverænitethåndhævelsen. Det kommercielle udbud af forskellige former for satellitovervågning og Air Greenlands kontrakt med Selvstyret om helikopterberedskab er andre eksempler på eksisterende ordninger med private virksomheder, som vil kunne benyttes og udbygges i fremtiden for at imødegå de øgede udfordringer. Ud over at supplere Forsvarets kapacitet med kapacitet, som kan købes ind på kommerciel basis, kan man også forestille sig, at Forsvaret i sin opgaveløsning i øget grad kan trække på frivillige. Der eksisterer i dag ordninger på Grønland, hvor befolkningen assisterer myndighederne med meldinger og lignende. Når man ser frem mod år 2025, kunne man også forestille sig disse ordninger yderligere institutionaliseret og udbygget i lighed med, hvad der er tilfældet med Marinehjemmeværnet. Når man ser på forsvarets opgaver i år 2025 i de enkelte scenarier, skal man således holde sig for øje, at der kan være mulighed for at trække på mange forskellige ressourcer.

Internationalt samarbejde er ikke kun relevant for kystvagtsopgaverne. En småstat som Danmark vil ikke kunne modstå presset fra en stormagt alene. Statens sikkerhed afhænger primært af Danmarks deltagelse i det vestlige alliancesamarbejde, der er baseret på NATO. Hvis der opstår en direkte militær trussel mod Kongerigets sikkerhed, vil man være afhængig af støtte fra større allierede.⁵¹ I sidste instans er den danske sikkerhedspolitiske strategi baseret på, at de andre NATO-medlemmer, særligt USA, vil hjælpe Danmark i en tilspidset situation.⁵² En del af denne strategi handler om, at stormagterne skal se Kongeriget som en vigtig brik i deres egen sikkerhedssituation.⁵³ En militariseret situation vil blive håndteret i en alliancesammenhæng, hvor større magter tager den overordnede strategiske kontrol. Kongerigets største udfordring vil være at vise, at man er dedikeret til alliancen og at finde områder, hvor man kan bidrage med særlige ressourcer, f.eks. legitimitet, specialviden om de lokale forhold, adgang til territorium eller lignende. Det danske forsvars opgaver i Arktis er således dimensioneret af suverænitets håndhævelse, kystvagtsopgaver og en række bredere strategiske overvejelser. Hvordan kan disse forhold forandre sig, og hvilken type forandringer vil forandre det danske forsvars opgaver og aktiviteter i Arktis?

Faktorer for forandring i Arktis

To typer aktører besejler de grønlandske farvande. På den ene side er der civile aktører, som opererer lokalt på det grønlandske område. Størstedelen af disse er drevet af kommercielle interesser, enten til havs eller til lands. Det kan f.eks. være fiskeri, udvinding af olie og gas, minedrift, krydstogtsejls, industri eller søtransport gennem de arktiske vande. Forandringer i udfordringerne for det danske forsvar kan derfor forudsiges ud fra samfundets økonomiske strukturer. På den anden side skal forsvaret også håndtere udenlandske staters ageren i Grønlands nærområde. Disse staters aktivitet skal forstås ud fra deres overordnede politiske interesser og deres muligheder for at agere i den arktiske region. Modellen kræver altså en separat analyse af staternes overordnede strategiske interesser og de politiske vilkår i regionen.

Arktis er et enormt, goldt, øde og utilgængeligt område, mestendels dækket af hav og is. Trafikmængden i regionen afhænger derfor af, om der er potentielle gevinster, der er så store, at de er værd at trodse de vanskelige forhold for. Hvis det på sigt bliver nemmere at agere i Arktis, vil flere aktører få mulighed for at gøre dette. På lang sigt afhænger de forskellige aktørers adfærd af fem eksogene faktorer: klimaudviklingen i Arktis, udviklingen i isrelaterede teknologier, tilstedeværelsen af naturressourcer, den globale økonomiske udvikling og den globale politiske

udvikling. De tre førstnævnte hænger tæt sammen med regionale forhold, mens de to sidstnævnte er globale.

Den regionale klimaudvikling har en enorm betydning for, om civile eller statslige aktører har mulighed for at operere til havs. Isens udbredelse varierer betydeligt fra sommer til vinter.⁵⁴ Om vinteren kan store dele af de grønlandske have ikke besejles på grund af havisens udbredelse. Om sommeren trækker isen sig langt tilbage og tillader sejlads langt mod nord. I de seneste årtier har isen trukket sig længere tilbage end tidligere, og meget tyder på, at de globale klimaforandringer står bag denne udvikling.⁵⁵ De fleste klimaforskere regner med, at den globale opvarmning i fremtiden vil åbne endnu større havområder for sejlads.⁵⁶ Dette vil åbne Arktis for både kommerciel og militær aktivitet.

På samme måde kan *den teknologiske udvikling* få enorm betydning for aktørernes mulighed for at operere i det arktiske område. Teknologier kan gøre det nemmere at agere under arktiske forhold. Ekspertter fremhæver bl.a. bedre og billigere isforstærkning af eksisterende skibe og skibstyper, ubemandede platforme, billigere og kraftigere satellitter og radarudstyr som eksempler på teknologier, der i fremtiden kan gøre regionen mere tilgængelig. Teknologiske investeringer følger generelt de overordnede behov, og den teknologiske udvikling tilpasser sig derfor den politiske og økonomiske udvikling. Denne tendens har en selvforstærkende effekt, idet nye teknologier på et område vil fremme nye opdagelser og ny teknologi på andre områder. I de kommende årtier vil man formentlig se betydelige fremskridt i udviklingen af isrelaterede teknologier. Det er dog umuligt at forudsige, hvor store disse fremskridt bliver.

Samtidig er *tilstedeværelsen af naturressourcer* en anden ubekendt i ligningen. De arktiske økonomier er næsten udelukkende drevet af udnyttelsen af naturressourcer.⁵⁷ Fund af nye ressourcer kan gøre det mere interessant for civile og statslige aktører at agere i Arktis. Ifølge United States Geological Services (USGS) kan en stor del af verdens uopdagede olie og gas befinde sig i Arktis.⁵⁸ Størstedelen af disse ressourcer befinder sig formentlig inden for de arktiske kyststaters grænser, særligt i områderne nord for Rusland.⁵⁹ F.eks. tyder meget på, at der kan findes betydelige olie- og gasreserver i havene vest og nordøst for Grønland.⁶⁰ Fiskeri og mineraludvinding er også vigtige for den arktiske økonomi, omend potentialet her er langt mindre.⁶¹ Potentialet i disse industrier er dog meget uforudsigeligt og afhænger af udviklingen i de andre faktorer.

Globale forhold, ikke mindst *udviklingen i den globale økonomi*, har stor betydning for udviklingen i den arktiske region. Vi lever i dag i en globaliseret verden, hvor varer og tjenester konstant krydser landegrænser. Forhold i Asien kan få betydning i Amerika og vice versa. Den arktiske økonomi vil formentlig blive bygget op omkring udvinding af naturressourcer, særligt olie og gas. Aktivitetsniveauet i Arktis er derfor følsomt over for udsving i prisen på disse ressourcer. Stiger prisen på olie, vil kommercielle aktører have et større incitament til at udvinde olie i Arktis. Det er i dag umuligt at forudsige præcist, hvordan disse priser vil udvikle sig i de kommende årtier. Man skal sætte spørgsmålstegn ved, om globaliseringen bare vil fortsætte uændret.⁶² Men i denne rapport forudsætter vi, at globaliseringen også vil fortsætte i 2025.

Ændringer i *de globale politiske forhold* vil også have betydning for de arktiske forhold. Politisk er verden præget af forholdsvis fredelige forhold mellem de største stater. USA er stadig den eneste stat, der kan projicere magt ind i alle verdens regioner. Rusland, EU, Indien, Kina og Japan prøver alle at iscenesætte sig som regionale stormagter.⁶³ Samtidig foregår der et globalt magtskifte. Nogle af de regionale stormagter forsøger at opbygge et magtcenter, der kan blive en global modpol til USA.⁶⁴ På lang sigt har Kina og Indien gode kort på hånden på grund af deres dynamiske økonomier og store befolkninger. Beijing synes at forfølge en beroligelsesstrategi, hvor man vil holde forholdet til andre magter i ro for i stedet at fokusere på at holde gang i den enorme økonomiske vækst.⁶⁵ Rusland holdes tilbage af en række strukturelle forhold, herunder demografisk ubalance og en ressourcebaseret, udynamisk økonomi. Væksten i Ruslands økonomi stammer fra salg af naturressourcer snarere end en reel industriel udvikling.⁶⁶ En række indenrigspolitiske forhold samt relativt lave økonomiske vækstrater gør, at Japan og EU næppe vil udfordre status quo.⁶⁷ Magtskiftet vil dog formentlig tage lang tid. I de kommende årtier vil USA formentlig bibeholde sin position som verdens eneste supermagt. Den politiske udvikling vil afhænge af, i hvor høj grad de nye stormagter er i stand til at koncentrere magt, hvor aggressivt de er villige til at benytte den, og hvordan USA reagerer på magtforskydningerne. Disse forhold kan sagtens forplante sig til Arktis. På ekspertseminaret i september 2011 i København var der generelt set enighed om, at USA og Rusland er de to vigtigste aktører i Arktis, mens både Kina og EU har forsøgt at påvirke regionen. Et land som Indien blev generelt set vurderet at være for langt væk og at have for få direkte interesser i Arktis til at få en betydning inden for de næste årtier. Globale spændinger, der omfatter USA, Rusland, Kina eller EU, kan således forværre forholdet mellem de arktiske magter.

I den forbindelse er særligt Kina interesseret i at kunne handle i Arktis, hvad der giver vigtige manøvre muligheder over for Rusland og USA. Man har blandt andet investeret i skibe, der kan sejle i Arktis, hvilket har fået nogle vestlige kommentatorer til at advare mod kinesiske stormagtsambitioner i det høje nord. Vurderingen på ekspertseminaret i København i september var, at der ikke er noget, der tyder på, at kinesiske stormagtsambitioner vil materialisere sig i regionen. Kina er primært optaget af Arktis i økonomisk perspektiv.⁶⁸ På den anden side har Kina et potentiale for at kunne optræde som en markant stormagt i Arktis i år 2025.

Analysemodellen i denne rapport fokuserer på den regionale udvikling i Arktis. De fem eksogene faktorerers påvirkning af den regionale udvikling afhænger af den politiske udvikling i Arktis. Den regionale dynamik har både en civil og en militær dimension, der spiller sammen med de globale faktorer. Ved at sammenholde disse to dynamikker med de ovennævnte faktorer kan man derefter udlede tre scenarier. Det er her tydeligt, at der er forskel på, om forandringer stammer fra forholdene inden for regionen, eller om de skyldes eksogene chok i de globale processer. I det følgende vil vi se på, hvordan henholdsvis civile og militære aktiviteter i Arktis kan blive påvirket af eksogene faktorer.

Civil aktivitet i Arktis

Forsvarets opgaver i forbindelse med den civile aktivitet i Arktis hænger snævert sammen med de lokale forhold i Grønland. Denne kommercielle aktivitet kan inddeles i fem overordnede former for aktivitet: fiskeri, energiressourcer, landindustri, turisme og sejlads. I dag er fiskeri den altoverskyggende ressource for de arktiske økonomier – dette erhverv står for ca. 85 % af Grønlands eksport, og store dele af trafikken omkring Grønland består af fiskerifartøjer.⁶⁹ Der er ikke enighed blandt de eksperter, vi har talt med, om, hvordan fiskeriet vil udvikle sig i fremtiden. Fiskebestandenes fremtidige mønstre afhænger af mange forskellige faktorer og er som sådan umulige at forudsige. En del geologer vurderer dog, at klimaforandringer vil bedre forholdene for det arktiske fiskeri.

Potentialet i denne sektor bliver dog overskygget af muligheden for at udvinde naturressourcer, særligt olie og gas. De geologi- og klimaeksperter, vi har talt med, er enige om, at det er usikkert, om og hvor man kan finde disse ressourcer. Det vurderes, at områderne vest og nordøst for Grønland er blandt de steder, der har potentiale. Eksperterne vurderer, at de bedste muligheder på kort sigt er i de vestlige områder, mens udvindingen i nordøst formentlig først vil være mulig på den anden side af 2025.⁷⁰ Isen i disse farvande er den største forhindring for de videnskabelige

undersøgelser og for en eventuel efterfølgende udnyttelse. Man sætter derfor sin lid til klimaforandringerne og teknologiske landvindinger. Desuden skal olieprisen ligge på et stabilt højt niveau, før det kan betale sig at udvinde olie og gas i Arktis.⁷¹ Hvis en sådan produktion bliver etableret omkring Grønland, vil forsvaret stå over for betydelige udfordringer. Det grønlandske selvstyre er ansvarligt for miljøindsatsen i forbindelse med råstofudvinding. Man har blandt andet sørget for, at oliefirmaerne er kontraktligt bundet til selv at stille beredskab til rådighed. I praksis vil forsvaret dog skulle stille med operativ kapacitet i tilfælde af en større ulykke. Alt andet lige vil trafikken omkring Grønland også blive forøget. Man skal her holde sig for øje, at en større ulykke vil kræve en så stor kapacitet, at den vil være uløselig for forsvaret i den konkrete situation. Selvom operative kapaciteter har en betydning, er det vigtigere, at man forebygger disse ulykker gennem regulering og udvikling af standarder og sikrer, at det er muligt at koordinere en indsats ved hjælp af civile fartøjer i området. De særlige arktiske klimatiske udfordringer og områdets geografiske udstrækning vil også i 2025 betyde, at det er et farvand, hvor man skal tage særlige forholdsregler. De særlige forholdsregler er derfor også den vigtigste faktor for, hvor effektivt et statsligt redningsberedskab kan være. Et tilstrækkeligt beredskab i Arktis kan i praksis kun etableres, hvis de civile aktører har taget deres forholdsregler: Det er disse særlige forholdsregler som bør kodificeres i forbedrede fælles normer og standarder.

På land er der mulighed for at udvinde mineraler og sjældne jordarter eller etablere energiintensiv industri, f.eks. aluminiumsmeltning, der udnytter vandkraft. Flere af de eksperter, vi har talt med, understregede, at teknologien allerede er til stede til at etablere disse erhverv under arktiske forhold. Den største udfordring er, at disse former for aktivitet har svært ved at konkurrere på verdensmarkedet.⁷² Da disse aktiviteter foregår på land, vil de som hovedregel være uden for forsvarets nuværende opgaveløsning og i stedet være en del af Selvstyrets egen myndighedsudøvelse. Forsvarets primære udfordring vil være den øgede private skibsfart til og fra eventuelle anlæg, der i omfang vil være langt mindre end udfordringen i forbindelse med olie- og gasudvinding.

En betydelig del af trafikken i de grønlandske have er uafhængig af den grønlandske økonomi. I de seneste år er krydstogtsejladsen langs de grønlandske kyster mangedoblet. I takt med at havisen har trukket sig tilbage, er disse skibe begyndt at sejle længere mod nord. Væksten i disse krydstogter er afhængig af den globale efterspørgsel og af, om klimaforholdene fortsat holder de grønlandske farvande åbne om sommeren.⁷³ På længere sigt kan Nordvestpassagen blive en alternativ rute for kommercielle transportskibe mellem Asien og Europa.⁷⁴ De vanskelige arktiske forhold gør dog, at

denne rute formentlig primært vil være attraktiv for få rederier, der specialiserer sig i arktisk sejlads. Ifølge rederieksperter vil dette selv for disse aktører kræve, at havisen trækker sig endnu længere tilbage, at der sker betydelige teknologiske landvindinger, at verdensmarkedspriserne er stabile, og at de arktiske kyststater afholder sig fra at lægge høje afgifter på brug af passagerne.⁷⁵ Igen skal man være opmærksom på, at man risikerer ulykker med mange menneskeliv på spil i svært tilgængelige egne og dermed ulykker af et omfang, hvor antallet af forsvarets operative kapaciteter er mindre afgørende. Realistisk set ligger den vigtigste indsats i at forebygge ulykker og opbygge koordineringsværktøjer. Efter således at have beskrevet civile aktiviteter vil vi vende os mod statslige aktiviteter i Arktis.

Statslig aktivitet i Arktis

Forsvarets hovedopgave i Arktis er opretholdelse af Kongerigets suverænitet.⁷⁶ Forsvarets opgavekompleks er derfor afhængigt af, hvordan de politiske forhold mellem de arktiske stater udvikler sig. Sammenfattende kan man sige, at staterne er drevet af økonomiske, militære og politiske interesser.⁷⁷ Økonomisk ønsker staterne at sikre, at deres virksomheder opnår så mange af de ovennævnte økonomiske fordele som muligt. Dette skal som regel ses i et større perspektiv, hvor økonomisk vækst kan veksles til magt på et globalt plan. På ekspertseminaret blev det fremhævet, at staterne økonomisk set fokuserer på olie og gas samt den kommercielle adgang til sejlruiter. Fra et militært perspektiv er Arktis vigtig for stormagterne på grund af regionens placering mellem Rusland og USA. De fleste eksperter fremhæver, at Arktis – i det meget lidt sandsynlige tilfælde af krig mellem stormagterne – vil have stor geostrategisk betydning, blandt andet som affyringsområde for ubådsbaserede ballistiske missiler. De arktiske territorier kan have stor politisk betydning som del af de historier om nationalt fællesskab, som holder hver enkelt stat sammen.⁷⁸ Fælles for staternes interesser er, at de er nært forbundne med grænsedragningen i Arktis. Hvis de arktiske fem kan dele det arktiske søterritorium mellem sig, vil de alle få nemmere ved at forfølge deres økonomiske og politiske mål.

Staterne kan bruge både diplomatiske og militære værktøjer til at forfølge disse interesser. I skrivende stund er de politiske forhold i den arktiske region indlejret i et net af internationale institutioner, der gør diplomatiske relationer vigtigere end militære styrkeforhold. Institutionerne er rammer for løsning af udfordringer, der er fælles for alle de arktiske stater. De er afhængige af, at staterne anser dem for at være relevante og overholder de beslutninger, der træffes. På den måde understøtter staternes konkrete handlinger den institutionelle orden.

Som en af eksperterne fremhævede på seminaret i København, vil FN's havretskonvention (UNCLOS) være den vigtigste institution i Arktis, så længe grænsedragningsproblematikken får førsteprioritet.⁷⁹ UNCLOS definerer ydergrænserne for staternes rettigheder til de arktiske havområder ud fra, hvordan de såkaldte ydre undersøiske kontinentalsokler geologisk er forbundet med soklerne inden for 200-sømil-grænsen.⁸⁰ De facto støtter alle fem arktiske stater UNCLOS, omend USA ikke har ratificeret traktaten.⁸¹ Reglerne inddeler havene i forskellige zoner alt efter afstanden til kysten, og inden for de forskellige zonetyper har staterne forskellige grader af jurisdiktion. UNCLOS giver den enkelte kyststat ret til at regulere skibstrafikken i eget territorialt farvand, rettigheder til alle naturressourcer i den såkaldte økonomiske zone samt rettigheder til ressourcerne på havbunden (men ikke til vandsøjlen over), såsom olie og gas ud til den ydre undersøiske kontinentalsokkel. Havretseksperter understreger, at grænserne formentlig vil blive draget gennem bi- eller trilaterale forhandlinger mellem de involverede stater. Kun i tilfælde af uenighed vil staterne trække hinanden for forskellige retsinstanser, hvorved tvisten afgøres ifølge UNCLOS' regler.⁸² Forhandlingerne mellem staterne vil derfor afspejle UNCLOS' regler (idet man ellers risikerer at blive hevet i retten), men i sidste ende også være et resultat af politiske overvejelser. Fordi processen i sidste ende afhænger af staternes forhandlingsvillighed, er det vanskeligt at sige, hvor længe UNCLOS-processen vil løbe. De første reelle forhandlinger vil formentlig gå i gang i slutningen af det indeværende årti, men kan vare i årtier alt efter staternes velvilje.

Andre institutioner former også samarbejdet mellem staterne i Arktis. På ekspertseminaret i København i september var det den fremherskende opfattelse, at hvis grænsedragningsproblematikken bliver løst, vil andre udfordringer komme på dagsordenen, og nye institutioner kan komme i forgrunden. Arktisk Råd er et mellemstatsligt forum for de arktiske stater. Dets medlemsskare består af alle otte arktiske stater, mens en række eksterne aktører med interesse i Arktis har observatørstatus.⁸³ Arktisk Råd fungerer primært gennem løst definerede processer, hvor man forsøger at skabe en fælles bevidsthed om udfordringerne i Arktis.⁸⁴ Nogle af eksperterne fremhævede også, at Arktisk Råd på sigt kan udvikle sig til en egentlig regional institution for håndtering af fælles udfordringer. Den Internationale Maritime Organisation (IMO) er et organ under FN, der fremmer samarbejde og regulering af skibsfart på globalt plan. I Arktis har man blandt andet opstillet en række *guidelines* for skibsfart.⁸⁵ Som en af eksperterne, som vi talte med, understregede, har nogle af de arktiske stater presset på for at få skabt mere regulering gennem IMO, men arbejdet med dette er forholdsvis langstrakt og møder til tider modstand fra enkeltstater,

der vil forsvare særinteresser.⁸⁶ Desuden har nogle stater luftet muligheden for at gøre Arktis til internationalt område – en model, man blandt andet har set i Antarktis. Dette har dog mødt så stor modstand fra de arktiske stater – særligt de arktiske fem – at denne mulighed ikke synes realistisk.⁸⁷ Staterne forfølger samtidig deres interesser gennem militær tilstedeværelse. I takt med at de arktiske have bliver isfri, vil staterne også skulle være militært til stede på et større område.⁸⁸ Den militære dynamik kan have en selvforstærkende effekt på grund af sikkerhedsdilemmaet. Militære opgraderinger kan blive tolket af andre lande som et forsøg på at forskyde den militære balance, hvilket får de pågældende lande til selv at opgradere deres udstyr. På den måde kan en spiral af gensidige fejltolkninger starte en militarisering.⁸⁹ Der findes allerede nu flere eksempler på dette. Da Danmark i forbindelse med det seneste forsvarsforlig annoncerede, at man ville etablere en Arktisk Kommando og en arktisk indsatsstyrke, skabte dette bekymringer i de andre hovedstæder.⁹⁰ Flere af eksperterne på ekspertseminaret nævnte, at en *Arctic Command* (Arktisk Kommando) og en *Arctic Reaction Force* (Arktisk Indsatsstyrke) af mange iagttagere blev tolket som et optrappende skridt fra dansk side. Også debatten om en dansk udstationering af kampfly i Arktis og udskiftningen af de udtjente ”Agdlek”-orlogskuttere med mere moderne ”Knud Rasmussen”-inspektionsfartøjer er af nogle iagttagere blevet fejltolket som en dansk militarisering.⁹¹ Ingen af de arktiske stater ønsker konflikt, men noget, som kan ses som en oprustning, vil kunne give usikkerhed og svække tilliden hos andre stater og bevirke, at disse ruster op – for en sikkerheds skyld – hvilket eskalerer en militarisering. Det er derfor ikke uvæsentligt, hvordan forsvarets konkrete tiltag og kapacitet sammensættes og præsenteres.

Den diplomatiske og den militære dynamik hænger til dels sammen. Som nævnt ovenfor er de arktiske institutioner afhængige af, at staterne følger fælles beslutninger i praksis. Hvis det diplomatiske samarbejde bryder sammen, bliver den militære dimension tilsvarende vigtigere.⁹² I så fald vil Arktis blive en region, hvor det danske forsvar vil skulle være langt mere aktivt for at opretholde Kongerigets suverænitet. Som udgangspunkt er det dog vigtigt at understrege, at de centrale arktiske stater har en interesse i at opretholde det nuværende institutionelle setup. Denne pointe blev understreget på ekspertseminaret i København i september, hvor der generelt set var konsensus om, at der skulle et betydeligt eksogent chok til at destabilisere regionen.

Hvis man ser på regionens aktører enkeltvis, er det tydeligt, at de vigtigste aktører bakker op om den nuværende udvikling. USA og Rusland er regionens vigtigste aktører. Rusland besidder unikke kapaciteter til at agere i Arktis. Selvom den er blevet beskåret betydeligt i forhold til styrkeniveauet

under Den Kolde Krig, er den russiske nordflåde i dag stadig regionens største militære magt. Det russiske militær er generelt tilpasset til at operere under arktiske forhold.⁹³ Man har således mange enheder i området, blandt andet ubåde, omkring ti større overfladefartøjer, indtil flere lettere fartøjer, luft- og landkapabiliteter samt den største isbryderflåde. Det er en stor hæmsko for den russiske manøvredygtighed, at disse enheder er i forholdsvis dårlig stand, og der mangler midler til vedligeholdelse og opgraderinger.⁹⁴ Ruslands diplomatiske styrker ligger primært i dets tilslutning til UNCLOS og medlemskabet af Arktisk Råd. Omvendt står Rusland uden for de vestlige sikkerhedsalliancer, der binder de resterende aktører sammen. Ruslands overordnede strategi er defineret af landets enorme energiresourcer, der giver Moskva betydelige økonomiske og politiske værktøjer i forhold til Vesten.⁹⁵ I Arktis har Rusland derfor særlig interesse i at få rolige forhold til at udvinde de enorme energiresourcer, der er til stede på det russiske territorium.⁹⁶ Langt de fleste kendte ressourcer findes på det territorium, som Rusland allerede har krav på i henhold til UNCLOS, og Rusland står til at få flere ressourcer, hvis de nye grænser bliver tegnet i henhold til principperne fastlagt i UNCLOS. Samtidig har Rusland betydelig militær interesse i Arktis. Eksempelvis befinder to tredjedele af Ruslands søbaserede atomspræghoveder sig i perioder på ubåde, der opererer fra baser i Arktis.⁹⁷ Endvidere er Thuleradaren potentielt en vigtig geostrategisk brik i et missilforsvar, som Rusland er stærkt imod, blandt andet fordi russiske interkontinentale atommissiler potentielt skal passere hen over Arktis. På ekspertseminaret i København i september 2011 blev det desuden fremhævet, at Arktis spiller en vigtig rolle i den russiske identitet og indenrigspolitik. Man ser derfor tit symbolske udmeldinger vedrørende ejerskab til Arktis, eksempelvis da en russisk miniubåd plantede et flag på havbunden omkring Nordpolen.

Sammenlignet med Rusland har USA relativt få arktiske enheder. Man har nok betydelige militære installationer i Alaska, men mangler generelt set kapaciteter, der er specielt tilpasset arktiske forhold, blandt andet har man meget få isbrydere.⁹⁸ Overordnet set er det amerikanske militær derfor mindre tilpasset til at operere under arktiske forhold. USA's generelle militære, økonomiske og politiske styrke gør dog, at man kan balancere Rusland. USA er et aktivt medlem af Arktisk Råd, men står samtidig uden for UNCLOS. Man er allieret med næsten alle de stater, der kan operere i Arktis (minus Rusland og Kina). Den amerikanske ekspert på ekspertseminaret understregede, at Washington generelt er blevet mere opmærksom på de arktiske problematikker. Man ser primært Arktis i et militært lys, selvom man i stadig højere grad begynder at få øjnene op for de økonomiske muligheder i området. Man ønsker at undgå at have en svag nordlig flanke i tilfælde af en konfrontation med en stormagt i fremtiden. Der foregår derfor en debat om, hvordan man skal

opgradere sin operative evne i Arktis. F.eks. er det blevet foreslået, at man skulle stationere 20 % af USA's samlede beholdning af det avancerede jagerfly F-22 *Raptor* i Alaska, omend det er muligt, at dette bliver blokeret af udgiftsmæssige årsager.⁹⁹ På ekspertseminaret i København i september 2011 blev det dog fremhævet, at USA's arktiske interesser skal ses i en global sammenhæng. USA forsøger at undgå spændinger i forhold til andre magter, og derfor vil man om muligt undgå konfrontationer i Arktis. Til en vis grænse vil man derfor være eftergivende over for særkrav fra andre stormagter.

Kongeriget Danmark, Canada og Norge har en vis diplomatisk indflydelse i kraft af deres territorielle tilstedeværelse i Ishavet. Militært set kan ingen af disse stater på nogen måde følge med stormagterne. Hvis Arktis bliver militariseret, vil disse stater derfor blive drevet af deres generelle strategiske interesser og konsolidere deres alliance med USA. Så længe internationale institutioner spiller en betydende rolle i regionen, har de dog gode muligheder for indflydelse. De arbejder derfor på at opretholde status quo. Arktis er vigtig for dem af flere årsager. Økonomisk set kan adgangen til ressourcer være med til at skabe vækst. Samtidig har de arktiske områder en vigtig rolle at spille for den nationale identitet – måske særligt i Canada, men bestemt også i Danmark og Norge.¹⁰⁰

Selvom Kina befinder sig langt fra Arktis, spiller landet alligevel en birolle i regionen. Dels som aktiv videnskabelig og kommerciel aktør. Dels på grund af andres forventning om, at Kina på lang sigt kan blive en militær supermagt. På ekspertseminaret i København i september 2011 blev det fremhævet, at Beijing har svært ved at opnå status i Arktisk Råd på grund af afstanden mellem Kina og Arktis. Snarere forsøger man at iscenesætte sig selv som en global supermagt, der har interesse i alle regioner. I Arktis er Kina primært drevet af kommercielle interesser, særligt i forhold til kontrol med de sejlruter, der på sigt kan gøre transport mellem Kina og Europa billigere. Beijing frygter, at de arktiske stater ikke vil dele de økonomiske muligheder med andre. Kina har derfor forsøgt at få indflydelse gennem Arktisk Råd. På seminaret i København blev det dog fremhævet, at Arktis fylder meget lidt i den kinesiske bevidsthed sammenlignet med andre regioner. Den generelle kinesiske strategi fokuserer på at berolige de andre stormagter, hvad angår Kinas intentioner, i takt med at landet vokser økonomisk. Det er derfor forholdsvis usandsynligt, at Beijing vil risikere at forsure forholdet til de andre magter for at opnå resultater i et område, der står langt nede på den kinesiske prioriteringsliste.¹⁰¹ Det er derfor mest sandsynligt, at Kina ikke vil optræde som militær aktør i Arktis.

Desuden har en række europæiske og asiatiske stater en meget begrænset indflydelse på regionen gennem deres deltagelse i internationale alliancer og institutioner. Nogle af disse stater er medlemmer af eller observatører i Arktisk Råd, mens andre kan benytte EU, NATO eller andre fora som indflydelseskanaler. De er primært drevet af en generel bekymring for den militære eskalering i Arktis, økonomiske interesser såsom fiskerirettigheder og adgang til sejlruter samt generelle miljøinteresser.¹⁰² Flere af eksperterne på ekspertseminaret i København i september fremhævede, at især Finland, Island og Sverige er interesserede i at få mere indflydelse i kraft af deres status som arktiske stater og måske derfor er skeptiske over for samarbejdet mellem de arktiske fem (de fem kyststater).

Hvis man skal sammenfatte de forskellige dynamikker, der fungerer i Arktis, får man et billede af en fredelig region, hvor muligheden for konflikt dog lurer under overfladen. De regionale mellemstatslige forhold er baseret på fredeligt samarbejde i internationale institutioner snarere end militær konkurrence. Dette skyldes primært, at USA, Rusland og Kina har interesse i at bevare status quo, idet de alle prioriterer globale strategiske mål over regionale interesser. Den største trussel mod den nuværende orden er forskydninger i den globale politiske udvikling. Hvis disse forplanter sig til Arktis, vil de overlejlre områdets regionale dynamikker. Det er dog vigtigt at understrege, at regionen også har sin egen logik, der i sig selv kan skabe uenighed og konflikter. De arktiske stater bliver styret af økonomiske, militære og politiske interesseforhold, der hver især har deres egen dynamik. For tiden prioriterer staterne deres økonomiske interesser over politiske og militære gevinster. Disse interesser er snævert forbundet med fordelingen af arktisk territorium – en proces, som alle anerkender varetages bedst gennem internationale institutioner, og som samtidig understøtter de fleste af staternes politiske interesser. Regionens militære dynamik kan dog forstyrre dette billede. Hvis klimaforandringerne får staterne til at investere i nye eller mere avancerede militære enheder, er der risiko for, at gensidige misforståelser starter et sikkerhedsdilemma. Dette kan i sig selv starte en proces, hvor det gode samarbejde gennem internationale institutioner bryder sammen, på trods af at alle stater er tilfredse med dette samarbejde.

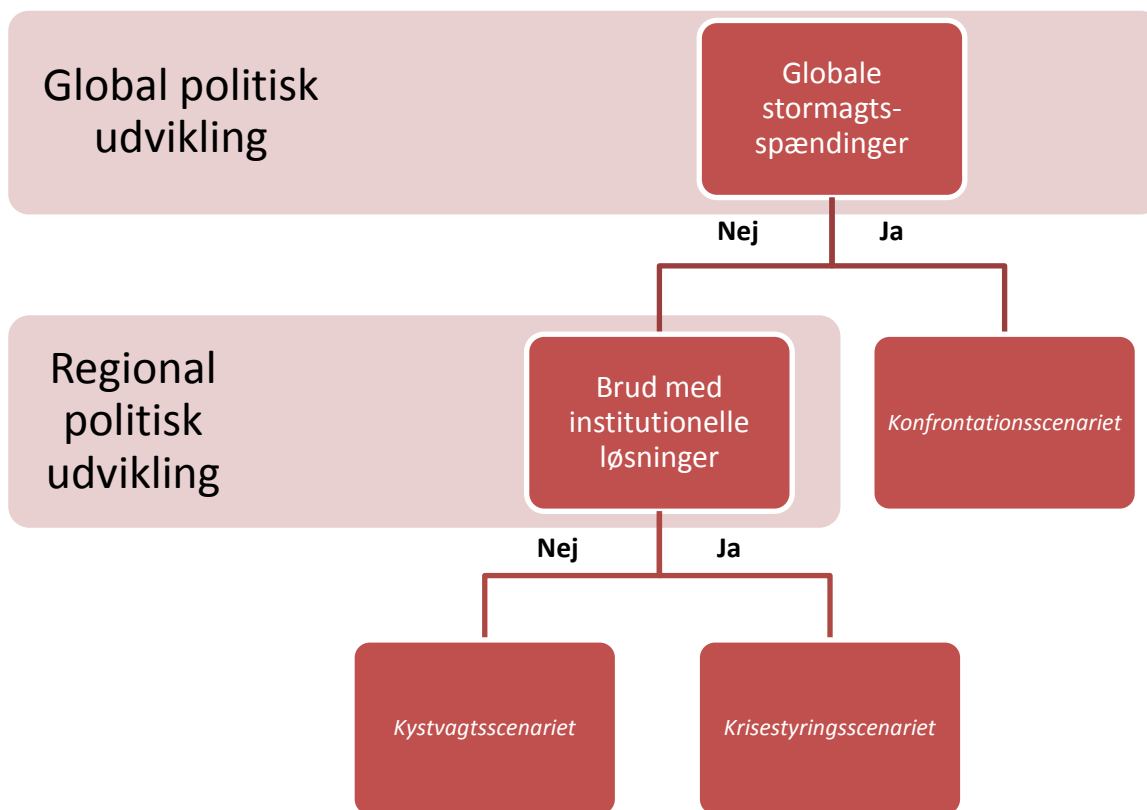
Efter således at have beskrevet udviklingstendenser i det 'arktiske normalbillede' og identificeret fem faktorer for forandring vil vi i det følgende beskrive tre former for forandring i de tre scenarier.

Fra faktorer for forandring til scenarier

Hvis man kombinerer de fem faktorer for forandring, får man en ide om forandringspotentialer i den arktiske region frem mod 2025. Gennem vores arbejde med faktorerne har vi fået en udvidet forståelse af, hvilke faktorer der især bidrager til den strategiske usikkerhed omkring Arktis. Det er denne usikkerhed, vi især gerne vil formidle i rapporten. Det er ikke givet, hvad Kongeriget Danmark skal gøre i Arktis, og de beslutninger, som tages, vil, bl.a. på grund af sikkerhedsdilemmaet, i sig selv kunne forme udviklingen i Arktis. Modellen giver os mulighed for at identificere kilderne til forandring, mens scenarierne giver et bud på, hvordan disse forandringer kan ændre betingelserne for forsvarrets opgavevaretagelse i Arktis. Vi kan på den baggrund forudsætte indholdet af en række af de mindre vigtige faktorer. I dette dokument forudsætter vi, at klimaforandringerne fortsætter, og at Arktis bliver stadig mere isfrit. I 2025 er Arktis således ikke fuldstændig isfrit om sommeren, men isen når ikke så langt sydpå, som den gør nu. Både Nordøst- og Nordvestpassagen er åbne for skibstrafik, omend førstnævnte er den vigtigste trafikåre. Vi forudsætter også, at man har fundet betydelige olie- og gasressourcer som projiceret af USGS. En del af disse ressourcer er fundet ud for Grønlands kyst, omend man endnu ikke har været i stand til at etablere en fast udvinding. Det forudsættes også, at klimaforandringerne har forbedret mulighederne for fiskeri i Arktis. Den teknologiske udvikling har været støt stigende og følger den generelle politiske og økonomiske udvikling. En del nye opfindelser har gjort det nemmere at operere i Arktis, men der har ikke været en teknologisk revolution. Teknologi har derfor kun haft en marginal betydning for regionen. Det forudsættes derudover, at den globale efterspørgsel efter arktiske ressourcer har været støt stigende og ligger på et niveau, der gør det rentabelt at udvinde olie, gas og mineraler i Arktis. Som det fremgik ovenfor, har disse faktorer mestendels betydning for den civile aktivitet. I alle tre scenarier forudsættes det derfor, at vilkårene virker fremmende for et øget kommercielt engagement i Arktis.

Den vigtigste kilde til strategisk usikkerhed er den politiske udvikling på regionalt og globalt plan. Dette er ikke den mest usikre faktor, men derimod den faktor, hvor usikkerheden har størst betydning for udviklingen i den arktiske region. Den politiske udvikling mellem staterne er derfor analysens hovedvariabel. Som det blev beskrevet ovenfor, er forholdet mellem staterne styret af både regionale og globale dynamikker. Regionalt er de mellemstatslige forhold drevet af, at staterne p.t. prioriterer deres økonomiske interesser, som bedst varetages igennem regionalt samarbejde. Under dette har regionens militære dynamik dog sit eget liv, hvilket kan skabe spændinger mellem staterne, hvis man ikke forebygger dette aktivt. De regionale dynamikker overlejres af

stormagternes globale interesser, der til en vis grad sætter grænserne for, hvordan staterne agerer i Arktis. Ustabilitet i det internationale system kan forplante sig til Arktis og ændre på balancen mellem økonomiske, militære og politiske interesser.



Figur 2: Fra faktorer til scenarier

Scenarierne fremkommer, ved at den globale og regionale dynamik varieres som illustreret i figur 2. ”Udfaldstræet” i denne figur skal ikke forstås som, at alle udfald er lige sandsynlige, men snarere som de udfaldsmuligheder, der kan identificeres. Vi anser ikke konfrontationsscenariet som særlig sandsynligt på nuværende tidspunkt. Først varieres den globale politiske udvikling. Hvis man på globalt plan fortsat kan bibeholde et fredeligt forhold mellem stormagterne, vil forholdene i Arktis primært været styret af de regionale dynamikker. Her kan opstå to forskellige situationer. På den ene side kan staterne fortsætte og udbygge det gensidige samarbejde gennem forskellige institutioner. I dette scenarie – *kystvagtsscenariet* – vil den største udfordring være at håndtere de ekstra civile opgaver, som opstår, i takt med at regionen forandres. For at løse disse opgaver har staterne forøget deres militære tilstedeværelse. Samarbejdet i de arktiske institutioner har dog taget brodden af eventuelle tilspidsede situationer, og man har derfor undgået et sikkerhedsdilemma. På

den anden side er det muligt, at man ikke formår at bibeholde og udbygge det institutionelle samarbejde. I *krisestyringsscenariet* må staterne derfor håndtere de arktiske udfordringer unilateralt. Der opstår med jævne mellemrum spændinger mellem de arktiske stater i forbindelse med begivenheder, der tolkes som krænkelse af deres nationale suverænitet. Forsvaret står i dette scenarie over for udfordringer i forbindelse med både opretholdelsen af den nationale suverænitet og den civile kystvagtsfunktion.

Hvis der er konflikt mellem stormagterne på globalt plan, vil denne udvikling overlejlrede den regionale udvikling. Derfor resulterer dette i det tredje scenarie – *konfrontationsscenariet* – hvor der er opstået spændinger mellem USA og en eller flere af de andre stormagter. Ruslands rolle i dette stormagtsspil er helt afgørende for, i hvor høj grad disse spændinger bliver projiceret ind i Arktis. De mindre stater i Arktis har samlet sig omkring alliancen med USA, mens de regionale fora og institutioner er blevet betydningsløse. Samtidig foregår der stadig en civil udvikling, hvor kommercielle aktører udnytter de kommercielt rentable ressourcer. Løsningen af kystvagtsopgaver foregår dog i langt højere grad gennem svage og uformelle institutioner. Forsvarets vigtigste opgave er opretholdelsen af Kongerigets suverænitet, hvilket foregår i tæt militært samarbejde med USA.

I det følgende vil vi beskrive de tre scenarier. I gennemgangen af scenarierne vil vi først beskrive, hvordan Arktis og den politiske situation ser ud, for derefter at beskrive, hvilke krav dette stiller til forsvarets opgaver samt de særlige vilkår og muligheder, det vil give for forsvarets opgaveløsning i hvert tilfælde.

Del II – Scenarier

Kystvagtsscenariet

I kystvagtsscenariet er forholdene i Arktis i 2025 generelt set fredelige. Scenariet er således konsekvensen af det hændelsesforløb frem mod år 2025, som generelt betragtes som det mest sandsynlige. Der er sket betydelige magtforskydninger i det internationale system. Kina og Indien har vekslet deres betydelige vækstrater til øget indflydelse i det internationale samfund på bekostning af EU, Japan, Rusland og til dels USA. USA er dog stadig systemets eneste reelle supermagt. Disse forskydninger har dog ikke medført en global konflikt. Forholdene i Arktis bliver derfor primært defineret af de regionale dynamikker. Arktis vil have undergået en del forandringer i årene frem mod 2025.

På grund af de stigende temperaturer strækker havisen sig ikke så langt sydpå som tidligere, og de arktiske have kan besejles i flere af årets måneder. Udbredelsen af nye teknologier har desuden gjort det lettere at bevæge sig rundt i området, som dermed er blevet mere tilgængeligt. Dette har betydet, at det høje nord er blevet mere interessant for både civile og statslige aktører, blandt andet på grund af de betydelige fund af olie og gas, man har gjort i Arktis, bl.a. ud for Grønlands vestkyst. I 2025 forventes en egentlig rentabel produktion at være etableret i havene nord for Rusland, mens man andre steder – herunder i Grønland – stadig er ved at udbygge med de nødvendige anlæg. Der har været forsøg med at etablere forskellige former for minedrift og anden industri, men indtil videre er der kun blevet etableret få permanente produktioner. Specialrederier er begyndt at benytte Nordvestpassagen og Nordøstpassagen gennem det Arktiske Ocean, ligesom turismen, herunder krydstogtskibe, i stigende grad har fået Arktis som mål. Samarbejdet mellem staterne forventes i dette scenarie at etablere tilstrækkeligt ordnede forhold for sejlruiter gennem Arktis samt en generel adgang til øvrige arktiske ressourcer på verdensmarkedet. Med relativ ro omkring statslige interesser vil opmærksomheden i dette scenarie koncentrere sig om de kommercielle interesser og staternes regulering af disse.

De arktiske stater er primært drevet af deres økonomiske og militære interesser. I dette scenarie har staterne anerkendt, at disse interesser bedst bliver varetaget, hvis der etableres et vidtgående mellemstatsligt samarbejde. Staternes økonomiske interesser er særligt bundet op på udnyttelsen af energiresourcer og adgangen til sejlruiter. Da de fleste af olie- og gasressourcerne befinder sig inden for de arktiske staters grænser, har de fem arktiske kyststater interesse i at sikre fredelige forhold. Det giver dem mulighed for at udvinde og udnytte disse ressourcer. De har derfor været

villige til at gå på kompromis, da grænserne blev forhandlet på plads. Næsten hele det arktiske søterritorium er på den måde blevet fordelt mellem de fem arktiske kyststater. Arktis er på den måde karakteriseret af en række regionale institutioner, aftaler og normer, der hver især hjælper staterne med at håndtere de udfordringer, der opstår i regionen. Disse institutioner, aftaler og normer er samtidig med til at binde staterne sammen, således at situationen i dette scenarie bedst kan karakteriseres som en samarbejdende orden. Denne orden er karakteriseret ved, at staterne ikke kun har formelle aftaler, som fastsætter ret og pligt, men også har normer for god *governance* i eget ansvarsområde. Staterne har i dette scenarie en interesse i at understøtte og udbygge fælles normer og regler for hensigtsmæssig adfærd for de kommercielle aktører (eksempelvis krydstogtskibe) og for den øgede aktivitet, som forventes i Arktis, samt fælles normer for beskyttelsen af det arktiske miljø.

Denne samarbejdende orden vil indebære, at staterne varetager deres kystvagtsopgaver med henblik på at imødegå de udfordringer, som den øgede tilgængelighed i Arktis medfører, men også med henblik på at demonstrere og understrege de fælles normer for en god opgavevaretagelse, som udvikles på baggrund af det internationale aftalegrundlag (eksempelvis UNCLOS). God *governance* handler om at demonstrere, at de arktiske stater ikke kun forfølger snævre nationale interesser, men også varetager almene interesser på vegne af verdenssamfundet, såsom at sikre sejlruter og miljø. De arktiske stater forventes derfor i dette scenarie at yde en robust frem for en netop tilstrækkelig kystvagtsindsats for at legitimere deres brug af internationale aftaleregimer (UNCLOS) til at fordele territorium og ressourcer imellem sig i Arktis. I stedet for at kræve deres ret med militære midler vil de fem arktiske kyststater i dette scenarie lægge vægt på en øget kystvagtsindsats. I dette scenarie er såvel politiske som geografiske forhold med til at dimensionere kystvagtsindsatsen.

De fem arktiske kyststater vil i 2025 i vidt omfang have fælles interesser over for øvrige aktører. De vil samarbejde om at løse kystvagtsopgaverne med henblik på at dele byrderne og dermed reducere behovet for at anvende yderligere ressourcer på opgaveløsningen i Arktis. Dette samarbejde vil bygge på gensidigt forpligtigende aftaler. I denne samarbejdende orden vil staternes militære aktiviteter primært omfatte tillidsskabende aktiviteter med henblik på at vedligeholde de gode relationer mellem staterne.

Selvom der er etableret en række velfungerende institutioner, er staterne klar over, at fremtiden ikke nødvendigvis bliver lige så fredelig. De vogter derfor over deres militære interesser i regionen, men søger samtidig at bevare den eksisterende orden. I takt med at havene er blevet mere tilgængelige,

og at nye grænser er blevet trukket op, har staterne fået et større område, de skal patruljere. Da der samtidig er kommet mere civil trafik, har de arktiske fem fået et større behov for at markere deres suverænitet i deres territorier. De arktiske forhold er generelt set centreret omkring forholdet mellem Rusland og USA. Begge disse stater har interesse i at bibeholde og styrke status quo. Den russiske økonomi er afhængig af eksport af energi, som bl.a. udvindes i Arktis. Washington er omvendt mest interesseret i at undgå, at Arktis bliver et potentielt konfliktområde. De to magter vogter stadig over hinanden, og de har begge øjnene åbne for muligheder for at udvide deres indflydelse i regionen. De regionale institutioner fungerer dog som stødpuder, der mindsker disse spændinger.

De mindre arktiske stater har tilpasset sig det russisk-amerikanske forhold. Disse stater har generelt set interesse i at sikre status quo, da dette skaber langt større sikkerhed omkring deres egen status som suveræne stater. Samtidig har de, som USA's allierede, en interesse i at vise deres samarbejdsvilje ved at fremme USA's interesser, som netop er en opretholdelse af status quo. Hver af de arktiske stater har enkeltområder, hvor deres interesser divergerer fra den fælles konsensus. På disse særzoner kan staterne vælge at forfølge disse interesser, så længe de vurderer, at det ikke vil skade den institutionelle orden.

De fredelige globale forhold gør, at udefrakommende stormagter kun har ringe interesse i at forstyrre status quo. De nye stormagter – Kina og Indien – er opmærksomme på, at de fredelige globale forhold måske ikke varer ved. De udarbejder derfor planer for, hvordan de vil agere i tilfælde af en fremtidig global konflikt. Både Kina og Indien er blevet integreret i det internationale samfund og har interesse i ikke at forstyrre status quo. De strategiske gevinster, de kunne opnå ved at presse sig ind i Arktis, er ikke engang tæt på at opveje det magttab, de ville opleve ved at ryste den internationale orden.

Fra tid til anden opstår enkeltsager, hvor de arktiske stater ser forskelligt på tingene. I nogle tilfælde skyldes disse sager simple misforståelser, hvor en stat misforstår en anden stats signaler. I disse tilfælde hjælper de institutionelle fora med at opklare disse misforståelser og skabe en fælles forståelse af situationen. I andre tilfælde er der tale om direkte interessekonflikter. Da alle staterne har interesse i at bevare status quo, vil de som hovedregel forsøge at undgå konfrontationer. Her kan institutionerne fungere som arenaer, hvorigennem et kompromis kan nås. I nogle tilfælde er et kompromis ikke muligt. I så fald vil interessekonflikten blive stående som et uafklaret punkt, som med jævne mellemrum skaber spændinger i regionen.

Forsvarets opgaver i 2025 i kystvagtsscenariet

Ideelt set er opgaven for Kongerigets forsvar i dette scenarie i 2025 at være en kompetent kystvagt. Forsvarets indsats vil ikke kun skulle dimensioneres af en national opfattelse af, hvad der er tilstrækkeligt for at opretholde suveræniteten og løse de forskellige kystvagtsopgaver, men også af behovet for at kontrollere ressourceudvindingen i henhold til internationale normer. Forsvaret skal løse sine opgaver på en måde, som demonstrerer god *governance*.

I fraværet af en militær konfrontation og med fokus på den civile udnyttelse af Arktis i dette scenarie, vil forsvarets opmærksomhed – udover **suverænitetsopgaver** – være rettet mod de kommercielle aktører, og de øvrige arktiske kyststater vil ses som samarbejdspartnere i forhold til kystvagsaktiviteterne. Kystvagsaktiviteterne forventes at falde inden for tre hovedområder:

- Fiskeriinspektion,
- miljøovervågning og
- redningstjeneste.

Fiskeriinspektionen vil skulle håndtere den større flåde af fiskefartøjer, der vil udnytte de fiskeressourcer, som sandsynligvis er blevet tilgængelige i 2025 med havisens afsmeltning. En naturlig konsekvens af den samarbejdende orden er, at der også på et område som fiskeriinspektion etableres normer de arktiske kyststater imellem. Normerne vil ligge i forlængelse af de rammer, som er etableret af stadig mere vidtgående aftaler i blandt andet Arktisk Råd. Fiskeriinspektionen kan i 2025 forventes at være mere intensiv for at leve op til disse normer. En vigtig del af opgaven er at demonstrere, at Kongerigets fiskeriinspektion er i god overensstemmelse med internationale aftaler om og normer for beskyttelse af fiskeressourcerne, hvorfor synlighed og åbenhed er nøgleord i 2025.

Miljøovervågningen vil skulle tage højde for den stadig større efterforskning efter og udnyttelse af olieressourcer, som må forventes i 2025. Opgaven indebærer overvågning og understøttelse af andre myndigheders overvågning af, om kommercielle aktører gennemfører efterforskning og udvinding i henhold til givne tilladelser og koncessioner. Det er en aktivitet, hvor forsvaret også understøtter Selvstyrets udøvelse af myndighed. Det er en opgave, som er dimensioneret af dels Selvstyrets egne muligheder, dels den stærkt forøgede olieaktivitet, som må forventes i 2025.

Opgaven omfatter også støtte til andre myndighedsopgaver på og omkring olieplatforme, herunder beskyttelse mod terrorisme og andre aktioner. Dette vil ske i rammen af de i UNCLOS

beskrevne sikkerhedszoner¹⁰³, som etableres omkring eksempelvis borerigge. Sikkerhedszonerne forventes i 2025 at være noget, som de kommercielle aktører primært selv håndhæver, eventuelt i samarbejde med private vagtfirmaer. I takt med at flere tilladelser til efterforskning og udvinding er blevet givet frem mod 2025, er det at have egen sikkerhedskapacitet blevet en standardbetingelse. Forsvaret har kun den del af opgaven, som består i at opstille et beredskab med henblik på at assistere Selvstyrets myndigheder i de politimæssige handlinger, som er nødvendige for at håndhæve sikkerhedszonen.

Redningstjenesten skal kunne håndtere, at flere skibe besejler de grønlandske have. Dels som følge af sejlruternes bedre tilgængelighed, dels fordi transporten af råstoffer væk fra Grønland må forventes at øges, i takt med at bedre besejlingsmuligheder gør det attraktivt at udnytte flere råstofforekomster. Der vil derfor – alt andet lige – være en større sandsynlighed for ulykker. Samtidig er der i 2025 også sket en udvidelse af den aktivitet, man ser på de grønlandske have i form af olieefterforskning, øget fiskeri samt øget turisme (krydstogtskibe).

Redningstjenesten vil i 2025 skulle være i overensstemmelse med SAR-konventionen i forbindelse med den øgede aktivitet, som må forventes med øget trafik, fiskeri og ressourceudnyttelse. En tilstrækkelig og effektiv redningstjeneste i overensstemmelse med SAR-konventionen sikres, ud over af de faste kystvagtsenheder i Arktis, af kodificerede krav til de civile aktører, internationalt samarbejde samt muligheden for at trække på Kongerigets øvrige ressourcer ved større hændelser. Som en naturlig følge af det arbejde, som i skrivende stund foregår i Arktisk Råd og blandt de arktiske kyststater omkring kodificerede krav til den civile skibsfart, forudsættes det, at der i 2025 stilles større krav til den civile skibsfart om, at skibe og redningsudstyr er velegnede til arktiske forhold og om kodificerede procedurer, som sikrer gensidig hjælp i nødsituationer. I dette scenarie skal forsvaret øve disse procedurer med andre myndigheder med henblik på at være klar til nødsituationer, men også med henblik på at udpege de civile operatører, som ikke lever op til de fastsatte normer.

Selv om der sker en væsentlig forøgelse af antallet af kystvagtsenheder i Arktis, vil de geografiske afstande alligevel betyde, at der i 2025 i dette scenarie vil være tale om relativt få enheder spredt over et relativt stort område, som kan håndtere rutinemæssige SAR-hændelser i det arktiske område. Opgaven for forsvaret i 2025 er derfor også at have et indøvet beredskab af ad hoc-kapabiliteter i Syddanmark, som hurtigt kan deployeres til Grønland og assistere ved større hændelser. Det kan eksempelvis dreje sig om patruljefly, redningsmateriel og transportfly til at

bringe redningsmateriellet frem til ulykkesstedet. Et beredskab med ad hoc-kapabiliteter vil i dette scenarie i 2025 kunne ses i sammenhæng med tilsvarende kapabiliteter i de andre arktiske kyststater.

Forudsætningen for at kunne hævde suveræniteten og løse kystvagtsopgaverne er overvågningen af dansk ansvarsområde.¹⁰⁴ Den væsentligt mere sejlbare økonomiske zone samt de udvidede rettigheder til havbunden, som kan forventes i år 2025, giver forsvaret et større ansvarsområde og dermed også et større område, som skal overvåges. Der forventes ikke kun et større område, men også en større aktivitet i 2025. Den større aktivitet vil ændre karakteren af overvågningsopgaven. En mere systematisk overvågning vil være nødvendig for at kunne etablere et overblik over den øgede aktivitet i Arktis med henblik på at kunne konstatere systematiske krænkelse af Kongerigets territorium og af internationale normer. Det vil kræve en mere kontinuerlig overvågning i 2025 at skulle kunne finde én krænkelse blandt mange skibe. En mere kontinuerlig og systematisk overvågning vil eksempelvis betyde overvågning med satellitter, ubemandede fly eller langtrækkende radar.

Selvom der vil ske en væsentlig forøgelse i antallet af kystvagtsenheder i Arktis, vil de geografiske afstande betyde, at der fortsat vil være tale om få enheder indsat i et meget stort geografisk område. Overvågningen skal i 2025 gøre det muligt at indsætte disse enheder effektivt mod de mange flere skibe og installationer, som følger af den øgede aktivitet i Arktis.

Forsvaret vil i dette scenarie i 2025 skulle bidrage til en samarbejdende orden i Arktis ved at deltage i tillidsskabende aktiviteter sammen med andre arktiske stater – aktiviteter, som kan omfatte øvelser og samarbejde om kystvagtsopgaverne. I 2025 vil der også være et behov for regelmæssig øvelsesaktivitet mellem de forskellige landes kystvagtsenheder med henblik på at indøve procedurer for gensidig støtte i mindre eftersøgnings- og redningsmissioner i hinandens tilstødende ansvarsområder samt for at kunne poole alle tilgængelige ressourcer i de sjældne tilfælde, hvor der sker større forlis eller tilsvarende hændelser. Transportfly og andre relevante kapaciteter, som ikke fast anvendes i Arktis, må også forventes at være en del af øvelserne mellem de arktiske kyststater i 2025.

Særlige vilkår og muligheder for forsvarets opgaveløsning i kystvagtsscenarioet

På mange måder vil opgaverne i dette scenarie i 2025 være en videreførelse af de eksisterende opgaver i Nordatlanten med en større geografisk udbredelse og større intensitet af de aktiviteter, som dimensionerer kystvagtsopgaverne. På ekspertseminaret i september 2011 i København var der

enighed om, at udfordringen ikke kun bestod af et større område som blev tilgængeligt, men også af et andet aktivitetsniveau. Men der er ikke udelukkende tale om mere af det samme. Den kommercielle aktivitet kan være givet af andre faktorer, end hvor hurtigt isen smelter. Afsmeltningen påvirker primært udbuddet af ressourcer, hvor den økonomiske udvikling påvirker efterspørgslen efter ressourcer på verdensmarkederne. Dette er principielt set gældende i alle scenarier, men får en særlig plads i dette scenarie, da forsvarets indsats primært dimensioneres af den kommercielle aktivitet. Forsvarets operationsmønster vil være givet af den kommercielle aktivitet.

Der kan forudses perioder med øget pres på visse naturressourcer, og hvor en øget kystvagttilstedeværelse vil være påkrævet i en tid. Der kan forventes perioder, hvor de civile aktørers adfærd lægger et ekstra pres på Kongerigets kystvagtsenheder i Arktis, fordi de vil kunne optræde i et stort antal spredt over et stort areal. Opgaverne i Nordatlanten kan derfor forudses at være mindre statiske og variere mere i intensitet over tid, end tilfældet er i dag. En arktisk kystvagtsstyrke bør derfor i dette scenarie være dimensioneret til at kunne danne tyngde i kystvagtsopgaverne i tid og rum, hvilket betyder, at forsvaret skal kunne øge tilstedeværelsen i en bestemt del af ansvarsområdet i en længere periode uden fuldstændigt at nedprioritere det øvrige ansvarsområde. Forsvarets kapacitet i Arktis kan derfor ikke dimensioneres ud fra et netop tilstrækkeligt og fast operationsmønster for forsvarets enheder. Der vil være behov for at kunne skalere forsvarets kapacitet op og ned i Arktis ved dels at have den fornødne redundans i den permanente kystvagtskapacitet i Arktis, dels at have mulighed for at deployere andre af forsvarets enheder til det arktiske område og på den måde skabe synergi mellem kystvagtsopgaverne i Arktis og forsvarets øvrige opgaveløsning. En sådan synergi kunne opnås ved at anvende ”almindelige” fartøjer i muligt omfang om sommeren eller tænke Arktis ind i fremtidige kapabiliteter, eksempelvis en isbryderkapacitet eller isforstærkede miljøskibe.

En øget synergi kan også skabes mellem forsvarets og de øvrige arktiske kystvagters opgaveløsning. Et øget samarbejde med de øvrige arktiske nationer vil kunne sikre en mere effektiv varetagelse af kystvagtsopgaverne under anvendelse af færre ressourcer, end det ellers ville være nødvendigt, hvis der var tale om en ren national opgavevaretagelse. I dette scenarie forventes samarbejdet at ligge i forlængelse af og være en udbygning af det samarbejde, som er grundlagt i Arktisk Råd med aftalen om eftersøgning og redning. Denne aftale henviser til SAR-konventionen og dermed implicit til IMO. Udgangspunktet for samarbejdet er dermed staternes økonomiske zone, inden for hvilken staterne er ansvarlige for en tilstrækkelig og effektiv eftersøgning og redning.

Aftalen giver mulighed for at støtte hinanden og arbejde gnidningsløst i hinandens økonomiske zoner. Som det også kom frem på ekspertseminaret, er grundlaget for governance i Arktis' nationale territorier i forlængelse af UNCLOS ikke et fælles overnationalt territorium. Staternes samarbejde og vilje til at stille kapacitet til rådighed er også med til at legitimere staternes krav til de civile aktører om at leve op til kodificerede krav til udstyr og adfærd i Arktis.

Udgangspunktet for samarbejdet er en tilstrækkelig national kapacitet, men det må forventes, at noget af den ekstra kapacitet, der vil være nødvendig for at dække et større område og gøre det mere intensivt, kan spares ved at undgå overlap af kapacitet og beredskaber. Samarbejde vil dog næppe kunne fjerne behovet for yderligere national kapacitet. Nationerne har i dag relativt begrænset kapacitet i området, især når man tager i betragtning, at der er tale om kæmpe områder, som bliver tilgængelige for kommerciel aktivitet. I dette scenarie er kystvagtsopgaverne i centrum, og samarbejdet om opgaveløsningen må forventes at være omfattet af en byrdedelingslogik. Muligheden for at kunne drage nytte af samarbejdet og dermed begrænse behovet for ekstra ressourcer vil afhænge af villigheden til at investere i en egen rimelig andel af indsatsen og dermed igen opmuntre til, at der indgås flere gensidigt forpligtende aftaler og arrangementer.

I dette scenarie må dele af overvågningen i 2025 forudsættes at være tilvejebragt gennem internationalt samarbejde, sådan som det også er anbefalet i Stoltenberg-rapporten¹⁰⁵. Kongeriget vil på tværs af myndigheder og rigsfællesskab være med til at finansiere etableringen og driften af internationale civile overvågningssystemer. Ikke kun fordi det giver mening set ud fra et økonomisk synspunkt, men også fordi det vil ligge naturligt i forlængelse af en samarbejdende orden. Internationale aftaler og normer vil medføre et behov for, at staterne kan verificere deres overholdelse. Åbenhed og deling af informationer vil fremme et sådant verifikationsregime, og det vil i dette scenarie kunne være en pointe i sig selv, at den overvågning, som understøtter de internationale aftaler og normer, er tilvejebragt gennem internationalt samarbejde og dermed har en høj grad af legitimitet.

De civile aktører vil også selv i højere grad kunne forventes at bidrage til overvågningen – også fordi det vil være i deres egen interesse. I lighed med hvad der i dag er tilfældet med AIS-systemet¹⁰⁶, vil store dele af overvågningen i 2025 kunne basere sig på passive indhentningsmidler, eksempelvis satellitter, som registrerer skibe, der aktivt sender signaler. Men der vil også fortsat være et behov for en mere kontinuerlig overvågning med aktive indhentningsmidler – sensorer, der også kan finde frem til skibe og fly, som ikke selv aktivt giver sig til kende. Der kan også være en

interesse i, at overvågningen leverer et biprodukt til forskningsmæssige formål, ved at forskningsprojekter har adgang til relevante data fra forsvarets sensorer, således at forsvarets kapacitet udnyttes maksimalt, samtidig med at Kongerigets fredelige hensigter understreges.

Kystvagtsaktiviteterne har en overvejende civil karakter, og dele af opgaverne vil i teorien kunne udbydes af private firmaer. I praksis vil mange opgaver dog skulle løses på samme tid af få og spredte enheder, herunder også de egentlige myndighedsopgaver. Det vil derfor være meget vanskeligt i dette scenarie at udlicitere dele af opgaverne uden at udlicitere dem alle. Omvendt rummer en fredelig udvikling med mange kommercielle aktiviteter mulighed for at udlicitere støttefunktioner for forsvarets kystvagtsenheder til de samme firmaer, som også udbyder logistik til de civile aktører, der opererer i Arktis. Markedet for logistik i Arktis må simpelthen forventes at vokse frem mod 2025.

Verdenssamfundet vil kunne føle sig berettiget til at udfordre de arktiske landes kontrol med ressourcerne, såfremt de ikke lever op til det, som må betragtes som internationale standarder og normer for god governance i forhold til ressourcerne. Det indebærer for forsvaret den problemstilling, at hvad der må betragtes som en tilstrækkelig indsats ikke nødvendigvis dimensioneres af en formel tekst i en aftale eller en traktat, men i stedet af andre staters og organisationers opfattelse af, hvad der er godt nok. Omvendt kan Kongeriget være normsættende og medvirke til, at dets måde at løse opgaverne på bliver opfattet som standarden. Noget tilsvarende gør sig gældende for et internationalt regime som SAR-konventionen¹⁰⁷. Den kvantificerer ikke de kapaciteter, der skal være til stede inden for staternes ansvarsområder, men den giver retningslinjer. Implementeringen af disse retningslinjer er med til at sætte normen for, hvordan tingene gøres. Igen er dette særligt interessant i dette scenarie, da de civile kystvagtsopgaver i høj grad er dimensionerende for forsvarets kapacitet i Arktis.

Betingelserne for suverænitethåndhævelsen har ændret sig i 2025. I takt med afsmeltningen af havisen skal forsvaret markere sin tilstedeværelse i et større territorium. Det institutionaliserede forhold mellem staterne gør, at der ikke umiddelbart er en militær trussel mod det grønlandske territorium. Samtidig skal forsvaret være opmærksomt på, hvilke signaler man sender til de andre stater. Regionens militære dynamik har sit eget liv, som kan forstyrre de fredelige forhold mellem staterne. Hvis forsvaret forøger sine arktiske kapabiliteter som en reaktion på de udvidede kystvagtsopgaver, skal man være opmærksom på disse tiltags signalværdi. Det kan i dette scenarie tale imod at anvende kampfly i kystvagtsopgaver eller at betegne muligheden for at benytte andre af

forsvarets relevante kapaciteter som en ”arktisk indsatsstyrke”. I en samarbejdende orden er det ikke en passende betegnelse, da man ikke ønsker en militarisering af Arktis. I planlægningen af enheder, som kan styrke det arktiske redningsberedskab, bør man bevidst undgå at indkalkulere de ”hårdeste” kampenheder. Danske kampenheder bør i dette scenarie primært befinde sig i det arktiske område som deltagere i bi- eller multilaterale tillidsskabende øvelser.

Samlet set vil der i kystvagtsscenariet være flere udfordringer for Kongeriget. Der vil være flere handlemuligheder over for disse udfordringer. Ikke kun flere kystvagtsenheder, men også nye teknologier, muligheden for at anvende andre af forsvarets enheder i Arktis, øget samarbejde med de øvrige arktiske kyststater samt øgede krav til de civile aktører i forbindelse med overvågning og redningsberedskab vil udgøre handlemuligheder for at imødegå de øgede udfordringer i 2025.

Krisestyringsscenariet

Dette scenarie tager udgangspunkt i, at der ikke sker en permanent militarisering af Arktis. Selv om der i 2025 har fundet store ændringer sted i det globale system, forudsættes det i dette scenarie ikke at have en væsentlig effekt på forholdene i Arktis. Enten fordi USA fortsat er den eneste supermagt, eller fordi Kinas styrkeposition i det internationale system ikke har medført en supermagtsrivalisering med implikationer for Arktis. Det er derfor dynamikkerne i det regionale system, som er afgørende for de sikkerhedspolitiske forhold i Arktis i dette scenarie. Det er de arktiske kyststater – USA, Rusland, Canada, Norge og Kongeriget Danmark – og deres interne relationer, som driver udviklingen i dette scenarie.

Selvom USA i 2025 vil være den stærkeste magt i Arktis i dette scenarie, vil USA ikke nødvendigvis være den stærkeste arktiske magt. Rusland vil have kontrollen med de største områder i Arktis i 2025 samt have de stærkeste arktiske militære kapabiliteter¹⁰⁸. Rusland vil fysisk have størst mulighed for at optræde som stormagt i forbindelse med dette scenarier lejlighedsvis kriser i Arktis. Rusland forventes omvendt at have en interesse i at undgå at optræde på en måde, som for alvor får USA til at opruste og optræde som supermagt i Arktis. Rusland kan optræde som en regional stormagt, når der er kriser i forholdet mellem de arktiske stater, men vil generelt undgå at udfordre USA unødigt. Det er en forudsætning for Ruslands status som regional stormagt, at magten er relativ og givet af, at andre større aktører fravælger at etablere en større militær kapacitet i Arktis.

De små stater kan tilsvarende have en interesse i at undgå inddragelse af NATO for ikke at få Rusland til for alvor at optræde som en stormagt. De kan have et samarbejde i forbindelse med kriserne, som bygger på NATO-procedurer, interoperabilitet og samarbejde. I dette scenarie kan de små arktiske stater i sidste ende have interesse i at undgå, at en egentlig militær alliance som NATO bliver inddraget i de lejlighedsvis kriser og dermed optrapper dem.

Krisestyringen i dette scenarie er primært et nationalt anliggende, på samme måde som NATO-landet Norges til tider heftige stridigheder om fiskerettigheder i Barentshavet med Rusland har været fastholdt som et nationalt anliggende. Fraværet af en supermagts- eller stormagtsrivalisering gør, at det er de enkelte staters interesser, som er i centrum.

Staterne forudsættes også i dette scenarie at være drevet af deres økonomiske interesser i adgang til ressourcer og handelsruter. Det interessante i dette scenarie er, i hvor høj grad staterne forlader sig på internationalt samarbejde og internationale organisationer. Om der etableres internationale

regimer inden for de forskellige opgaver i Arktis. Grundlæggende kan der forventes to forskellige udviklinger på dette område frem mod år 2025. Enten at samarbejdet mellem staterne går i stå på det nuværende stade, og staterne derfor primært løser de civilt prægede opgaver i nationalt regi, eller at samarbejdet bliver stadig mere udbygget, herunder udbygget bilateralt. Den første udviklingsretning inden for dette scenarie vil medføre, at Kongeriget selv skal tilvejebringe den fornødne kapacitet til at håndtere de udvidede opgaver i Arktis, hvor den anden udviklingsretning, i lighed med kystvagtsscenariet, vil rumme en mulighed for at samarbejde om opgaverne. Fælles for de to udviklingsretninger i dette scenarie vil være, at tilliden til, at institutionerne kan løse stridsspørgsmål, vil have det med at fejle.

Der kan være lejlighedsvis kriser i samarbejdet mellem staterne, men selvom det internationale samarbejde i 2025 til tider vil være skrøbeligt, vil internationale aftaler og organisationer i sidste ende kunne udgøre en tilfredsstillende ramme om staternes interessevaretagelse, blandt andet fordi internationale aftaler udgør grundlaget for adgangen til ressourcer og dermed for en langsigtet og fredelig udnyttelse af disse. Adgangen til ressourcer udgør dog et konfliktpotentiale. Normalbilledet er en samarbejdende orden på det nuværende eller et højere niveau, og de lejlighedsvis konflikter forventes derfor at handle om den aftalefastsatte fordeling af areal og ressourcer.

En legitim adgang til at sætte spørgsmålstejn ved denne fordeling er at sætte spørgsmålstejn ved staternes forvaltning af de tildelte ressourcer. Arktiske og udefrakommende nationer vil legitimt kunne udtrykke utilfredshed med andre staters ageren og samarbejde om kommercielle interesser i Arktis. Det er ikke kun staternes respektive interesse i samme ressourcer, som rummer et konfliktpotentiale, men også staternes opfattelse af hinandens evne til at forvalte deres arktiske ressourcer på en hensigtsmæssig måde. Væksten i verdensøkonomien og samhandlen vil også i dette scenarie lægge pres på ressourceudnyttelsen og afføde krav om adgang til ressourcerne i Arktis. Større skift i den globale efterspørgsel eller mangelsituationer vil kunne udløse de lejlighedsvis kriser i dette scenarie, idet staterne ikke altid har tillid til, at lokale institutioner – som Arktisk Råd – kan give klare løsninger på udfordringerne. Kampen om ressourcerne behøver derfor ikke kun at skyldes, at de bliver tilgængelige, den kan også skyldes, at de bliver særligt efterspurgt. Ressourcer kan blive mere efterspurgt i alle scenarier, men det rummer en særlig udfordring i dette scenarie, da det i sig selv kan udløse en eskalering af eksisterende uenigheder mellem staterne. Den afledte konsekvens af det vil være en lejlighedsvis intensivering af staternes kontrol med den kommercielle aktivitet i Arktis i 2025.

Ligesom det er tilfældet i kystvagtsscenarioet, er det vigtigt at følge udviklingen i klimaforandringerne i 2025. Især fordi større eller uventede forandringer, som åbner op for adgang til nye ressourcer, i sig selv kan være faktorer, som udløser lejlighedsvis kriser. Pålidelige prognoser for forandringerne i det arktiske område er i dette scenarie vigtig strategisk efterretning med henblik på at forudse konfliktpotentiale og dermed i nogen grad være i stand til at forebygge kriser. Tilsvarende er det vigtigt i 2025 at holde øje med staterne, deres hensigter og deres perception af de andre staters positionering for at kunne sige noget om udviklingen i det arktiske område. Udviklingen af den kommercielle aktivitet vil i dette scenarie ligne udviklingen i kystvagtsscenarioet med øget trafik og øget udnyttelse af råstof- og fiskeressourcer.

Normalbilledet for forsvarets opgaveløsning i dette scenarie vil derfor være stort set det samme som i kystvagtsscenarioet. Staters overvågning af kommerciel aktivitet er således det overordnede billede i dette scenarie. Der vil være kriser, der vil række ud over normale hændelser for en kystvagt, men ikke nødvendigvis store kriser i forholdet mellem staterne. Kriserne kan være konfrontative, men med et relativt lavt konfliktniveau. De kan eksempelvis have karakter af fiskekrige i stil med den britisk-islandske torskekrig i 1970'erne. Staternes militære tilstedeværelse i forbindelse med kriserne forudsættes i dette scenarie at være overvejende symbolsk, synlig og midlertidig. Eftersøgnings- og rednings samarbejde vil også være en del af dette scenarie, men også tillidsskabende tiltag, som landene kan iværksætte med henblik på at forebygge og afhjælpe kriserne, vil være af stor betydning.

Opgaver i 2025 i krisestyringsscenarioet

Ideelt set er opgaven for forsvaret i dette scenarie at være et redskab i Kongerigets krisestyring, når dette er nødvendigt, men ellers varetage kystvagtsopgaverne præcist som i kystvagtsscenarioet. Dette skal kunne gøres i en national ramme og med en afstemt indsats for ikke at udløse en unødvendig optrapning af en konflikt.

I dette scenarie er det også kystvagtsopgaverne, som er i fokus langt det meste af tiden i 2025. Evnen til at håndtere kriser vil ikke kun være et spørgsmål om at deployere egentlige militære enheder til Arktis, men også et spørgsmål om situationsbestemt at kunne skalere kystvagtsindsatsen op og ned. Egentlige militære kapaciteter kan være nødvendige, men det er omvendt vigtigt at kunne stille med en afstemt militær kapacitet for at undgå en unødigt eskalation af en krisesituation. Forsvarets opgave er at være en synlig kystvagt, som varetager Kongerigets interesser og sikrer, at dets myndigheder kan bevare det kølige overblik i deres krisestyring. Også i dette scenarie vil

forsvarets opmærksomhed være rettet mod de kommercielle aktører. Krisestyringen kan i dette scenarie ses som en selvstændig opgave i forbindelse med hævdelser af dansk suverænitet i 2025.

Opgaverne kan overordnet sammenfattes som følgende:

- Hævdelse af suverænitet.
- Krisestyring i forlængelse af suverænitetshævdelser.
- Kystvagtsopgaver.

Kystvagtsaktiviteterne forventes som i kystvagtsscenariet at falde inden for tre hovedområder: fiskeriinspektion, miljøovervågning og redningstjeneste. Forskellen på fiskeriinspektionen og miljøovervågningen i dette scenarie, set i forhold til kystvagtsscenariet, er, at forsvaret ikke kun skal agere i forhold til kommercielle interesser. Andre stater vil kunne følge og overvåge Kongerigets kystvagtsaktiviteter, og kommercielle aktører kan komme til at udfordre forsvarets kystvagtsenheder med større eller mindre opbakning/støtte fra andre arktiske kyststater. Forsvaret skal derfor i 2025 i dette scenarie være i stand til at dele fiskeriinspektions- og miljøovervågningsopgaverne op i to forskellige måder at gøre tingene på, alt efter om opgaven skal løses rutinemæssigt i de områder, som er ukontroversielle, eller skal løses afstemt i omstridt farvand.

Udgangspunktet for suverænitetshævdelser vil være en effektiv overvågning. Som i kystvagtsscenariet vil der være brug for en mere konstant overvågning. I dette scenarie skal overvågningen gøre det muligt at dokumentere krænkelse af suveræniteten og internationale aftaler. Overvågningen skal gøre det muligt tidligt at erkende og følge en situation, som udvikler sig. Overvågningen skal kunne danne grundlag for en rettidig indsættelse af inspektionsfartøjer mod krænkelse. Overvågnings- og rekognosceringskapaciteter vil være helt afgørende i dette scenarie, herunder evnen til at kunne danne tyngde i tid og rum med overvågningskapaciteter i forbindelse med de enkelte kriser. Overvågningsopgaven er i dette scenarie i højere grad en national opgave, fordi samarbejdet, herunder et eventuelt samarbejde om overvågning, må forventes at blive ramt af de lejlighedsvis kriser. Forsvaret må forvente at skulle udføre den mest omfattende overvågning på tidspunkter – under de lejlighedsvis kriser – hvor der principielt er mindst mulighed for at støtte sig til internationalt samarbejde.

Redningsopgaverne vil blive gennemført på samme måde som i kystvagtsscenariet. Opgavens overvejende humanitære karakter ligger langt fra de statslige og kommercielle interesser og må

derfor forventes at blive mindst berørt af de lejlighedsvis kriser i forholdet mellem staterne. Omvendt er fokus på humane opgaver en god måde at genetablere tillid og dermed en samarbejdende orden på. Redningssamarbejdet og deltagelse i tillidsskabende redningsøvelser kan være Forsvarets konkrete bidrag, når staterne skal forsøge at genetablere en samarbejdende orden.

Særlige vilkår og muligheder for forsvarets opgaveløsning i krisestyrings scenariet

Det er indlysende, at det er krisestyringskapacitet, som forsvaret særligt skal bidrage med i krisestyrings scenariet. Der kan her være tale om etablering af specialiseret kapacitet eller en særlig sammensætning og dimensionering af forsvarets generelle kapacitet i Arktis.

Ligesom i kystvagtsscenarioet skal indsatsen kunne skaleres op og ned. Men ud over at kunne justere, i hvilket omfang man er til stede, skal forsvaret også kunne være til stede på forskellige måder, alt efter hvordan en situation udvikler sig. Selvom der ikke forventes en hård militær konfrontation, skal forsvaret kunne optræppe sin magtanvendelse for at imødegå en eventuel konfrontation. Magtanvendelsen skal omvendt kunne afstemmes for ikke at eskalere en spændt situation unødigt. Det stiller krav til forsvarets arktiske enheder i dette scenarie om fleksibilitet, således at de kan omkonfigureres, ligesom det må påregnes, at andre enheder, eksempelvis fregatter, skal kunne deployeres til Arktis i en optrappet situation, enten for at frigøre isforstærkede enheder til et område, hvor kun de kan bidrage til krisestyringen, eller for selv at bidrage til krisestyringen.

Konfliktpotentialer i dette scenarie udviser forskellen mellem det militære og det civile, hvilket er en udfordring for Kongerigets kommando og kontrol over forsvarets operationer i Arktis.

Krisestyring vil kræve tæt koordination mellem forsvaret og den civile ledelse. Dette vil også forudsætte tæt koordination på tværs af Kongeriget, da forsvaret udfører mange myndighedsopgaver for det grønlandske selvstyre. Det kan medføre et behov for veletablerede og indøvede kommando- og kontrolprocedurer og -faciliteter, som sikrer en god civil-militær koordination, som kan danne grundlag for en forudseende håndtering af eventuelle kriser. Det grønlandske selvstyre har i dag allerede regelmæssige møder med Grønlands Kommando¹⁰⁹, ligesom der i en kommende arktisk kommando er tænkt på et forbindelselement til Færøerne og den færøske kystvagt¹¹⁰. Egentlig krisestyring vil stille større krav, og der bør etableres faste kommunikationslinjer og tilbagevendende øvelsesvirksomhed med henblik på at sikre en relevant, rettidig og hensigtsmæssig indlemmelse af Selvstyret og dets myndigheder i Kongerigets samlede krisestyring. Tillidsskabende øvelser vil være en vigtig del af indsatsen for at undgå, at uenighed mellem de arktiske stater kan udvikle sig til konflikt i dette scenarie.

Konfrontationsscenariet

Dette scenarie bygger på det mindre sandsynlige udgangspunkt, at der sker en militarisering af Arktis. I konfrontationsscenariet eksisterer der i 2025 en stormagtsrivalisering mellem Kina og USA, som medfører en øget militær tilstedeværelse i Arktis. Mange studier af den sikkerhedspolitiske fremtid for Arktis tager udgangspunkt i forholdet mellem Rusland og Vesten. Det er et centralt forhold i regionen, men Arktis er ikke isoleret fra den magtpolitiske udvikling i verden som sådan. Da Arktis var en central scene for opgøret mellem vest og øst under Den Kolde Krig, skyldtes det ikke arktiske forhold, men en generel konfrontation mellem vest og øst, som fik et særligt geostrategisk udtryk i Arktis. På samme måde vil en stormagtskonfrontation i 2025 have en effekt på Arktis. Det er vores argument, at forholdet mellem staterne i regionen og interessen i regionen fra stater udefra bliver afgjort af den globale magtbalance – og her er forholdet mellem USA og Kina vigtigere end forholdet mellem Rusland og USA. En øget militær rivalisering mellem USA og Kina har haft en afsmittende effekt på det arktiske område, så dette bliver ét af flere områder, hvor stormagtsrivalisering udspiller sig. Arktis' geostrategiske placering gør, at det ikke er den primære scene for rivaliseringen og Arktis vil næppe få samme betydning som under den kolde krigs rivalisering mellem Sovjet og USA. Under Den Kolde Krig var området en scene for supermagternes magtdemonstrationer, fordi den korteste vej for supermagternes atomvåben til hinandens befolkningscentre gik over Nordpolen. De første atomubåde under Nordpolen og strategiske bombefly i flyvende beredskab med atomvåben er eksempler på magtdemonstrationer på den arktiske scene under den kolde krig. Grønland blev vigtig for USA som støttepunkt for offensive strategiske enheder, og Thuleradaren etableredes som en uundværlig forpost i USA's varsling mod Sovjets interkontinentale atommissiler¹¹¹. I dette scenarie ville de geostrategiske forhold være anderledes med Kina og USA som aktørerne. Arktis bliver i dette scenarie en relativt mindre betydningsfuld scene for rivaliseringen i 2025. Men Arktis bliver på den anden side heller ikke en uvæsentlig scene for de to rivaler, da det arktiske hav rummer gode muligheder for at demonstrere militær styrke (eksempelvis atomubåde). Der vil højst sandsynligt være tale om en konflikt på et lavere niveau alene af den grund, at udgangspunktet for de militære styrkeniveauer i dag inden for de relevante militære kapaciteter er forholdsvist lavt, hvilket også begrænser, hvor høje styrkeniveauer man vil kunne se i 2025.

I dette scenarie er det primært en global rivalisering, som får indflydelse på de øvrige faktorer i Arktis. Uenighed mellem de arktiske stater vil også være underlagt denne internationale orden. Staternes positionering – Canada, Norge og Danmarks positionering sammen med USA og

Ruslands positionering mellem USA og Kina – vil i dette scenarie have indflydelse på samarbejdsrelationerne. Rusland kan godt forsøge at agere som en regional stormagt og dermed udfordre de øvrige arktiske kyststater. Men supermagtsrivaliseringen vil udgøre en overliggende faktor i den regionale sikkerhedspolitiske situation, og Rusland vil i sidste ende skulle forholde sig til dette i 2025. Rusland vil i dette scenarie kunne skifte egen position, afhængigt af om landet føler sig stærkt nok til at udfordre Kinas nye position uafhængigt af USA, eller om Rusland føler sig nødsaget til at positionere sig sammen med Kina i det internationale system. Det største potentiale for Rusland som problem for NATO i dette scenarie er derfor, at Rusland går sammen med Kina, og så er man tilbage ved, at hovedudfordringen i dette scenarie i 2025 vil være Kina som ny eller gryende supermagt.

Men selvom situationen vil være karakteriseret af rivalisering, kan forholdet sagtens være udmærket mellem de arktiske kyststater. Konfrontationsscenariet behøver ikke at udelukke samarbejde om eksempelvis eftersøgning og redning og andre opgavetyper, som har en overvejende humanitær karakter, om end en mulig russisk positionering i supermagtsrivaliseringen fra tid til anden vil kunne give problemer i 2025. Udfordringerne for Kongeriget i dette scenarie behøver ikke nødvendigvis at være en følge af den geografiske udbredelse af afsmeltningen, men kan måske i lige så høj grad være staternes perception af de andre staters positionering og af, hvornår man skal rykke for at komme først og dermed opnå en styrkeposition. I dette scenarie er det vigtigere at overvåge nationerne og deres hensigter end at overvåge havsens afsmeltning for at kunne sige noget om udviklingen i det arktiske område.

Konfrontationsscenariet vil øge Kongerigets afhængighed af militære alliancer, især i Arktis. Ved en stormagtsrivalisering vil en småstat som Danmark i højere grad være afhængig af større allierede til at sikre sin sikkerhed¹¹². Den militære aktivitet kommer i højere grad til at foregå i en alliancesammenhæng i dette scenarie. Den militære aktivitet bliver samlet set større i 2025, og kystvagtsaktiviteterne og kystvagtssamarbejdet kommer derfor til at fylde mindre i det samlede billede. NATO-samarbejdet antages i konfrontationsscenariet at fylde mere, fordi Canada, Danmark, Norge og USA allerede er medlemmer af denne organisation. Arktis er et periferiområde i NATO, ikke kun geografisk, men også henset til de seneste udvidelser af NATO og de mindre arktiske kyststaters relative stilling internt i alliancen – Norge og Danmark har simpelthen fået flere, de skal overbevise om det hensigtsmæssige i at anvende NATO-midler og -ressourcer i deres område. Det vil sandsynligvis også udmønte sig i mindre vilje til at investere i fælles

infrastrukturmidler og enheder til forsvaret af Arktis. Det vil derfor primært være de arktiske NATO-medlemmer, som skal tilvejebringe den nødvendige permanente militære tilstedeværelse. Ikke-arktiske NATO-lande må primært forventes at ville stille forstærkningsenheder til rådighed i dette scenarie.

Den øgede fokus på NATO i dette scenarie vil give udfordringer i forhold til Rusland. Arktisk Råd vil i dette scenarie have en mere sekundær rolle sammenlignet med i de andre scenarier og vil ikke for alvor have sikkerhedspolitikken på sin dagsorden, men alene beskæftige sig med emner, som er ukontroversielle set i forhold til stormagtsrivaliseringen og kyststaternes positionering i forhold til den, herunder især Ruslands positionering.

Den ændring i det internationale system, som ligger til grund for dette scenarie, er global, og det er derfor ikke kun i Arktis, at vilkårene for dansk forsvarspolitik er væsentligt ændret.

Stormagtsrivaliseringen må forventes at ændre prioriteterne for USA og NATO og dermed også vilkårene for den militære aktivisme i den danske udenrigspolitik. Arktis går i dette scenarie fra at være et randområde til at være et område af betydning. Arktis vil i 2025 i dette scenarie ikke være en national opgave, som skal prioriteres i forhold til vigtige NATO-missioner. Arktis vil i dette scenarie være vigtig for NATO og central for det transatlantiske forhold, og forsvarets indsats i Arktis vil, modsat hvad der er tilfældet i dag, være et væsentligt dansk bidrag til byrdedelingen inden for NATO i 2025.

Som i kystvagtsscenariet vil en øget global efterspørgsel efter varer og dermed råstoffer og fødevarer betyde en øget interesse for kommerciel aktivitet i det arktiske område. Den primære forskel vil ligge i, at det sker i et mere militariseret miljø. Man kan i nogle tilfælde forestille sig en lavere udviklingstakt i den kommercielle udnyttelse, fordi rivaliseringen kan give større usikkerhed om rettigheder og dermed større risiko ved investeringer og lavere rentabilitet.

Når fokus flytter fra kommerciel til militær aktivitet i dette scenarie, flyttes fokus samtidig fra aktiviteter, som primært foregår på havoverfladen, til aktiviteter, som kan foregå på, under og højt over havoverfladen. Et scenarie med øget militær spænding mellem stater i Arktis er et scenarie, hvor militære kapaciteter som ubåde og fly får en øget betydning.¹¹³ Den militære tilstedeværelse i luften må, henset til Kinas geostrategiske placering i forhold til Arktis og de arktiske kyststater, forventes at være begrænset. Der er stor afstand og meget luftrum mellem Arktis og Kina. Lufttruslen kan derfor i dette scenarie forventes at være meget langtrækkende maritime patruljefly, bombefly samt skibsbaserede fly og helikoptere. I det omfang der måtte være

hangarskibskampgrupper til stede i Arktis, vil der være et spil om tilstedeværelse og modbalancering supermagterne imellem. En kinesisk tilstedeværelse med hangarskibskampgrupper i Arktis skal endvidere ses i lyset af, at der her kan forventes at være tale om et sekundært operationsområde i forhold til Stillehavet. At etablere en flåde af en størrelse, der kan afse permanent tilstedeværelse i Arktis i 2025 med så slagkraftige enheder, vil forudsætte et flådeprogram så omfattende, at det næppe vil være sandsynligt, selv med den supermagtsrivalisering, som der lægges op til i dette scenarie. En trussel kan derfor i dette scenarie primært forventes fra ubåde. Lufttruslen må forventes at være lejlighedsvis og, når den optræder, modbalanceret af en amerikansk tilstedeværelse af tilsvarende flådeenheder og hangarskibsbaserede flystyrker samt lejlighedsvis "air policing"-missioner i lighed med de missioner, som NATO har gennemført i islandsk luftrum.

Samlet set vil situationen i konfrontationsscenariet i 2025 kunne betegnes som en kold konfrontation mellem USA og NATO på den ene side og Kina på den anden og med et Rusland, der positionerer sig i forhold til denne internationale orden. Der er tale om konfrontation og ikke om krig eller konflikt, og konfrontationens spændingsniveauer kan veksle, også fordi der vil være tale om en sekundær scene for konfrontationen med Stillehavet som den primære scene.

Forsvarets opgaver i 2025 i konfrontationsscenariet

Ideelt set er opgaven for Kongerigets forsvar i konfrontationsscenariet at håndhæve landets suverænitet sammen med allierede stater. Mange af de forhold vedrørende kystvagtsopgaverne, som er beskrevet i kystvagtsscenariet, vil fortsat være gældende i konfrontationsscenariet. Men kystvagtsopgaverne vil fylde relativt mindre, fordi den militære konfrontation naturligt vil fylde mere i Kongerigets forsvar. Den militære opgave vil være dimensionerende, og mange kystvagtsopgaver vil kunne løses som en underopgave af den militære opgaveløsning. I dette scenarie kan ses fire primære delopgaver for forsvaret i 2025 i Arktis:

- Overvågning af Kongerigets ansvarsområde som led i en fælles NATO-indsats.
- Beredskab og hævvelse af Kongerigets suverænitet.
- Regelmæssig deltagelse i NATO's stående styrker i Arktis.
- Kystvagtsopgaver

Overvågningen af Kongerigets ansvarsområde vil være dimensioneret af den aktivitet, som må forventes i 2025. En central opgave for forsvaret i 2025 vil i dette scenarie være at håndhæve

suverænitet over for andre staters ubåde og fly og disses eventuelle systematiske krænkelse af Kongerigets suverænitet. Områdets udstrækning vil alene betinge, at der ikke kan forventes en høj intensitet i de militære aktiviteter i hele området. Opgaven i dette scenarie er derfor at overvåge få og spredte enheder i et stort område. Det må forventes, at der etableres et NATO-fælles verificeret billede af, hvad der sker i hele det arktiske område, samt at NATO-landene tildeles ansvarsområder, hvor staterne har ansvaret for at etablere deres del af det samlede billede. Med en supermagtsrivalisering i dette scenarie kan det forventes, at ubåde kommer til at spille en vigtig rolle. Dels som en platform for atomvåben, dels fordi atomubåde er en effektiv måde at være til stede på militært i det arktiske klima – også under isen. Supermagterne kan forventes at have deres eget spil med ubåde, angrebsubåde¹¹⁴, overvågningssystemer og overfladeenheder, som skygger hinanden.

Kongeriget vil være en lille spiller i dette spil og primært levere overvågning i eget ansvarsområde. Kongerigets del af det arktiske område vil være interessant som gennemgangsområde for ubåde, der ønsker at positionere sig i forhold til mål på den amerikanske østkyst. Men også lytte- og efterretningsskibe og tilsvarende enheder, som opererer i tilknytning til Kongerigets territorium, vil skulle skygges som en del af en NATO-fælles indsats i dette område.

Kongerigets beredskab og hævde af suverænitet vil i 2025 være en integreret del af NATO's tilstedeværelse i Arktis. De øvrige arktiske NATO-lande vil have en berettiget forventning om, at Kongerigets territorium ikke udgør et område, hvor modstanderens ubåde og overfladeenheder frit og uset kan operere. Omvendt vil NATO-flådeenheder kunne forventes at være til rådighed til at forstærke Kongerigets egen indsats. NATO-flådeenheder vil typisk være standardfartøjer (eksempelvis fregatter) og kan ikke forventes at være særligt forberedt til arktiske forhold (eksempelvis isforstærket), da der vil være tale om enheder, som NATO-landene også vil anvende i anden sammenhæng. Danmark vil i 2025 sammen med de andre arktiske NATO-lande skulle sørge for specialiserede enheder, så NATOs kapacitet samlet set er tilstrækkelig med en kombination af specialiserede og ikke-specialiserede enheder.

Samlet stiller det krav til Kongeriget om at kunne deployere enheder i hele sit ansvarsområde, der er i stand til at hævde suveræniteten både på og under havoverfladen. I dette scenarie er der en lufttrussel, om end begrænset. Air policing – i stil med NATO's missioner på Island – vil kunne være en lejlighedsvis opgave for forsvaret. Under den kolde krig varetog USA luftforsvaret af Grønland med relativt begrænsede styrker. Siden afslutningen af den kolde krig har Kongeriget ikke

fundet det nødvendigt at have en permanent tilstedeværelse af luftforsvar i Grønland. Tilsvarende må man forvente en begrænset luftforsvarsopgave i 2025.

Et vigtigt element i at demonstrere og udøve et troværdigt beredskab vil i 2025 være deltagelse i større NATO-øvelser med deltagelse af stående enheder (herunder danske) og Kongerigets beredskab. Kongeriget vil i 2025 som en naturlig konsekvens af et mere omfattende og mere integreret NATO-samarbejde også skulle etablere lokal kommando og kontrol i sin del af NATOs ansvarsområde og bidrage til allieredes kommandoer og stabe og fælles NATO-kommandoer og -stabe med ansvar for Arktis.

Regelmæssig deltagelse i NATO-flådestyrker i Arktis må forventes i 2025 som en naturlig konsekvens af, at NATO involveres mere i de arktiske spørgsmål. I indsatsen mod pirater, kampen mod terror og før det under den kolde krig har NATO traditionelt etablerede fælles, integrerede flådestyrker, der har kunnet løse opgaver i et givet farvand.¹¹⁵ I dette scenarie forventes det også, at NATO i 2025 opererer med stående flådestyrker i området efter samme principper som NATOs nuværende stående flådestyrker med henblik på at have tilstrækkelige militære kapaciteter til rådighed i området og med henblik på at demonstrere alliansens solidaritet. Disse stående styrker tilvejebringes gennem nationernes lejlighedsvis bidrag. Kongeriget vil have en interesse i aktivt at stille enheder til rådighed for disse styrker. Disse enheder vil have en meget direkte betydning for Kongerigets sikkerhed, og Kongeriget vil have en interesse i at fremme en alliancefælles militær tilstedeværelse i Arktis i dette scenarie.

Forsvarets kystvagsaktiviteter, som de er beskrevet i kystvagtsscenariet, vil fortsat være gældende i konfrontationsscenariet. Men kystvagsopgaverne vil fylde relativt mindre, fordi den militære konfrontation naturligt vil fylde mere i Kongerigets forsvar. Udviklingen i tilgængeligheden af ressourcer vil adskille sig fra kystvagtsscenariet, ved at overvågningen af ressourceudvindingen går fra at være en statslig overvågning af kommercielle interesser til at være en statslig overvågning af andre staters optræden. Konfrontationen behøver i dette scenarie ikke at handle om konkrete ressourcer, omvendt kan mindre stridigheder om ressourcer få en stor eksponering, fordi de bliver en del af et større stormagtsspil.

Særlige vilkår og muligheder for forsvarets opgaveløsning i konfrontationsscenariet

Forsvaret vil få et øget behov for at kunne overvåge andre staters ubåde og fly og disses eventuelle krænkelse af Kongerigets suverænitet. Områdets udstrækning vil i sig selv betinge, at der ikke kan forventes en høj intensitet i de militære aktiviteter i hele området. En realistisk vurdering af

overvågningsopgaven er derfor, at der skal overvåges få og spredte enheder i det store ansvarsområde.

Sammenlignet med overvågning af farvand og luftrum i Syddanmark er det en kæmpe opgave. Forsvaret skal derfor tænke anderledes, når det i dette scenarie skal finde løsninger frem mod 2025. Det vil simpelthen ikke være en hensigtsmæssig økonomisering med kræfterne, at overføre kendte overvågningsløsninger til det arktiske område. Problemstillingen kan illustreres ved at se på et andet land med en kæmpemæssig overvågningsopgave – Australien. Hvis Australien selv skulle etablere en overvågningskæde om sit interesseområde, ville den være længere end den NAGDE-radarkæde, som NATO etablerede i Europa under den kolde krig. Australien har i stedet valgt at satse på lavfrekvent radar¹¹⁶ suppleret med radar- og patruljefly og overvejer endvidere brug af satellitter og ubemandede fly¹¹⁷. Udfordret af enorme områder har Australien været tvunget til at udvikle særlige løsninger. Pointen er ikke, at lige præcis den australske løsning vil være påkrævet i Arktis i 2025. Pointen er, at Danmark, i samarbejde med sine allierede, vil skulle finde egnede overvågningsløsninger, der, som i Australiens tilfælde, kan danne grundlag for sikkerheds- og overvågningsopgaver i et endog meget stort område. Eksisterende radar- og overvågningsystemer ville blive overmatchet af afstande og områdets udstrækning, hvis de blev deployeret til Grønland. Den militære opgave vil være givet af de militære enheder og platforme, som vil kunne forventes at operere i Arktis i dette scenarie. Havisens afsmeltning vil have betydning for, at andre militære kapaciteter kan komme i spil, end det var tilfældet under den kolde krig. Men området vil fortsat have en særlig klimatisk beskaffenhed, som vil forudsætte særlige militære kapaciteter og nogen grad af specialisering. Det forhold, at området primært er hav, vil også dimensionere behovet for militære kapaciteter uagtet forandringerne i klimaet.

Overvågningen vil være udgangspunktet for Kongerigets deltagelse i alliancesamarbejdet, fordi den markerer dansk suverænitet og giver mulighed for rettidig deployering af allierede militære enheder i en situation, hvor Kongeriget næppe vil have ressourcerne til at opretholde en militær kapacitet, der er tilstrækkelig til en selvstændig dansk rolle. Den egentlige våbenkapacitet vil i dette scenarie skulle ses i en alliancesammenhæng, hvor Kongerigets militære kapacitet vil skulle ses som et troværdigt alliancebidrag, som også vil være underlagt en byrdedelingslogik, men hvor allianceperspektivet også åbner op for en vis specialisering. Militær tilstedeværelse frem for kommerciel udnyttelse i takt med havisens afsmeltning er en drivende faktor. Det kan betinge større krav til forsvarets kapaciteter om at kunne operere, før isen smelter, hvilket konkret kan handle om

øget luftovervågning og flere isforstærkede enheder med egentlig kampkraft. Behovet for at sikre Kongerigetets interesser gennem alliancer stiller krav om faste kommando- og kontrolarrangementer og enheder. Konfrontationsscenariet kan stille større krav til kommando og kontrol, end tilfældet var til Grønlands Kommando under Den Kolde Krig, hvor de militære enheder brugte det arktiske område som udgangspunkt for strategiske operationer. I konfrontationsscenariet er der behov for at styre taktiske operationer og enheder, der har Arktis både som udgangsområde og som indsats- og operationsområde. Med en større tilgængelighed bliver Arktis i højere grad et "theatre of operation" i sin egen ret og ikke kun et gennemgangsområde. Der er derfor behov for en mere omfattende og robust kommando- og kontrolstruktur, end tilfældet var under den kolde krig. En robust kommandostruktur skal kunne indgå i en allieret kommandostruktur. Det canadisk-amerikanske projekt, der udbygger NORAD-strukturen i Nordamerika, kunne tyde på, at dette vil ske i bilateralt samarbejde i en NATO-kontekst, byggende på at begge parter udbygger deres kommandostruktur i en koordineret indsats.

USA må i dette scenarie forventes at have store interesser i Arktis, og Danmark vil blive mødt af forventningen om at tage sin del af byrderne i NATO og det transatlantiske forhold.

Konklusion

Denne rapport har beskrevet de situationsdannende faktorer, som vil kunne påvirke udviklingen i Arktis i 2025, og har på den baggrund opstillet scenarier, hvor det sikkerhedspolitiske udgangspunkt for situationen i Arktis er varieret: om den arktiske udvikling vil blive præget af en samarbejdende orden, af lejlighedsvis kriser mellem staterne eller af en rivalisering mellem Kina og USA. I de enkelte scenarier er denne generelle situation beskrevet. På den baggrund er der tegnet et billede af forsvarets opgaveløsning i år 2025 i de enkelte scenarier, og der er beskrevet de implikationer for sammensætningen af forsvarets kapacitet i Arktis, som følger af de enkelte scenarier. Kravene til forsvaret og forsvarets opgaveløsning inden for hvert af de tre scenarier kan opsummeres således:

Kystvagtsscenariet

Forsvaret i Arktis bør i dette scenarie kunne danne tyngde i kystvagtsopgaverne i tid og rum, da aktiviteterne i højere grad end nu vil variere over tid. Samarbejde med andre nationer om kystvagsaktiviteter vil reducere, men næppe fjerne behovet for yderligere national kapacitet. Sammensætningen af Forsvarets kystvagtskapacitet i Arktis skal bidrage troværdigt til samarbejdet og byrdedelingen og ad den vej være med til at fremme en samarbejdende orden. Det gælder i forhold til de eftersøgnings- og redningsaktiviteter, som må forventes som følge af en øget trafikmængde, og det gælder i forhold til kontrollen med ressourceeftersøgningen og -udnyttelsen (fra fisk til olie). Overvågning er en central brik, når Kongeriget skal verificere opretholdelsen af internationale normer og regimer. Forsvaret skal derfor under alle omstændigheder udbygge overvågningen i hele den økonomiske zone med henblik på at kunne konstatere systematiske krænkelse.

Krisestyringsscenariet

Normalbilledet i dette scenarie og det afledte behov for kystvagtskapacitet vil være stort set identisk med kystvagtsscenariet. Forsvaret skal herudover kunne danne tyngde i tid og rum med sine overvågningskapaciteter i forbindelse med de enkelte kriser. Der kan forventes kontinuerlig udvikling af kystvagtsopgaverne, og nye enheder skal derfor besidde et udviklingspotentiale. Krisestyring vil forudsætte tæt koordination mellem den militære og den civile ledelse, hvilket i dette scenarie vil kræve, at der er veletablerede og indøvede kommando- og kontrolprocedurer og -faciliteter, som sikrer en god civil-militær koordination. Forsvaret skal i dette scenarie være ressourcemæssigt dimensioneret til at kunne prioritere tillidsskabende tiltag højt. Dette omfatter

eksempelvis tilbagevendende øvelsesaktiviteter i regi af Arktisk Råd, men også andre tillidsskabende aktiviteter bør overvejes.

Konfrontationsscenariet

I dette scenarie skal forsvaret i Arktis – ud over at råde over en tilstrækkelig kystvagtskapacitet – være i stand til at overvåge overfladeskibe såvel som ubåde og fly. Kapaciteten skal dimensioneres til at overvåge få og spredte enheder i det store område. Overvågningen skal kunne markere suverænitet og give mulighed for rettidig deployering af danske og allierede militære enheder. Forsvaret skal derfor råde over egentlige kampenheder, der i udrustning og antal kan udgøre et troværdigt alliancebidrag. Der kan blive tale om en vis specialisering, hvilket konkret kan udmønte sig i øget luftovervågning og flere isforstærkede enheder med egentlig kampkraft. Forsvaret bør i dette scenarie etablere en mere robust kommando- og kontrolstruktur, som, ud over at varetage eksisterende kystvagtsopgaver, også kan styre taktiske operationer og enheder, der har Arktis som operationsområde, herunder foretage den fornødne koordination med og føring af allierede enheder.

Forskellige scenarier indikerer forskellige løsninger på forsvarets opgaver og aktiviteter i Arktis, men der er samtidig også fællestræk.

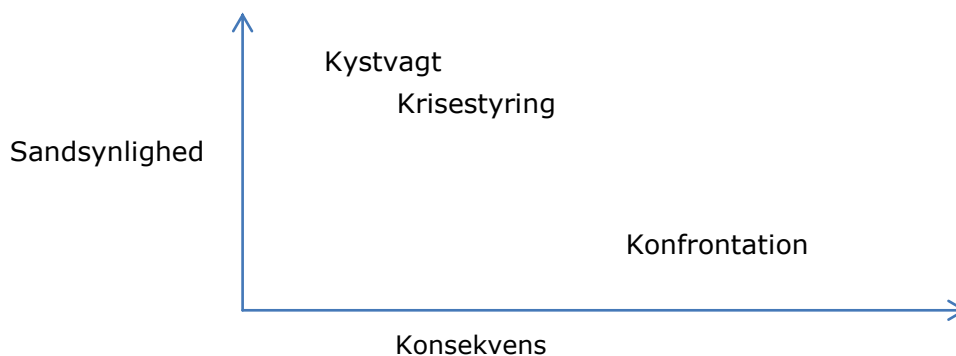
Overvågning er en central opgave i alle tre scenarier, men kravene til den varierer. Hvad enten der er tale om en kontinuerlig overvågning af kommerciel aktivitet eller en overvågning af dansk ansvarsområde i en alliancesammenhæng, så er et fællestræk ved scenarierne, at de indikerer et stort behov for at kunne overvåge den øgede aktivitet i Arktis. Et andet fællestræk er den rolle, som internationalt samarbejde vil spille for forsvarets opgaveløsning i 2025. Arktis er et geografisk udstrakt område, hvor en lille stat som Kongeriget Danmark ikke vil kunne løse alle opgaver alene. Kongeriget vil have en interesse i at samarbejde om suverænitetshævdelse og kystvagt, alt efter scenarie. Interessant nok er det krisestyringsscenariet, som stiller de største krav til en selvstændig dansk kapacitet i Arktis, fordi scenariet ikke er militariseret nok til NATO-samarbejdet, og fordi lejlighedsvis kriser i forholdet mellem staterne kan lægge en dæmper på kystvagtsamarbejdet. Men internationalt samarbejde om udfordringerne i Arktis vil kunne reducere Kongerigets behov for ekstra kapacitet til forsvaret til at imødegå de nye udfordringer. Men internationalt samarbejde, som løser opgaverne på tværs af landegrænser, vil have en gensidigt forpligtigende karakter. Kongerigets mulighed for at opnå fordele ved et sådant samarbejde vil også afhænge af, om Kongeriget Danmark leverer et troværdigt bidrag, hvad enten det drejer sig om kystvagtsopgaver eller om fælles NATO-enheder. Forsvarets sammensætning i Arktis vil skulle ses ud fra en overvejelse om byrdedeling med de arktiske kyststater, som Kongeriget Danmark vil samarbejde

med i de forskellige scenarier. Konfrontationsscenariets forudsætning om global rivalisering vil endvidere betyde, at forsvarets enheder i Arktis i dette scenarie ikke kun skal ses i relation til en byrdedeling i Arktis, men også i forhold til fordelingen af byrderne generelt i NATO.

Alle tre scenarier indikerer et øget behov for forsvarets tilstedeværelse i Arktis i 2025. Men der er ikke nødvendigvis behov for en 1:1-udvidelse af den nuværende kapacitet i Nordatlanten, i takt med at ansvarsområdet udvides. Omvendt vil det være naivt ikke at forvente et øget behov for kystvagtskapaciteter i 2025. Der er ikke noget i de tre scenarier, som indikerer, at de kommercielle aktører vil afholde sig fra at udnytte de muligheder, som en øget tilgængelighed af det arktiske område vil indebære. Der vil ganske enkelt være en større kommerciel aktivitet i alle tre scenarier, som vil kræve en større opmærksomhed på kystvagtsenheder, også fordi legitimiteten bag øgede krav til civile aktører også bunder i en større statslig indsats, og hævvelse af Kongerigets suverænitet i forhold til kommercielle aktører.

Perspektivering

Denne rapport har opstillet tre scenarier for udviklingen i Arktis og forsøgt at beskrive, hvilke implikationer hvert af disse scenarier vil have for forsvarets opgaveløsning i Arktis. Vi har set på hvert scenarie for sig. Ikke alle scenarier er lige sandsynlige, og omvendt er der stor forskel på konsekvenserne for Danmark i scenarierne – hvor skadelige de er. Figur 3 nedenfor illustrerer sammenhængen mellem sandsynlighed og konsekvens i scenarierne.



Figur 3. Scenarierne indplaceret i forhold til sandsynlighed og konsekvens.

Vores pointe er derfor ikke, at konfrontationsscenariet med Kina er sandsynligt, men derimod at det er et meget farligt scenarie, som illustrerer de store konsekvenser, som det vil have for Kongeriget, som – i modsætning til i de øvrige scenarier – ikke selv vil kunne sætte en udenrigspolitisk dagsorden i dette scenarie. Paradoksalt nok vil Kongerigets hårde militære kapaciteter kun i ringe grad gøre en forskel i konfrontationsscenariet, hvilket illustrerer, at Kongeriget har en klar interesse i at undgå en militarisering af Arktis.

En vigtig pointe er, at stateres forberedelser på et givet scenarie er med til at påvirke andre stateres opfattelse af, hvilket scenarie der er det mest sandsynlige. Det er ikke uden konsekvenser, hvis staterne helgarderer sig og udvikler deres militære kapacitet i forhold til ”worst case”, for så er der en risiko for, at det er det scenarie, som manifesterer sig på grund af den sikkerhedsliggørelse, som har fundet sted. Scenarier kan på den måde fungere som selvopfyldende profetier. I foregående afsnit er opsummeret de væsentligste implikationer, som de enkelte scenarier har for forsvarets fremtidige opgaveløsning. Man kan ikke se beskrivelsen af forsvarets forskellige opgaveløsninger som en samlet tjekliste over de tiltag, som skal til for at være klar til fremtiden. Hvis man forbereder sig på alle tre scenarier, risikerer man at iværksætte initiativer, som er hensigtsmæssige i ét scenarie, men som er uhensigtsmæssige i andre scenarier. Scenarierne illustrerer de strategiske valg, som forsvarspolitikken står over for i det arktiske område.

Det er vigtigt at være opmærksom på signalværdien, når Kongeriget forbereder sig på en arktisk fremtid. At anvende ”hårde” militære kapaciteter i kystvagtsopgaver kan fra et administrativt perspektiv være en måde at udnytte forsvarets kapaciteter bedst muligt på, men kan udefra tolkes som en unødigt militarisering. Omvendt kan reduktion af forsvarets tilstedeværelse blive tolket som en manglende dansk vilje til at føre internationale aftaler om kystvagt i Arktis ud i livet og dermed som en manglende dansk interesse i en samarbejdende orden i Arktis.

Kongerigets arktiske strategi fastslår, at der ønskes en fredelig udvikling¹¹⁸. Det maner umiddelbart til forsigtighed med at dimensionere forsvaret til konfrontationsscenariet og peger i retning af kystvagtsscenariet. Omvendt rummer det også en risiko for ikke at forberede sig på andre scenarier – herunder risikerer man at undergrave en samarbejdende orden, fordi man ikke havde forberedt sig på, at kriser kunne opstå. Det handler om håndtering af risici. Selvom hovedparten af rapporter og litteratur peger på en fredelig udvikling i Arktis som det mest sandsynlige, så er konsekvenserne omvendt store ved de scenarier, som betragtes som mindre sandsynlige. Der er derfor tale om et politisk valg mellem et sandsynligt scenarie med færrest implikationer og mindre sandsynlige scenarier med vidtgående implikationer.

Bilag

”*Arktiske Scenarier*”: Ekspertkonference afholdt 6. september 2011. Kan lokaliseres på http://cms.polsci.ku.dk/events/copd_januar2020/. Nedenstående er citeret fra hjemmesiden.

Den 6. september afholdt Center for Militære Studier et seminar om Arktis. Seminaret er en del af en proces, der skal føre til en rapport fra Center for Militære Studier vedr. det danske forsvars fremtidige rolle i Arktis. Ved arrangementet deltog relevante myndigheder, beslutningstagere samt folketingsmedlemmer.

Ved seminaret præsenterede Danmarks ambassadør i Arktisk Råd Lars Møller Rigsfællesskabets strategi for Arktis og forklarede Rigsfællesskabets fremtidige interesser i regionen.

Professor ved Laplands Universitet Timo Koivurova talte om den fremtidige rolle og de fremtidige udfordringer for Arktisk Råd.

Derefter fulgte dr. Olav Schram Stokke fra Fridtjof Nansen Instituttet med oplæg om UNCLOS og de juridiske aspekter ved udviklingen i Arktis.

Herefter holdt Kristian Åtland fra Forsvarets Forskningsinstitut (FFI) oplæg om Rusland, Norge og Det Høje Nord.

Bernt Berger fra SIPRI holdt et oplæg om den kinesiske interesse i Arktis og regionens prioritet i kinesisk strategi.

Slutteligt blev det amerikanske syn på Arktis vurderet af dr. Heather A. Conley fra Center for Strategic and International Studies.

Seminaret afstedkom flere konklusioner, blandt de mere centrale var:

- at den kinesiske interesse i Arktis næsten udelukkende er af kommerciel art,
- at Arktis i et amerikansk perspektiv (indtil videre) er en sekundær interesse og prioritet,
- at retorikken om konfliktpotentiale er stærkt overdrevet, bl.a. eksemplificeret ved den norsk-russiske delimitationstraktat fra 2010,
- at en yderligere fokus på at tale om militarisering i forbindelse med Arktis ikke er gavnlig for regionen.

Noter

- ¹ Danmarks Udenrigsministerium, Grønlands Udenrigsdirektorat & Færøernes Udenrigsministerium Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-20 (København, Udenrigsministeriet, 2011) 13.
- ² Lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.
- ³ Danmarks Udenrigsministerium, Grønlands Udenrigsdirektorat & Færøernes Udenrigsministerium Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-20 (København, Udenrigsministeriet, 2011).
- ⁴ Keohane, Robert O. og Nye, Joseph S., Jr., *Globalization, What's New? What's Not? (And So What?)* i *Foreign Policy*, nr. 118, (2000) 104-19.
- ⁵ Buzan, Barry & Wæver, *Regions and Powers: the Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- ⁶ Roi, Michael L., Russia – the greatest Arctic Power? (*The Journal of Slavic Military Studies*, 23:4, 2010) 551-573.
- ⁷ Buzan, Barry, *The Inaugural Kenneth N. Waltz Annual Lecture: A World Without Superpowers – Decentered Globalism* (i *International Relations*, vol. 25, nr. 1 2011) 3-25.
- ⁸ Buzan, Barry & Wæver, *Regions and Powers: the Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- ⁹ Forsvarskommissionen af 2008, *Dansk forsvar. Globalt engagement*, beretning fra Forsvarskommissionen af 2008 (2009) 36 & 60.
- ¹⁰ Forsvarskommissionen af 2008, *Dansk forsvar. Globalt engagement*, beretning fra Forsvarskommissionen af 2008 (2009) 38-41.
- ¹¹ Danmarks Udenrigsministerium, Grønlands Udenrigsdirektorat & Færøernes Udenrigsministerium Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-20 (København, Udenrigsministeriet, 2011).
- ¹² *The Ilulissat Declaration*, lokaliseret d. 11. september 2011 på <http://arctic-council.org/filearchive/Ilulissat-declaration.pdf>.
- ¹³ Grønlands Hjemmestyre & Danmarks Udenrigsministerium, *Arktis i en brydningstid, forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område* (København, Udenrigsministeriet, 2008).
- ¹⁴ Forsvarskommissionen af 2008, *Dansk forsvar globalt engagement*, beretning fra Forsvarskommissionen af 2008 (2009) 70-72.
- ¹⁵ Gray, Colin S., *Strategic Thoughts for Defence Planners* (i *Survival*, vol. 52, nr. 3, 2010), 162.
- ¹⁶ Kahn, Herman & Anthony J. Wiener: *The Year 2000. A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years* (New York, MacMillan, 1967), 6.
- ¹⁷ Van der Heijden, Kees, *Scenarios. The Art of Strategic Conversation* (i Chichester: John Wiley & Sons, 2005): 11-18, 53-55 & 120-30.
- ¹⁸ Schoemaker, Paul J.H., *Scenario Planning – a Tool for Strategic Thinking* (Sloan Management Review vol. 36, nr. 2, 1995) 37-39.
- ¹⁹ Ghamari-Tabrizi, Sharon, *The Worlds of Herman Kahn: The Intuitive Science of Thermonuclear War* (Cambridge, Harvard University Press, 2005) 124-37.
- ²⁰ NATO long term planning handbook: [http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069///TR-069-\\$\\$TOC.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069///TR-069-$$TOC.pdf). Lokaliseret 18/11 2011. Se også Rasmussen, Mikkel Vedby, *The Risk Society at War* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006).
- ²¹ Van der Heijden, Kees, *Scenarios. The Art of Strategic Conversation* (i Chichester: John Wiley & Sons 2005) 83-107.
- ²² Schoemaker, Paul J.H., *Scenario Planning – a Tool for Strategic Thinking* (Sloan Management Review vol. 36, nr. 2, 1995) 33.
- ²³ Schoemaker, Paul J.H., *Scenario Planning – a Tool for Strategic Thinking* (Sloan Management Review vol. 36, nr. 2, 1995).
- ²⁴ Schoemaker, Paul J.H., *Scenario Planning – a Tool for Strategic Thinking* (Sloan Management Review vol. 36, nr. 2, 1995) 35.
- ²⁵ Schoemaker, Paul J.H., *Scenario Planning – a Tool for Strategic Thinking* (Sloan Management Review vol 36, nr.2, 1995) 32.
- ²⁶ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig ”Hold hovedet koldt” (Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 44.
- ²⁷ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig ”Hold hovedet koldt” (Dansk Institut for Militære Studier, 2009).
- ²⁸ Danmarks Udenrigsministerium, Grønlands Udenrigsdirektorat & Færøernes Udenrigsministerium Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-20 (København, Udenrigsministeriet, 2011) 20.

- ²⁹ Forslag til lov om Grønlands Selvstyre, fremsat den 5. februar 2009 af statsministeren (Anders Fogh Rasmussen), Bemærkningerne til lovforslaget, punkt 11.
- ³⁰ Archer, Clive *Greenland, US Bases and Missile Defence. New Two-Level Negotiations* (i *Cooperation and Conflict*, vol. 38, nr. 2, 2003) 125-47;
Kristensen, Kristian S., *Greenland, Denmark and the Debate on Missile Defense. A Window of Opportunity for Increased Autonomy* (København, Dansk Institut for Internationale Studier, 2004);
Gad, Ulrik P., *Post-Colonial Identity in Greenland? When the Empire Dichotomizes Back – Bring Politics back in* (i *Journal of Language and Politics*, vol. 8, nr. 1, 2009), 136-158.
Petersen, Nikolaj, *The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy* (i Nanna Hvidt & Hans Mouritzen, Danish Foreign Policy Yearbook 2009, Copenhagen, Danish Institute for International Studies 2009).
- ³¹ Lov om Færøernes Hjemmestyre, lov nr. 137 af 23/3 1948; Lov om Grønlands Selvstyre, lov nr. 473 af 12/6 2009; *Danmarks Riges Grundlov*, lov nr. 169 af 5/6 1953.
- ³² Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando (København, Forsvarsministeriet, 2011) 15-24;
Lov om Grønlands Selvstyre, lov nr. 473 af 12/06/2009, § 2 & bilag; Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission (2008), 26, 50 & 442.
- ³³ Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando (København: Forsvarsministeriet, 2011) 18-24.
- ³⁴ Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando (København: Forsvarsministeriet, 2011) 15-24.
- ³⁵ *Lov om Grønlands Selvstyre*, lov nr. 473 af 12/06/2009, § 2 & bilag; Grønlandsk-dansk Selvstyrekommission (2008), 39-41.
- ³⁶ Forsvarsministeriet, Redningstjenesten i Grønland: Betænkning og udkast dertil, Rigsarkivet; Forsvarsministeriet, Redningstjenesten i Grønland: Betænkning og udkast dertil (1983-1984).
En kort sammenfatning af tilpasningerne i 1977-1983 fremgår af Tinbox-tillæg til FLYNYT nr. 4/1988, som kan findes samme sted.
- ³⁷ Betænkning over forslaget til lov om forsvarrets organisation m.v. af 24. februar 1960.
- ³⁸ En kort sammenfatning af tilpasningerne i 1977-1983 fremgår af Tinbox-tillæg til FLYNYT nr. 4/1988.
- ³⁹ 2012 Resultatkontrakt. Resultatkontrakt indgået mellem Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement. <http://forsvaret.dk/FKO/Nyt%20og%20Presse/Publicationer/Documents/Resultatkontrakt%202012.pdf>.
- ⁴⁰ Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando (København: Forsvarsministeriet, 2011) 16-18.
- ⁴¹ Kristensen, Kristian S., *Negotiating Base Rights for Missile Defence: the Case of Thule Air Base in Greenland* (i Heurlin, Bertel & Sten Rynning: *Missile Defence: International, Regional and National Implications*, London, Routledge, 2005), 184-85.
- ⁴² Forsvarsministeriet, *Forsvarsforliget 2010-14* (København, Forsvarsministeriet, 2009), 10.
- ⁴³ En del af det bagvedliggende udredningsarbejde er gennemført, se Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando (København: Forsvarsministeriet, 2011).
- ⁴⁴ Danmarks Udenrigsministerium, Grønlands Udenrigsdirektorat & Færøernes Udenrigsministerium (2011), *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-20*, København.
- ⁴⁵ Agreement on Cooperation and Aeronautical and Maritime Search and Rescue, lokaliseret 18/11 2011 på <http://arcticportal.org/features/features-of-2011/arctic-search-and-rescue-agreement>.
- ⁴⁶ Holm, Erik, *Krydstogtskibe leger med livet i Arktis* (i *Ingeniøren*, 2010) d. 25/8 2010.
- ⁴⁷ Se eksempelvis EDA's oversigt: http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/factsheet_-_pooling_sharing_final.sflb.ashx.
- ⁴⁸ Stoltenberg, Thorvald, *Nordisk samarbeid om sikkerhets- og utenrikspolitik* (Oslo, 2009) 12-21.
- ⁴⁹ Bertelsen, Rasmus G., *Structural, Environmental, and Political Conditions for Security Policy in the High North Atlantic* (i *Strategic Insights*, vol. 9, nr. 2, 2009) 35.
- ⁵⁰ Se Forsvarsministeriets offentliggørelse af bilateral aftale fra februar 2011 på <http://www.fmn.dk/Nyheder/Pages/BilateralsamarbejdsaftaleunderskrevetmellemDanmarkogRusland.aspx>.
- ⁵¹ Ringsmose, Jens og Rynning, Steen, *The Impeccable Ally – Denmark, NATO, and the Uncertain Future of Top Tier Membership* (i Nanna Hvidt & Hans Mouritzen: *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2008) 23-46.
- ⁵² Rynning, Sten, *Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September* (i Per Carlsen & Hans Mouritzen (2003): *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2003), 23-46.

- ⁵³ Snyder, Glenn H., *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997). 165-99;
- Ringsmose, Jens, *Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War* (i *Cooperation and Conflict*, vol. 44, nr. 1, 2009) 73-97.
- ⁵⁴ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 13-19.
- ⁵⁵ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 17.
- ⁵⁶ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 14-16.
- ⁵⁷ Duhaime, Gerard & Andree Caron, *The Economy of the Circumpolar Arctic* (i Glomsrød, Solveig & Julie Aslaksen (2006): *The Economy of the North*, Oslo: Statistics Norway, 2009) 18-19.
- ⁵⁸ Gautier, Donald L. et al., *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle* (Menlo Park, USGS, 2006).
- ⁵⁹ Johnson, Peter F., *Arctic Energy Resources and Global Energy Security* (i *Journal of Military and Strategic Studies*, 2010) 15.
- ⁶⁰ Gautier, Donald L. et al., *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle* (Menlo Park, USGS, 2010).
- ⁶¹ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 16-17.
- ⁶² Altman, Roger C., *Globalization in Retreat: Further Geopolitical Implications of the Crisis* (i *Foreign Affairs*, 88, nr. 4, 2009) 2-7.
- ⁶³ Buzan, Barry & Ole Wæver, *Regions and Powers: the Structure of International Security* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).
- ⁶⁴ Buzan, Barry, *The Inaugural Kenneth N. Waltz Annual Lecture: A World Without Superpowers – Decentered Globalism* (i *International Relations*, vol. 25, nr. 1, 2011) 3-25.
- ⁶⁵ Clarke, Michael, *Making the Crooked Straight: China's Grand Strategy of "Peaceful Rise" and its Central Asian Dimension* (i *Asian Security*, vol. 4, nr. 2, 2008) 107-42.
- ⁶⁶ Monaghan, Andrew, 'An Enemy at the Gates' or 'From Victory to Victory'? *Russian Foreign Policy* (i *International Affairs*, vol. 84, nr. 4, 2008) 730-31.
- ⁶⁷ Howorth, Jolyon, *The EU as a Global Actor: Grand Strategy or a Global Grand Bargain* (i *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, nr. 3, 2010) 457-58;
- Smith, Michael E., *A Liberal Grand Strategy in a Realist World? Power, Purpose, and the EU's Changing Role* (i *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nr. 2, 2011) 159;
- Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power* (London, Adelphi Paper, 368-9, 2005) 145-6;
- Ikenberry, G. John, Michael Mastanduno & William C. Wohlforth, *Unipolarity, State Behavior and Systemic Consequences* (i *World Politics*, vol. 61, nr. 1, 2009) 1-27.
- ⁶⁸ Jacobson, Linda, *As China Prepares for an Ice-free Arctic* (Stockholm, SIPRI Insights on Peace and Security, 2010).
- ⁶⁹ Danmarks Udenrigsministerium, Grønlands Udenrigsdirektorat & Færøernes Udenrigsministerium, *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-20* (København, Udenrigsministeriet, 2011) 31.
- ⁷⁰ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 14-15.
- ⁷¹ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 13-19.
- ⁷² Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 13-19.
- ⁷³ Arctic Council, *Arctic Marine shipping assessment (2009) Shipping Assessment*, 78-81.
- ⁷⁴ Arctic Council, *Arctic Marine shipping assessment (2009) Shipping Assessment*, 5 & 112-14.
- ⁷⁵ Kronbak, Jacob & Miaojia Liu, *The Potential Economic Viability of using the Northern Sea Route (NSR) as an Alternative Route between Asia and Europe* (i *Journal of Transport Geography*, vol. 18, nr. 3, 2010) 434-444.
- ⁷⁶ Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, *Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando* (København, Forsvarsministeriet, 2011) 15-24.
- ⁷⁷ Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis* (Boulder, Lynne Rienner, 1997) 49-50 & 141-45.
- Waltz, Kenneth N., *The Theory of International Politics* (Long Grove, Waveland Press, 1979) 118.

- ⁷⁸ Griffiths, Franklyn, *Arctic Security – the indirect approach* (i Kraka James “Arctic Security in an Age of Climate Change”, Cambridge University Press, 2011) 10-20.
- ⁷⁹ Stokke, Olav Schram, *A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention* (i Marine Policy, vol. 31, nr. 4, 2007) 402-408.
- ⁸⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (UNCLOS) lokaliseret 18/11 2011 på http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm.
- ⁸¹ Koivurova, Timo, *Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance* (Polar record, 2007).
- ⁸² Stokke, Olav Schram, *A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention* (Marine Policy, vol. 31, nr. 4, 2007) 402-408.
- ⁸³ Koivurova, Timo, *The Climate Policy of the Arctic Council* (i Koivurova, Timo et al. “Climate Governance in the Arctic” (Springer) 51-76.
- ⁸⁴ Koivurova, Timo, *The Climate Policy of the Arctic Council*, i Koivurova, Timo et al. “Climate Governance in the Arctic” (Springer) 51-76.
- ⁸⁵ Jensen, Øystein, *The IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters*. FNI Report 2/2007, Fristjof Nansen Instituttet. Lokaliseret 18/11 2011 på <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0207.pdf>.
- ⁸⁶ Rahbek-Clemmensen, Jon og Jørgensen, Henrik Jedig, *Hold hovedet koldt* (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2009) 14-16.
- ⁸⁷ Koivurova, Timo, *Environmental Protection in the Arctic and Antarctic: Can the Polar Regimes Learn From Each Other?* (International Journal of Legal Information, volume 33, issue 2, 2005).
- ⁸⁸ Borgerson, Scott G., *Arctic Meltdown* (i Foreign Affairs vol. 87, no. 2, 2008).
- ⁸⁹ Herz, John H., *Political Realism and Political Idealism* (Chicago, Chicago University Press, 1951).
Booth, Kenneth & Nicholas Wheeler, *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics* (New York, Palgrave, 2008).
Robert Jervis, *Cooperation Under the Security Dilemma* (i *World Politics* vol. 30, nr. 2, 1978) 167-214.
- ⁹⁰ Huebart, Rob, *The Newly Emerging Arctic Security Environment* (Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute 2010).
- ⁹¹ Huebart, Rob, *The Newly Emerging Arctic Security Environment* (Calgary: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2010) 10-12.
- ⁹² Bengtsson, R., *Norden in the Arctic and the Baltic Sea Region* (i Tiilikainen, T. and Korhonen, K. (eds.) *Possibilities for enhanced Nordic cooperation in international affairs*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2011) 311.
- ⁹³ Roi, Michael L., *Russia – the greatest Arctic Power?* (i *The Journal of Slavic Military Studies*, 23:4, 2011) 551-573.
- ⁹⁴ Åtland, Kristian, *Russia's Armed Forces and the Arctic* (Contemporary Security Policy volume 32, issue 2, 2011) 278-80.
Conley, Heather & Kraut, Jamie, *U.S. Strategic Interests in the Arctic* (Washington, A Report of the CSIS Europe Program, 2007) 9.
- ⁹⁵ Roi, Michael L., *Russia – the greatest Arctic Power?* (i *The Journal of Slavic Military Studies*, 23:4, 2011) 551-573.
- ⁹⁶ Åtland, Kristian, *Russia's Armed Forces and the Arctic* (Contemporary Security Policy volume 32, issue 2, 2011).
- ⁹⁷ Åtland, Kristian *Russia's Armed Forces and the Arctic* (Contemporary Security Policy volume 32, issue 2, 2011) 267.
- ⁹⁸ O'Rourke, Ronald, *Coast Guard Polar Icebreaker Modernization: Background, Issues, and Options for Congress* (Washington, Congressional Research Service, 2010).
- ⁹⁹ Conley, Heather og Kraut, Jamie, *U.S. Strategic Interests in the Arctic* (Washington, A Report of the CSIS Europe Program, 2010) 10.
- ¹⁰⁰ Se eksempelvis den officielle canadiske *Nothern Strategy*, lokaliseret 18/11 2011 på <http://www.northernstrategy.gc.ca/index-eng.asp>.
- ¹⁰¹ Jakobson, Linda, *China Prepares for an Ice-free Arctic* (Stockholm, SIPRI, 2010).
- ¹⁰² Archer, Clive, *An EU Arctic Policy?* (Conference paper, UACES Conference Bruges, september 2010) 6-8.
- ¹⁰³ United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (UNCLOS) lokaliseret 18/11 2011 på http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm.
- ¹⁰⁴ Lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v. §4 og 14, samt bemærkninger til lovforslaget fremsat den 29. november 2000 af forsvarsministeren (Hans Hækkerup).
- ¹⁰⁵ Stoltenberg, Thorvald, *Nordisk samarbeid om sikkerhets- og utenrikspolitik* (Oslo, 2009).

¹⁰⁶ Se Farvandsvæsnets beskrivelse på <http://www.frv.dk/Sejladsinformation/AIS/Pages/Index.aspx>. Lokaliseret 18/11 2011.

¹⁰⁷ SAR-konventionen, lokaliseret 18/11 2011 på:

<http://www.imo.org/ourwork/safety/radiocommunicationsandsearchandrescue/searchandrescue/pages/sarconvention.aspx>.

¹⁰⁸ Såfremt den nuværende udvikling af arktiske kapabiliteter blandt de arktiske kyststater fortsætter uændret frem til 2025.

¹⁰⁹ Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, *Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando* (København, Forsvarsministeriet, 2011) 30-34.

¹¹⁰ Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, *Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando* (København, Forsvarsministeriet, 2011) 60.

¹¹¹ Petersen, Nikolaj, *Grønland i global sikkerhedspolitik* (København, Gyldendal, 1992).

¹¹² Petersen, Nikolaj, *The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy* (i Nanna Hvidt & Hans Mouritzen, *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*) (Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2009).

¹¹³ Bacon, Lance M., *Icebreaker* (Armed Forces Journal, marts 2010).

¹¹⁴ Hunter/killer submarines – ubåde, som jager andre ubåde, herunder især ubåde, som bærer ballistiske atommissiler.

¹¹⁵ Eksempler på dette er NATOs Sharp Guard-operationer, Task Force 150 ved Afrikas Horn samt den stående NATO-styrke i Atlanterhavet under den kolde krig: STANAVFORLANT.

¹¹⁶ Det såkaldte JORN-radarsystem. Se det australske forsvars beskrivelse af systemet på

<http://www.defence.gov.au/dmo/esd/jp2025/jp2025.cfm> lokaliseret 18/11 2011.

¹¹⁷ Se australsk white paper (2009), lokaliseret 18/11 2011 på

http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf.

¹¹⁸ Danmarks Udenrigsministerium, Grønlands Udenrigsdirektorat & Færøernes Udenrigsministerium, *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-20* (København, Udenrigsministeriet, 2011) 13.