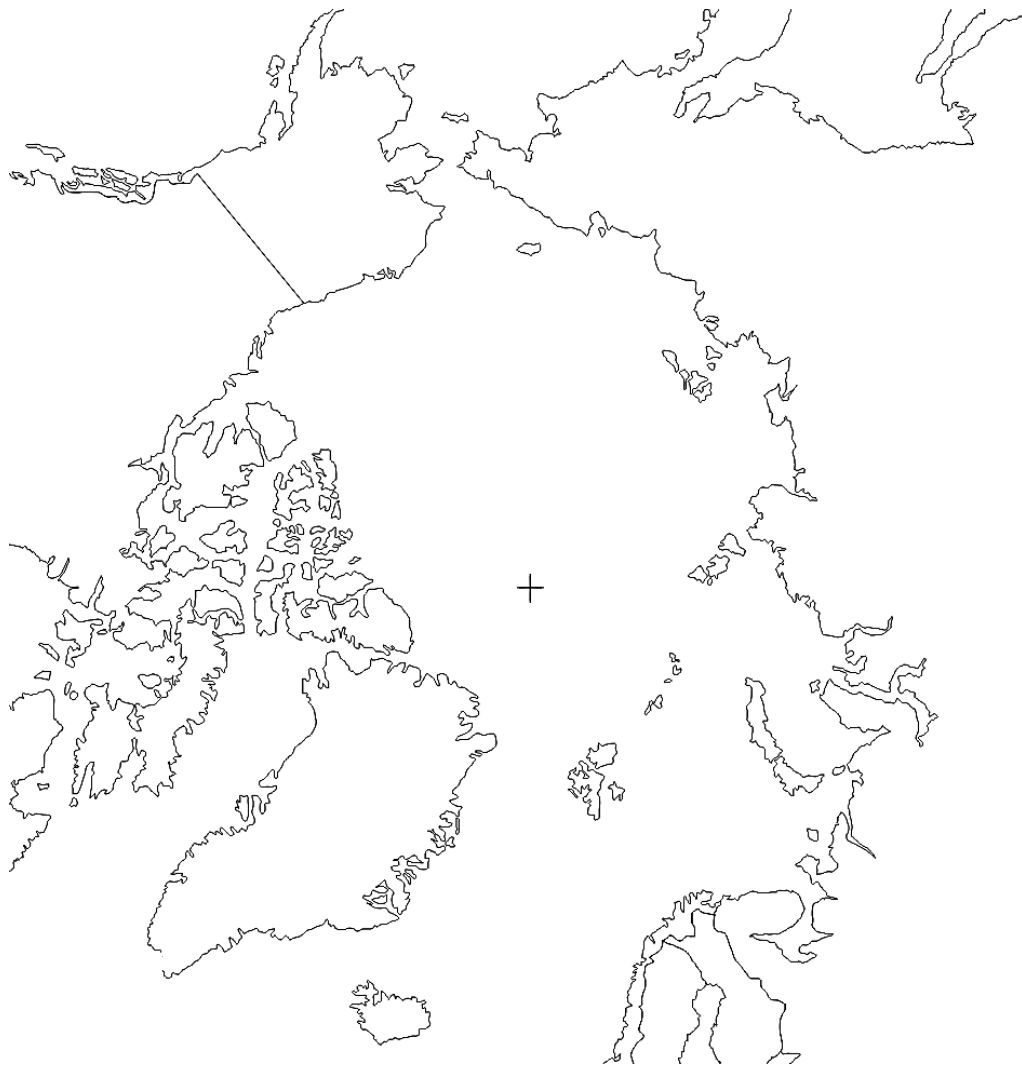


Dansk Ordenspolitik i Arktis

Aktiv Internationalisme eller International Aktivisme?



Speciale af Rasmus Hvide Beim

Årskortnummer: 20093531

Vejleder: Rasmus Brun Pedersen

Antal ord: 26.728

Institut for Statskundskab | Aarhus Universitet

April 2015

Indholdsfortegnelse

Abstract	4
Introduktion: Arktis Aktivisme	5
1. Teori	9
Ordenspolitisk Småstatsaktivisme	9
Det udenrigspolitisk mulighedsrum	9
Det internationale samfund og ordensbegrebet	10
Forudsætninger for småstatsaktivisme efter 1989	11
Varianter af liberal ordenspolitik	13
Dansk Ordenspolitisk Aktivisme	14
Dansk udenrigspolitisk tradition: Kontinuitet eller brud?	15
Aktivismebegrebet som ét samlet begreb med variationer	16
Aktiv Internationalisme: Olfert Fischer til Golfen	18
Danmark som civil aktør	19
International Aktivisme: Danmark til Irak	20
Danmark som strategisk aktør	22
Modificering af aktivismevarianterne	24
2. Redegørelse for Arktis efter 1989	27
Danmark til Arktis	27
Den akademiske litteratur	28
Det dansk-grønlandske forhold	28
Det dansk-grønlandsk-amerikanske forhold og Thulebasen	29
Arktis med nye dimensioner	29
Regimedannelsen i Arktis	30
De strukturelle fakta: Militære og økonomiske kapabiliteter	31
Ordensskabelse i Arktis: Fælles interesser og samarbejder	32
1987-2007: Regionaliseringsfasen	34
2007: Globaliseringsfasen	35
Sammenfatning: En multipolar orden med tre niveauer af fælles interesser	36
3. Operationalisering af Cases	38
Aktivismevarianterne operationaliseret på de to cases	39
Hypotese 1 og 2: Mål for Ilulissaterklæringen	39

Hypotese 3 og 4: Danmarks mål for observatørrollen i Arktisk Råd ved EU og Kina	40
Midler: Aktivismevarianterne i policy-processen	41
Indsamling og brug af data	43
4. Analyse: Dansk Ordenspolitik i Arktis.....	45
2007-2009: Ilulissaterklæringen.....	45
Baggrund.....	45
Initiativfasen	45
Koalitionsdannelses-/policyudviklings-fasen	47
Aftaletype	49
Opfølgningsfasen.....	51
Sammenfatning: Afvisning af en globalisering men i en medierende forhandlerrolle.....	53
2009-2013: EU og Kina anmoder om observatørstatus i Arktisk Råd.....	54
Baggrund.....	54
Initiativfasen	56
Koalitionsdannelses-/policyudviklings-fasen	57
Aftaletype	60
Implementeringsfasen.....	60
Sammenfatning: Anerkendelse af globale-interesser og Arktis som ”løftestang”	61
Konklusion: En manifestering af kyststaternes suveræne rettigheder.....	62
5. Perspektivering: Arktis i den Danske Udenrigspolitiske Tradition efter 1989.....	64
Litteraturliste	67

Abstract

Danish Order Policy in the Arctic: Active Internationalism or International Activism?

2007 experienced the lowest amount of ice in the Arctic Ocean measured so far. This accelerated an already increasing awareness of the Arctic in terms of economic gains and furthermore it globalized the scope of interests in the region. Denmark is closely tied to these developments through the Danish Realm with Greenland.

The changes in the Arctic are taking place in a period where Danish foreign policy itself is undergoing significant change. This thesis places the Danish Arctic policy in the broader tradition of a liberal foreign policy of order after 1989 and argues that there are two distinct degrees of activist policies in this period varying on goals and means. An Active Internationalism favouring an inclusive approach and an International Activism favouring an exclusionist approach. The analysis applies these two distinct strategies on two central cases in the critical period concerning political order creation in the Arctic. 1) Denmark's involvement in the process leading to the Ilulissat-Declaration in 2008 and 2) in the process of the European Union's (EU) and Chinese applications as observers to the Arctic Council spanning from 2009 to 2013.

The main finding is that Denmark has acted exclusive in the Ilulissat-process and inclusive in granting EU and China observer status to the Arctic Council. However, Denmark has first and foremost favoured its sovereign rights in the Arctic as a coastal state. The thesis concludes by discussing the broader implication of these findings for the Danish foreign policy tradition after 1989.

.

Introduktion: Arktis Aktivisme

”Fundamentet for fremtidens Arktis skabes nu. Kongeriget skal spille en hovedrolle i fremtidens internationale samarbejde herom.” Citat fra Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020

(Udenrigsministeriet, 2011: 10)

Arktis er under hastig forandring. Både fysisk og politisk. De smeltende ismasser åbner det Arktiske Ocean op og skaber forøget fokus på klodens nordligste breddegrader. Danmark står i kraft af Rigsfællesskabet med Grønland midt i denne udvikling, og har – som det fremgår af citatet herover – en ambition om at spille en hovedrolle i samarbejdet om fremtidens Arktis.

Fremtidens Arktis har et stort økonomisk potentiale. Store mængder af verdens endnu uopdagede naturressourcer estimeres til at ligge i Arktis, hvilket skaber store perspektiver for råstof- og energiudvinding. Nye og kortere sejlruiter åbner sig. Det vil først og fremmest betyde en øget intra-regional handel, men har også potentiale for trans-arktiske rejser (Mière & Mazo, 2013: 49; 63). For eksempel for Kina, der har seks ud af verdens 10 travleste havne. Fra den sydligste af disse havne, Hong Kong, er distancen fra Rotterdam via Nordøstpassagen fem procent kortere end over Suez Kanalen. Fra Yokohama i Japan er distancen hele 30 procent kortere (Mière & Mazo, 2013: 63f). Hertil kommer klimaforandringernes påvirkning af fiskeriet i Arktis, der er af særlig betydning for Grønland, Island og Færøernes økonomi og forventninger om en markant stigning i turismen (Mière & Mazo, 2013: 60f).

De fysiske forandringer og det økonomiske potentiale har virket som en drivkraft for politiske forandringer. I start 1990’erne var der kun to lande, Norge og Canada, der havde en eksplicit formuleret Arktis-politik. I dag gælder det alle de regionalt forbundne arktiske stater samt globale aktører som Kina, Japan, Sydkorea, Frankrig, Tyskland, Storbritannien og EU (Heinien, 2012: 2). Den øgede globale interesse har også løftet den arktiske agenda fra at være et område, der primært beskæftigede sig med miljøpolitiske spørgsmål til at være et interesseområde af økonomisk og sikkerhedspolitisk karakter. Først og fremmest regionalt, men siden 2007 også globalt (Nilsson, 2012).

Det sker i en periode, hvor dansk udenrigspolitik i sig selv er under forandring.

Afslutningen af den Kolde Krig i 1989 og Sovjetunionens fald i årene efter betød fraværet af en reel geopolitisk trussel mod Danmark (Petersen, 2006: 217). Det har ifølge én strømning af den akademiske litteratur på dansk udenrigspolitik betydet, at Danmark har bevæget sig fra en lang periode med en passiv udenrigspolitik til en liberal periode, hvor Danmark i hidtil uset omfang kan

føre - og har ført - en aktivistisk udenrigspolitik. Hertil kommer en debat inden for denne strømning om, hvorvidt den liberale periode udgøres af to særskilte perioder, én samlet periode eller én samlet periode, der adskiller sig i to varianter, snarere end to perioder (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 14ff).

Særligt Rynning (2003) lægger stor vægt på en militarisering af dansk udenrigspolitik som en del af denne aktivistiske tradition efter 1989 og Knudsen (2004) peger på en militarisering efter 2001 som et argument for at adskille Anders Fogh Rasmussens udenrigspolitik fra den forudgående periode i 1990'erne. Danmark har sidenhen gradvist nedtrappet sit militære engagement og trukket sine styrker hjem fra Irak og Afghanistan. Det har åbnet op for nye muligheder i dansk udenrigspolitik.

Arktis ligger lige for. De smeltende ismasser har placeret Kongeriget Danmark midt i en af de mest opsigtsvækkende geografiske forandringer i nyere tid. Åbningen af et nyt hav. Danmarks mål om at indtage en hovedrolle i denne udvikling peger i retning af en ambition om at ville fortsætte den aktivistiske tradition efter 1989 i det høje nord. Det overordnede spørgsmål er, hvordan en sådan Arktis aktivisme indskrives i den udenrigspolitiske tradition efter 1989 og om denne lader sig omskrive i en ikke-militær kontekst. Dette spørgsmål er ikke et særligt veludforsket område i litteraturen.

Af de der mest eksplicit placere Danmark i en større udenrigspolitisk tradition er Rahbek-Clemmensen (2014: 3), der peger på, at Arktis udfylder et tomrum efter afslutningen af Afghanistankrigen, hvor Danmark på ny kan bidrage til et vestligt sikkerhedssystem. Petersen (2008; 2009) anskuer i sine analyser Arktis som "en ny dimension" eller en "ny arena" i dansk udenrigspolitik og peger på at Danmark føre et aktivt 'klima diplomati' i Arktis (Petersen, 2009: 55). Hertil kommer en lang række nationale og internationale analyser, hvori Danmarks strategiske overvejelser også indgår, men ikke placeres i en større dansk tradition.

Den sparsomme litteratur afspejler sig formentligt i, at Danmark først i 2011 har udviklet en samlet Arktis strategi (Udenrigsministeriet, 2011) og at Arktis kun inden for de sidste 7-8 år for alvor er blevet et politisk prioriteret område. Det er således også et analyseområde i stor bevægelse. Danmark har dog allerede før 2011 taget aktiv del i den arktiske regimedannelse, og der er således grundlag for at udforske det danske engagement yderligere. Specialet her vil på denne baggrund bidrage ved at undersøge problemstillingen:

Hvordan har Danmark ageret i globaliseringen af Arktis efter 2007 set fra den ordenspolitiske dimension? Har Danmark ført en Aktiv Internationalisme-strategi eller en International Aktivisme-strategi?

Analysen indskrænker sig således til at undersøge de aspekter, der indskrives i den liberale udenrigspolitiske tradition under to eksisterende varianter af aktivisme, snarere end at undersøge de aspekter, der peger mod en ny dimension. Specialet her tilskriver sig således også rent teoretisk 1989 som en skifteperiode i dansk udenrigspolitik og anskuer dansk ordenspolitisk aktivisme som havende to varianter. En Aktiv Internationalisme og en International Aktivisme, der deler en grundlæggende liberal kerne men adskiller sig på mål og midler.

Analysen måler konkret på to cases, der afspejler to væsentlige trends i Danmarks strategiske valg i den kritiske periode af regimedannelsen i Arktis. 1) Det danske initiativ, der førte til Ilulissaterklæringen i 2008 og 2) Danmarks strategi i forhold til EU og Kinas anmodning om observatørstatus i Arktisk Råd. Analysen indskrænker sig tidsmæssigt til perioden fra den 2. august 2007, hvor en miniubåd placerer det russiske flag på bunden af det Arktiske Ocean – hvilket symboliserer starten af globaliseringsperioden i Arktis og leder op til Ilulissaterklæringen – til den 15. maj 2013, der er dagen for afslutningen af det ottende ministermøde i Arktisk Råd i Kiruna, Sverige, hvor EU og Kinas ansøgning om observatørstatus er på dagsorden.

Arktis som analyseområde kræver i sig selv en afgrænsning. For det første, hvad der menes med Arktis rent geografisk og for det andet hvilket aspekt af udenrigspolitikken, der er i fokus. Der er forskellige geografiske, klimatiske og biologiske betegnelser for, hvad der udgør Arktis som region. Fokus her er på de økonomiske og politiske aspekter af Arktis, hvorfor den menneskelige aktivitet i Arktis er mest afgørende for analysen. Således benyttes en definition fra 'the 2004 Arctic Human Development Report', der rent geografisk inkluderer områder, der knytter sig til de politiske enheder Alaska (USA), Canada, Grønland og Færøerne (Danmark), Island, Norge, Sverige, Finland og Rusland (Mière & Mazo, 2013: 14).

Selve definitionsspørgsmålet af Arktis er dog også politisk og dermed en foranderlig størrelse. Således er kinesiske forskere begyndt at betegne Kina som en nær-Arktisk stat (Jakobsen & Lee, 2013: 3). Arktis er således ikke økonomisk eller strategisk afskåret fra resten af verden og skal således også forstås i kontekst af den omkringliggende politiske virkelighed. Fokus er således på Arktis som den formes i de politiske enheders respektive hovedstæder. Altså i de politiske strategier.

Specialet har overordnet fem afsnit. Først redegøres der for den teoretiske ramme, der danner grundlag for opfattelsen af dansk ordenspolitik efter 1989 med det formål at gøre de to aktivismevarianter anvendelige i en bredere ikke nødvendigvis militær kontekst. I andet afsnit redegøres for den seneste udvikling i dansk Arktis politik og i Arktis som helhed med det formål at identificere mønstrene i den arktiske regimedannelse. I tredje afsnit operationaliseres de to aktivismevarianter på de to cases med det formål at gøre dem målbare. I fjerde afsnit analyseres de to cases, og der konkluderes på fundene. I femte afsnit diskuteres analysens implikationer for dansk udenrigspolitisk tradition efter 1989.

1. Teori

Ordenspolitisk Småstatsaktivisme

Dette afsnit argumenterer overordnet for, at småstater kan føre ordenspolitik i det internationale samfund, som det har udviklet sig efter 1989. Det er ikke ukontroversielt, idet den Engelske Skoleopfattelse i international politisk teori, der har udviklet ideen om det internationale samfund, mener at ordenspolitik er forbeholdt stormagter (Bull, 1977: 200). Med forandringerne i det internationale samfund efter 1989 argumenteres det dog for, at småstater har en række væsentlige forudsætninger for at føre ordenspolitik.

Herunder redegøres der først kort for de afgørende forandringer i dansk udenrigspolitik, der gør ordenspolitik relevant i et dansk perspektiv. Herefter defineres orden med udgangspunkt i Hedley Bull's (1977) forståelse af det internationale samfund, hvorefter der redegøres for det liberale internationale samfund efter 1989 og hvilke forudsætninger, det giver for at småstater kan føre ordenspolitik. Til sidst åbnes der op for, at der inden for den liberale ordenspolitik, er en spænding mellem en 'liberalism of restraint' og en 'liberalism of imposition', der muliggør forskellige varianter af liberal ordenspolitik.

Det udenrigspolitisk mulighedsrum

En stats udenrigspolitiske mulighedsrum består af den centrale beslutningstagers evne til at nå sine udenrigspolitiske mål. De er overordnet bestemt af tre faktorer. 1) Interaktionen og balanceringen af de eksterne faktorer, 2) interaktionen og balanceringen af de interne faktorer og 3) beslutningstagerens mål og ambitioner (Petersen, 2006: 205). Afslutningen af den Kolde Krig betød, at Danmarks udenrigspolitiske mulighedsrum ændrede sig signifikant fra en håndtering af snævre her-og-nu sikkerhedstrusler over til det ordenspolitiske, der angår langsigtede bestræbelser på at skabe et fremtidigt trusselsfrit miljø (Petersen, 2010: 343).

Det øgede mulighedsrum betød samtidig en stigning i de udenrigspolitiske ambitioner. Det var baggrunden for, at daværende udenrigsminister Uffe Elleman-Jensen i sommeren 1989 proklamerede at Danmark skulle udnytte 'det liberale øjeblik', lægge den passive udenrigspolitik bag sig og i stedet føre en Aktiv Internationalisme som en betydningsfuld spiller i den internationale orden (Petersen, 2010: 343; 348). Åbningen af dansk udenrigspolitik betød således også en politisering af debatten om denne, og hvad der udgør de rigtige mål og midler (Wivel, 2009: 138).

Ændringen af det udenrigspolitiske mulighedsrum var signifikant, fordi Danmark siden nederlaget til Preussen i 1864 havde været stærkt begrænset af geopolitiske trusler. Efter 1864 var truslen det tyske imperium fra syd (Branner, 2000: 186). Under den Kolde Krig var Danmarks handlerum begrænset af den overskyggende konflikt mellem Sovjetunionen og USA, og dansk sikkerhed afhang af alliancesolidariteten i NATO. Med den Kolde Krigs afslutning og Sovjetunionens fald forsvandt den geopolitiske sikkerhedstrussel. Danmark var nu mere sikkert end nogensinde tidligere i historien og mulighedsrummet blev øget signifikant (Petersen, 2006: 215ff).

Danmark har således traditionelt indtaget position af en småstat i international politik, defineret ud fra sin manglende mulighed for at påvirke international politik og dets interaktioner. Det er en position, der skal ses i forhold til stormagterne, der kan definere strukturerne i international politik og mellemmagter, der er essentielle spillere, men ude i stand til at påvirke de overordnede strukturer (Petersen, 2006: 203). Med de eksterne forandringer redefineres disse strukturer og øger småstatens mulighed for at påvirke den internationale orden.

Det internationale samfund og ordensbegrebet

Konceptet om en international orden er teoretisk udviklet af Engelsk Skole-teoretikeren Hedley Bull (1977). Grundlæggende for Bull's (1977: 21) teori er, at international politik består af menneskelig erfaring med dets egne karakteristikker, problemer og sprog. I denne samtale skabes der en orden. Denne orden består i Bull's forstand af fælles interesser og skabes af en række primære mål, således at orden er "a pattern or disposition of international activity that sustains elementary or primary goals of the society of states, or international society" (Bull, 1977:8). Det er et ordenssamfund, der af historiske årsager bygger på et samfund af stater, der deler en række fælles interesser og værdier (Bull, 1977: 13).

Bull (1977) beskriver de mål, som historisk set har udviklet sig blandt stater, som bevarelsen af et internationalt samfund med stater som hovedaktører, bevarelsen af staternes suverænitet, opretholdelsen af fred, og det som Bull kalder de fælles mål for alle stater; begrænsning af vold, der resulterer i død eller kropslig skade, overholdelsen af indgående forpligtigelser og ejendomsretten (Bull, 1977: 16ff, jf. Petersens fortolkning (2010: 341)).

Sørensen (2011) bidrager med en bredere og ikke-værdiladet definition af en orden: "Order as opposed to disorder signifies some kind of pattern. The pattern can be more or less elaborate, it can be intended or unintended, and it may or may not promote a range of goals and values" (Sørensen, 2011: 9). Det eneste, der forudsættes, er altså en form for mønster i international politik, som altså ikke kan betegnes som uorden. Ifølge Sørensen (2006: 344f) består en stabil orden dog af en

komposition af materielle kapabiliteter, ideer og institutioner. I den forstand er verdensorden ikke én-dimensional, men har flere dimensioner.

Bull (1977; xxxii) anerkender, at ordenssamfundet blot udgør én dimension af verdensordenen som sådan. Men hvor Neorealismen opfatter de materielle kapabiliteter som ordensskabende i et ellers anarkisk system (Waltz, 1979: 99f; 162), opfatter den Engelske Skole dem for at være strukturelle fakta, under hvilken ordenspolitikken må indpasse sig. De materielle kapabiliteter udgør altså ikke i sig selv en orden (Buzan, 2006: 364f). De fleste stater respekterer således en fælles forståelse for sameksistens i international politik. Som eksempel på dette er USA og Sovjetunionen, der gennem hele den Kolde Krig, på trods af våbenkapløbet, opretholdt diplomatisk kontakt, anerkendte statens suverænitet og ikke brød FN i to (Bull, 1977: 40f).

Forudsætninger for småstatsaktivisme efter 1989

Hvor Bull (1977: 200) mener, at stormagter har en særlig rolle at spille i ordensskabelsen i international politik, skal det her argumenteres for, at småstaterne i international politik har langt større mulighed for også at påtage sig en rolle i ordensskabelsen efter 1989. Det gælder særligt i en orden, hvor ret går forud for magt og økonomiske interesser går forud for militære kapabiliteter.

Stormagter defineres af Bull (1977: 195ff) ud fra, 1) at de er forenelige i status, 2) matcher hinanden militært og 3) anses af andre og sig selv som havende særlige rettigheder og pligter. Det er denne 'klub' af stormagter, der ifølge Bull tegner konfliktlinjerne og skaber retning i international politik. Ud fra en Liberal opfattelse i international politik vil Bull's opfattelse af en 'klub' af stormagter appliceres på småstaterne og deres mulighed for efter 1989 at tage del i denne 'klub'. Stormagter udgør stadig en særlig plads i det internationale samfund, men der vil på baggrund af de forudsætninger, som præsenteres herunder, være større mulighed for at småstaterne kan være med til at skabe retning i international politik – altså føre ordenspolitik.

Bull's ordensdefinition er overordnet blevet kritiseret af den Liberale opfattelse for at være for statisk og for at overse staternes interne værdipolitiske prioriteringer (Jackson & Sørensen, 2002: 133). Hvor Bull forholder sig til det internationale samfund som en overordnet tolkningsramme af samarbejde og fælles interesser, tolker den Liberale opfattelse det internationale samfund som en historisk evolutionær proces, hvor de vestlige liberale værdier har vundet indpas og dermed determinerer den materielle verden (Fukuyama, 1989; Sørensen, 2011: 8).

I Fukuyamas tese "the End of History" fra 1989 består det internationale samfund af den liberale universelle homogene stat. For Fukuyama betød det: "[T]here is no struggle or conflict over "large" issues, and consequently no need for generals or statesmen; what remains is primarily economic

activity” (Fukuyama, 1989, p. 6). Fukuyama fraskrev ikke muligheden for konflikter fuldstændigt, men den ordnende faktor i verden ville være økonomiske interesser. En sådan endegyldig liberal orden eller en orden af liberale stater betegner Bull (1977: 235ff) som en orden af ideologisk homogenitet, hvor alle stater omfavner den samme ’sande’ ideologi og derfor kan leve i harmoni. Det er dog også en skrøbelig orden, da den afhænger af staternes interne opbakning til denne ene ideologi.

USA har i dette internationale samfund nydt en ekstraordinær position som ordensskabende supermagt med mulighed for at sanktionere stater, der ikke følger amerikansk vilje (Ikenberry, 2009: 78). En position, der er dog under forandring. Fukuyama (2012: 56f) har senere revideret sin tese og peget på væsentlige udfordringer for udbredelsen af den liberale universelle homogene stat med Kina som den største trussel. En række Liberale analyser peger på, at den Liberale orden er under forandring, og at den nuværende orden er et interregnum uden en egentlig over-arkitektur, hvor det amerikanske lederskab er på tilbagegang (Keohane, 2012: 128; Ikenberry, 2009: 79; 133f; Sørensen, 2006: 358f). Fukuyama (2012: 53) giver dog ikke op på sin overordnede opfattelse af, at verden er mere liberal end nogensinde før. Uanset perspektivet, åbner disse forandringer efter 1989 op for en ny ’klub’ af magter.

Det kommer blandt andet til udtryk i, at stormagterne i mindre udstrækning kan måle deres sikkerhed i, hvorvidt de matcher hinanden i militære kapabiliteter. Den geopolitiske sikkerhedspolitiske dagsorden med fokus på nærområdet er blevet erstattet af en række asymmetriske trusler som terrorgrupper, miljøkatastrofer og potentielle humanitære katastrofer (Wivel, 2009: 131). Det er trusler, der ikke kan løses med militære kapabiliteter alene og derfor kræver samarbejde på tværs af stater og brug af internationale ikke-statslige organisationer (Holm, 2002: 20; Sørensen, 2011: 48).

Som en konsekvens af øgede asymmetriske trusler bliver smart power, også kaldet blødt magt, vigtigere. Smart power er muligheden til at få andre til at ville det, som du vil, gennem samarbejde eller appel. Det står i modsætning til tvang (Chong, 2009: 65). Med en højere vægt på smart power kan småstaterne udnytte deres specifikke viden og diplomatiske kunnen, hvilket gør de militære kapabiliteter mindre vigtige. Stormagterne er omvendt blevet mere afhængige af, at kunne løse en række opgaver i samarbejde småstaterne, da opgaverne ofte er mere komplekse og netop kræver specifik viden. Hertil kommer, at transaktionsomkostninger ved diplomatiske forbindelser på tværs af kontinenter faldet (Wivel, 2009: 128; 125).

I perioden siden anden verdenskrig er der sket en vækst i internationale statslige institutioner og i antallet af internationale ikke-statslige organisationer, ligesom de har fået en større rolle og mere indflydelse i international politik og i de enkelte staters interne anliggender (Sørensen, 2011: 52f; 141f). Stormagter inddømmes altså i institutionaliserede forhold, hvor ret går forud for magt. Det øger småstatens strategiske muligheder, fordi stormagterne her inddømmes i et institutionaliseret system, hvor de militære kapabiliteter kommer minimalt til udtryk og de strukturelle rammers indflydelse mindskes (Petersen: 2010, 343). I en sådan institutionalisering anses også småstater af andre og sig selv som havende særlige rettigheder og pligter.

Stormagter vil stadig have større militær og økonomisk kapabilitet end småstater, ligesom stormagternes grundlæggende mulighed for at påvirke de overordnede linjer i det internationale samfund består. Men forudsætningerne for en 'klub' af stormagter har ændret sig, hvilket understreger småstaternes øgede mulighedsrum. På denne baggrund er forudsætningerne for, at også Danmark kan føre ordenspolitik blevet større.

Varianter af liberal ordenspolitik

Bull (1977: 239) fremhæver i sin karakteristik af det ideologisk homogene internationale samfund, at det er en orden, der er meget sårbar, da den afhænger af staternes interne politiske organisering og prioriteringer. Det øgede strategiske mulighedsrum øger således også vægtningen af de indenrigspolitiske faktorer, og dermed bliver udenrigspolitik også i højere grad et værdipolitisk spørgsmål, der kan variere inden for sin liberale kerne (Sørensen, 2011, 28).

Sørensen (2011: 43: 54) beskriver disse forskelligrettede opfattelser som en indbygget spænding i liberalismen mellem en 'liberalism of imposition' og 'liberalism of restraint'. En spænding, der først og fremmest gør sig gældende i spørgsmålet om liberale demokratiers samarbejde med ikke-liberale stater, men også karakteriserer staternes strategiske valg, der skal opfattes som yderpoler på et kontinuum. Ikenberry (2009: 72) bidrager med en mere operationel forståelse af en liberal orden. Det er en orden, der også kan variere på en række dimensioner. De to bidrag til en liberal ordensforståelse er ikke en-til-en kompatible på alle dimensioner, men vil her appliceres til hinanden på Ikenberry's dimension deltagelsesomfang (*scope*). Den deler overordnet ideen om en regional ekskluderende og universel (*forstået som global*) inkluderende orden.

Restraint positionen lægger vægt på tolerance, moderation, det at holde sig tilbage, empati, ikke-intervention, pluralisme, fredeligt samarbejde, og den lige behandling af alle stater (Sørensen, 2011: 43; 58; 147f). På dimensionen deltagelsesomfang, er det udtryk for en samarbejdende multilateral strategi, der vil inkludere alle relevante partnere. Det er en strategi, der vil lægge vægt på en horisontal orden med lige adgang, rettigheder og autoritet (Ikenberry, 2009: 72f;).

Imposition positionen lægger vægt på intervention, samt at liberale principper er moralske overlegne til andre principper og er universelle (Sørensen, 2011: 43; 147f). Her vil deltagelsesomfang være eksklusivt funderet i et regionalt eller værdimæssigt fælleskab og vil komme til udtryk gennem uni- og bilaterale samarbejder (Ikenberry, 2009: 73).

Disse positioner har dog varieret gennem historien og der er ikke nødvendigvis enighed og konsistens i deres praktiske udførelse netop på grund af den interne spænding (Sørensen, 2011: 2f).

Herunder vil de to liberalisme-positioner appliceres til de to aktivismevarianter i den danske udenrigspolitiske tradition efter 1989.

Dansk Ordenspolitisk Aktivisme

Forandringerne på det internationale niveau har skabt både politisk og akademisk debat om konsekvenserne for dansk udenrigspolitik og hvilken strategi, der reelt er blevet ført. Petersen (2010: 340) mener ligefrem, at der er en generel orienteringsløshed i forståelsen af perioden efter 1989 og om, hvorvidt perioden overhovedet kan betegnes som en liberal periode.

Aktivismebegrebet er således også relativt nyt i dansk udenrigspolitisk litteratur og relativt svagt udviklet i sammenligning med tilpasningsteorien (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2014: 12, Wivel, 2013: 299).

Heri ligger en diskussion om, hvorvidt der egentligt findes en større kontinuitet i dansk udenrigspolitik således, at 1989 ikke udgør noget brud, men snarere ses som fortsættelse af den Kolde Krigs tilpasningspolitik. Ligeledes er der uenighed om hvorvidt perioden 1989 til 2001 adskiller sig grundlæggende fra Anders Fogh Rasmussens periode som statsminister fra 2001 til 2009 (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 11-12).

Herunder redegøres for kontinuitets og brud debatten i dansk udenrigspolitisk tradition med det formål at placere specialets tilgang eksplicit i denne. Herefter defineres aktivismebegrebet som det er udviklet i dansk udenrigspolitisk litteratur og der argumenteres for, at aktivismebegrebet har

ligheder med ordenspolitikken. Således åbnes der også op for en spænding inden for aktivismens liberale kerne. På denne baggrund redegøres der for de to aktivismevarianter med henblik på at adskille dem analytisk. I sammenfatningen modificeres de to aktivismevarianter med det formål at gøre dem operative i en bredere kontekst, end den de er udviklet under.

Dansk udenrigspolitisk tradition: Kontinuitet eller brud?

Den udenrigspolitiske tradition består af de fundamentale mål, som staten har, hvilken rolle den påtager sig og/eller de muligheder som landet har i international politik som en del af landets politiske arv (Branner, 2000: 185). Forståelsen af dansk udenrigspolitisk tradition har således konsekvenser for tolkningen af nutidens udenrigspolitik. Gram-Skjoldager & Pedersen (2015) tilbyder med deres tværfaglige forskningsstatus et overblik over studiet af dansk udenrigspolitik med udgangspunkt i Anders Fogh Rasmussen regeringsperiode 2001 til 2009. Her peger de på, at der findes to grundlæggende hovedstrenger som underlæggende antagelser for de forskellige analyser af dansk udenrigspolitik. Et tostrengt begrebssæt, der knytter sig til en dualistisk tradition i dansk udenrigspolitik og et enstrengt begreb, der er karakteriseret ved en internationalistisk tradition i dansk udenrigspolitik (Gram-Skjoldager, 2014: 11).

Den dualistiske tradition bunder i en opfattelse af, at dansk udenrigspolitik siden 1864 har ”været struktureret om to overordnede – og sameksisterende – tanke – og reaktionsmønstre, nemlig en deterministisk (eller tilpasningsorienteret) streng på den ene side, og en internationalistisk eller normpolitisk tendens på den anden side” (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 6). Dualismen har knyttet sig til en opdeling af dansk udenrigspolitik i en firesøjle model, hvilket har betydet en mere kompleks dansk udenrigspolitik, hvor tilpasning og internationalisme kunne forfølges aktivt inden for hver søjle. Det gælder den atlantiske søjle i NATO, som har omhandlet sikkerhed, FN-søjlen, som har omhandlet fred og konfliktløsning, EF-søjlen, som har omhandlet økonomi og det nordiske samarbejde, som har omhandlet kultur og identitet. Her har forskellige strategier og interesser kunne forfølges på forskellige tidspunkter inde for hver søjle (Gram-Skjoldager og Pedersen, 2015: 10).

Den enstrengede internationalisme knytter sig politisk til perioden efter den Kolde Krigs afslutning. Her var det udenrigsminister Uffe Elleman-Jensens vision, at dansk udenrigspolitik fortsat skulle operere inden for firesøjle modellen med en overlægger i form af ’Aktiv Internationalisme’, der byggede på et liberalt tankesæt. Det præsenterede han i en tale i april 1989, hvor Sovjetunionen var på retræte og den Kolde Krig nærmede sig sin afslutning. Elleman-Jensens vision blev implementeret og videreført under betegnelsen ’Engageret Internationalisme’ af Hans

Hækkerup, socialdemokratisk forsvarsminister og den radikale udenrigsminister (1993-2000) Niels Helveg Petersen op gennem 1990'erne. Samme logik gik igen under Anders Fogh Rasmussen regeringerne 2001-2009. Her centreredes strategien om tre dimensioner: Det nationale, regionale og globale niveau. Overlæggeren var stadigvæk en liberal værdipolitik, men den udenrigspolitiske strategi gik nu under betegnelsen 'International Aktivisme' (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2014: 11; Petersen, 2010: 348ff).

Analysen her forholder sig til aktivismebegrebet som ét samlet begreb med en liberal kerne, der fra 1989 og frem har antaget varianter eller grader af aktivisme. Således tager analysen her også en enstrenget forståelse af aktivismebegrebet.

Aktivismebegrebet som ét samlet begreb med variationer

Det er ikke unikt for perioden efter 1989 at kunne finde ordenspolitiske tendenser eller internationalt engagement i dansk udenrigspolitik (Branner, 2013: 140ff). De internationale rødder kan spores tilbage til begyndelsen af det 20. århundrede som den ene hovedstreng i den dualisme, hvormed dansk udenrigspolitik traditionelt er blevet opfattet (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 9) og bygger på den forståelse, at Danmarks interesser som småstat varetages bedst i et system, hvor ret går forud for magt (Rynning, 2003: 25). Formålet dengang var at binde de nordiske stater sammen i et tæt samarbejde og styrke internationale traktater og afkoble sig selv fra international politik med en vægt på suverænitetshævdelse (Branner, 2000: 196).

Wivel (2013: 304) peger på, at internationalismen grunder i en 'libetarian ideology of solidarity', hvor liberale værdier fusioneres med et stærkt begreb om egalitarisme. En værdipolitik, der har sin oprindelse i bondebevægelsen og som ifølge Wivel former den danske ide om fred og politisk aktivisme. Lawler (2007: 102; 109) anser den som værende en nordisk internationalisme med baggrund i den socialdemokratiske velfærdsstats principper om solidaritet, egalitarisme og social retfærdighed.

Branner (2013: 142) fremhæver den radikale udenrigsminister Per Munch (1929-1940), som den første til at tage små skridt mod en bredere dagsorden for en ordensskabelse i det internationale samfund. Her følger Danmarks orientering mod medlemskab af NATO og engagement i FN som væsentlige bidrag til en ordenspolitisk agenda. Brun Pedersen (2012: 343f) peger på, at den Aktive Internationalisme er en nyorientering tilbage fra Elleman-Jensens tid som udenrigsminister og formand for Venstre i 1980'erne. Formålet var ifølge Brun Pedersen (2012) at genskabe de liberale elementer fra 1860'ernes udenrigspolitik med vægt på demokratiske værdier og gøre op med fodnotepolitikken.

Dansk ordenspolitik har altså en længere tradition. I analysen her vil aktivismen i en ordenspolitisk fortolkning forstås som en homogen strategi med en gennemgående liberal kerne, som er ens for perioden 1989 og frem (Brun Pedersen, 2012: 336). Dette tolkes her først og fremmest som en konsekvens af ændringerne i de eksogene forhold og fraværet af en geopolitisk trussel. Det afspejler, at Danmarks suverænitet ikke selv er truet, men indskrives i den liberale periode efter 1989, hvor handlingsrummet øges.

Aktivismebegrebet adskiller sig fra tilpasningsstrategien og den aktive tilpasning. Dette er tydeligst ved Holm (2002, 23), der definerer aktivisme som bestående af tre dimensioner, hvor den først følgende dimension klarest definerer forskellen fra tilpasning. *Graden af initiativ*: En aktiv politik forstås som modstykket til passiv, hvor man ingenting foretager sig og til en reagerende politik, hvor ens handlinger alene er et udtryk for en reaktion på eksterne begivenheder og politikker. Hertil har Holm endnu to dimensioner. *Strategisk brug af midler*: Under en aktiv politik sættes en stats udenrigspolitiske midler i spil i et målrettet forsøg på at efterstræbe statens klart definerede udenrigspolitiske målsætninger. *Risikovillighed*: Aktivisme finder kun sted, når man går imod betydningsfulde internationale aktører. En aktivistisk udenrigspolitik vil således altid indbefatte, at man tager visse risici.

Brun Pedersen (2011: 83) definerer udenrigspolitisk aktivisme som "... en ambition om at føre en aktiv udenrigspolitik eller muligheden for at aktivere sine udenrigspolitiske kapaciteter gennem deltagelse eller medvirken i internationale organisationer eller at forfølge selvstændige udenrigspolitiske ambitioner". Denne definition har til fælles med Holms, at den peger på initiativ og det at forfølge selvstændige mål og brugen af udenrigspolitiske kapaciteter. I disse definitioner ligger også, at småstaten har en ambition om at være mere betydningsfuld, og altså definere sin egen størrelse. Aktivismebegrebet rækker således også udover den snævre sikkerhedspolitiske dagsorden, da den relaterer sig til et ønske om at udnytte sin kapacitet og sikre en række langsigtede mål (Brun Pedersen, 2012: 334f). Således er aktivismen også ordenspolitisk.

Med et forøget mulighedsrum i international politik er udenrigspolitikken også blevet yderligere politiseret og blevet en del af den indenrigspolitiske værdikamp (Wivel, 2009: 138). Den udgør derfor også en del af en symbiose, hvor politikerne gennem doktriner forsøger at påvirke opfattelsen af den orden, de forsøger at skabe (Sørensen, 2006: 344). Aktivismen har således taget forskellige variationer også inden for de to perioder 1989 til 2001 og 2001 til 2009 – både politisk og i praksis.

Analysen her vil benytte sig af Holms (2002) aktivismedefinition og argumenterer for, at hvor skiftet i 1989 afspejler en fundamental forandring i de eksterne forhold, afspejler de to

aktivismevarianter primært programændringer, hvilket vil sige ændringer i mål og midler (Branner, 2013: 139). Herunder redegøres for de to aktivismevarianter, som de har udviklet sig i perioden 1989 til 2001 og 2001 til 2009 og som de forholder sig til 'liberalism of restraint' og 'liberalism of imposition'-positionerne.

Aktiv Internationalisme: Olfert Fischer til Golfen

I 1990 sendte Danmark krigsskibet Olfert Fischer til Golfen på baggrund af en FN resolution, der gav mandat til en flådeblokade, som svar på Iraks angreb overfor Kuwait. Her var udenrigsminister Elleman-Jensen stærk fortaler for udstationeringen af et bidrag allerede før, at der lå et FN-mandat. Til gengæld var Socialdemokraterne mere tilbagetrukne og stillede syv forbehold for at stemme for. Blandt andet at skibet skulle anses som ikke-krigsførende, hvis det kom til krig, og indsatsen skulle koordineres gennem FN og ikke NATO eller Vestunionen. Radikale Venstre understregede ligeledes vigtigheden af FN-aspektet (Petersen, 2004: 453f).

Udsendelsen af Olfert Fischer var trods forbeholdne et nybrud i dansk udenrigspolitik, der for første gang involverede sig i out-of-area operationer (Petersen, 2004: 455). Det gjaldt også Danmarks engagement i Europæisk sikkerhedspolitik. Særligt i de baltiske lande hvor Danmark i 1990, til Ruslands protest, som et af de første lande anerkendte de baltiske landes selvstændighed, ligesom Danmark opbyggede et militært samarbejde med de baltiske lande med det formål at gøre landene til en integreret del af Europa og NATO (Faurby, 1995: 82ff).

Den socialdemokratiskledet regering offentliggjorde i 1993 en redegørelse til Folketinget, der synliggjorde de principper, som en dansk udenrigspolitik skulle bygge på. De betonedes "forgrenet samarbejde mellem de internationale institutioner", hvor NATO stod som garant for dansk sikkerhed, men også pegede på muligheden for at skabe et internationalt samfund gennem FN og det europæiske sikkerhedssamarbejde. Ligeledes var en prioritering af fremme økonomisk og social udvikling i verden, samt en bæredygtig økologisk udvikling (Petersen, 2004: 445f).

Perioden var således også kendetegnet ved en tilkobling til EU som en kanal for dansk indflydelse i Europa og som en platform for indflydelse i resten af verden. Danmarks profil lå relativt tæt op af den europæiske i arbejdet for at fremme fredelig konfliktløsning, global udvikling, miljø og respekt for menneskerettigheder. Det ledte til en naturlig vægt af EU samarbejdet. Herudover passede EUs decentraliserede forhandlingssystem Danmark godt, fordi den knytter sig til smart power fremfor store økonomiske og militære ressourcer (Wivel, 2009: 134f).

Tilkobling til de multilaterale institutioner kom også til udtryk ved Danmarks støtte til NATO-indgrebet i Kosovo i 1998. Der forelå ikke et FN-mandat, men regeringen begrundede det militære

indgreb med ”den brede opbakning i det internationale samfund” og i lyset af FN’s tidligere vedtagelser (Petersen: 2004: 463). Modsat det amerikanskledede indgreb i Irak i 2003, hvor det internationale samfund var splittet, adskiller Kosovo-aktionen sig ved, at det entydigt var Rusland, der blokerede for en FN-resolution (Knudsen, 2004: 81).

Danmark som civil aktør

Den Aktive Internationalisme er overordnet udtryk for Danmark som en civil aktør i en ’restraint’-position, der tilkobler sig den internationale retsorden som et middel til at kunne regulere andres konflikter og dermed opretholde et trusselsfrit miljø (Rynning, 2003: 24). Konceptet civil aktør er en teoretisk opfattelse udviklet af Rynning (2003), der primært bygger på en brudforståelse mellem udenrigspolitikken i 1990’erne og i 2000’erne (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 27). Således knytter konceptet sig til 1990’erne som en modsætning til 2000’erne, hvor Danmark agerer som strategisk aktør.

Den teoretiske opdeling i civil og strategisk aktør er effektiv til at belyse forskellene i de to aktivisme variationer og fremhæver spændingen i de strategiske valg mellem en ’restraint’ og ’imposition’-position – og dermed også til de to overordnede begreber Aktiv Internationalisme og International Aktivisme.

Mål: Tilkobling til det internationale samfund

Danmark som civil aktør kommer til udtryk i en vægtning af en tilkobling til multilateralt samarbejde, en strategisk rolle som mægler og et ønske om en institutionalisering af det bredest mulige policyområde (Knudsen, 2004: 49; Rynning, 2003: 24). Danmark tolker altså sig selv som en småstat, der ikke formulerer selvstændige mål men ønsker at tilkoble sig det internationale samfund i en mere aktiv form, hvor staterne har et fælles ansvar for at overholde internationale normer og sikrer fundamentale menneskelige friheder og rettigheder (Holm, 2002: 23; 26). Den aktive internationalisme har altså en vægtning af et multilateralt samarbejde. Sikkerhed sikres således bedst gennem en sikring af en fælles sikkerhed, hvorfor regionalt og internationalt samarbejde står helt centralt i den aktive internationalisme med FN, EU og NATO som de primære institutioner for dansk udenrigspolitik (Holm, 1997: 58; Lawler, 2007: 109).

Danmark som civil aktør bidrager aktivt til de internationale mål og principper, der hviler på FN’s principper. Midlerne kan også være militære, så længe de bidrager til opretholdelsen af det internationale samfund på baggrund af FN’s charter ’kapitel 7 engagement’ (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 28; Rynning, 2003: 24).

Midler: Multilateralt samarbejde

I dens udførelse og brug af midler benytter den civile aktør sig primært af sin rolle som småstat og af diplomatiske midler. Ifølge Tarp & Hansen (2013: 8) har Danmark en unik position i multinationale arenaer, da Danmark ikke har nogen dominerende strategisk interesse inden for freds- og sikkerhedsområdet og et begrænset antal klart definerede interesseområder. Prasad (2009: 43f) formulerer det således, at småstaten aktivt kan bruge systemet ved at udnytte sin størrelse og "the power of being powerless" eller "importance of being unimportant". I denne aktivisme variant er det altså Danmarks rolle som småstat, der giver en række muligheder for at placere sig selv i en ordenspolitisk sammenhæng. Aktivismen i denne variant er altså også strategisk, men bruger sin legitimitet som brobygger og mægler i international politik (Rynning, 2006: 186)

Midlerne til at opnå tilkobling sker således også gennem et bidrag af diplomati, ressourcer baseret på viden og professionalismisme (Holm, 1997: 36; 52; 57). De foregår inden for den institutionelle ramme. I langstrakte processer kan småstater således, ved at lægge en strategisk indsats tidligt i forløbet opnå en ikke-uvæsentlig indflydelse, så processen intensiveres. Denne indsats kan ligge i at skabe stærke alliancer, faciliterer, lægge ressourcer i sager, som er i småstatens værdimæssige interesser og fange momentums både før og efter store politiske topmøder (Tarp & Hansen, 2013: 10f). Ved at lede forskellige forhandlinger på fair vis, kan en småstat opnå direkte indflydelse på agendaen og skabe tillid og goodwill ved andre stater. En strategi, der kan bakkes op med et vedvarende økonomisk bidrag og en sammenhængende politisk indsats (Tarp & Hansen, 2013: 16ff).

Denne tilgang har således også et konstruktivistisk aspekt i det goodwill og branding spiller en rolle gennem en vedvarende interesseopbyggelse. F.eks. har det nordiske brand med de fem lande Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island en stærk position som seriøs og vægt på multilateralt engagement (Tarp & Hansen, 2013: 19). Heri arbejder den Aktive Internationalisme kompromissøgende. Et forslag af én stat uanset hvor ukontroversielt emnet er, vil næsten altid møde mere modstand end et forslag, der sættes af en gruppe af stater, der spænder over forskellige geografisk og politiske grupper. Det kræver dog at småstaten går på kompromis i skabelsen af en sådan koalition (Tarp & Hansen, 2013: 14).

International Aktivisme: Danmark til Irak

Den internationale aktivisme er en del af Anders Fogh Rasmussens ambition om at ville samle udenrigspolitikken i en klar strategi med det sigte at gøre op med den danske småstatstradition og placere Danmark som en mellemstat i det internationale system med en eksplicit ideologisk

betoning af værdierne frihed, demokrati og menneskerettigheder (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 10-11; Brun Pedersen, 2012: 340f; Wivel, 2013: 314). Det skete i en tæt alliance med USA. Anders Fogh Rasmussen erklærede således i kølvandet på den 11. september og USA's krig mod terror, at USA mere repræsenterede en sag end et land (Lawler, 2007: 117).

Den Internationale Aktivisme knytter sig således også stærkest til tiden efter terrorangrebet den 11. september 2001. Den aktive beskyttelse af den liberale orden kom allerede til udtryk ved den daværende socialdemokratiske statsminister Poul Nyrup Rasmussen, der fremførte angrebet, som et samlet angreb på alt hvad der indebar konceptet demokrati. En tilgang som den nye venstreledet regering videreførte (Rynning, 2003: 28), men også reformulerede og gjorde til en del af sin værdipolitiske kamp med det formål at gøre op med, hvad Anders Fogh Rasmussen anså for en forræderisk politik under den Kolde Krig med hentydning til fodnotepolitikken (Brun Pedersen, 2013: 352).

Anders Fogh Rasmussens regering formulerede en ny selvstændig udenrigspolitisk strategi i november 2002 under navnet 'International Aktivisme'. Den havde fire hovedsøjler. Fuld engagement i internationale institutioner som EU og NATO, fortsat aktivisme og pro-aktiv søgen efter alliancer og partnere, promovning af international ret og lokalisering af niche aktiviteter, der tillader en småstat at gøre en forskel. I denne strategi lå en stærk betoning af, at Danmark havde valgt side i USA's krig mod terror (Rynning, 2003: 30).

Forskellen fra 1990'ernes aktivisme kommer til udtryk i Fogh-regeringens valg om indgå i en koalition af villige lande i Irakkrigen i 2003. Her stod Danmark i valget mellem et internationalisme spor, der ikke kunne forenes med det amerikanske og valget om at følge USA, der ifølge Knudsen (2004: 82) også betød et brud med international lov og FN principper. Det var en krig, der delte det internationale samfund, og derfor ikke nød den store brede accept fra det internationale samfund (Knudsen, 2004: 83f). Variationen er altså mellem hvorvidt Danmark har valgt at satse på et eksklusivt amerikansk ledet sikkerhedssystem, fremfor et internationalt funderet sikkerhedssystem, hvor den Internationale Aktivisme knytter sig til førstnævnte.

Fogh-regeringens valg om at tage del i Irakkrigen var parlamentarisk muligt, da den borgelige regering for første gang i 70 år havde et flertal for en udenrigspolitik uden om Socialdemokraterne og Radikale Venstre (Brun Pedersen, 2012: 339). Overordnet er den Internationale Aktivisme også kendetegnet ved en større splittelse mellem højre- og venstrefløjen i dansk politik. Hvor højrefløjen finder, at de nye trusler kræver hårdt svar fra transatlantiske koalitioner – finder venstrefløjen, at

disse former for svar er for risikofyldte og at der i stedet for skal satses på, at der i stedet skal satses på kollektiv lederskab i FN (Rynning, 2003: 41).

Det kom konkret til udtryk umiddelbart efter den 11. september, hvor der herskede opbakning og enighed om, at Danmark skulle bidrage til missionen i Afghanistan. Dog lagde Socialdemokraterne med Mogens Lykketoft i spidsen vægt på, at Danmark skulle fokusere på den fredsbevarende og humanitære del af Afghanistanindsatsen fremfor at tilbyde kampstyrker. Det er udtryk for Socialdemokraternes ønske om et kollektivt snarere end amerikansk ledet sikkerhedssystem (Rynning, 2003: 36f).

Orienteringen mod USA skal også ses på baggrund af de indenrigspolitiske begrænsninger. På baggrund af afvisningen af Maastricht Traktaten og dermed bl.a. Danmarks forsvarsforbehold, kan Danmark ikke deltage i den europæiske sikkerhedspolitiske dimension. Det har indskrænket regeringens handlingsrum betydeligt (Holm, 2002: 34). Det var ikke noget større problem i starten, hvor EU kombinerede svage militære kapabiliteter med et ønske om at være en civil magt. Men med en styrkelse af det europæiske sikkerheds og forsvarssamarbejde, har Danmark mistet indflydelse på EUs sikkerhedspolitik (Wivel, 2005: 418).

Danmark som strategisk aktør

Den Internationale Aktivisme ligger ikke blot vægt på en politisk aktivisme, men tilføjer et strategisk aspekt. Her forstås det strategiske som det, der er nødvendigt fra et sikkerhedspolitisk aspekt. Med en politisk strategisk aktivisme, er det ikke det geopolitiske sikkerhedsspørgsmål, der gør sig gældende, men i stedet det værdipolitiske strategiske, der fremtvinger en nødvendig politik. Det er således også en 'liberalism of imposition', under den opfattelse, at demokratiske stater har en pligt til at promovere liberale værdier og øve indflydelse i international politik (Brun Pedersen, 2012: 340).

Den er således udtryk for Danmark som en strategisk aktør, der ønsker at følge klart specificerede mål med de nødvendige midler. Når Danmark bliver en strategisk aktør, er det således udtryk for, at der er to modstridende viljer, der vil tage de nødvendige militære midler i brug for at vinde og indgå i ad hoc-koalitioner, så længe disse understøtter målet (Rynning, 2003: 24).

Mål: Systempåvirkende med selvstændig policy mål

Danmarks strategiske interesser i et tæt samarbejde med USA kommer af en analyse af, at Danmark er bedst tjent med en amerikanskledet international orden. Danmark har ingen direkte trusler, men en trussel mod dette ordensregime, er en trussel mod Danmark (Rynning, 2003: 25). Denne orientering mod USA og vilje til at indgå i ad-hoc koalitioner uden om multilaterale institutioner er

også en del af en gradvis udvikling imod større selvstændighed fra regionale forhold (Gram-Skjoldager & Pedersen, 2015: 22). Denne uafhængighed gør det muligt at tilpasse sine alliancer til de selvstændige policy-mål.

Målet er at agere som en systempåvirkende mellemstat, der kan påvirke andre stater signifikant. Den Internationale Aktivisme ligger sig således tæt op af 'liberalism of imposition'-positionen, der lægger vægt på de liberale princippers overlegenhed til andre principper, deres universelle gyldighed og pligten til at udbrede disse. Det er således en aktivisme med et klart strategisk mål om at udbrede demokrati og menneskerettigheder.

Midler: Bilateralt samarbejde, ad hoc-koalitioner og strategisk brug af kapabiliteter

Prioriteringen af et snævert samarbejde med USA skal derfor ses som en nødvendig forudsætning for at øge det danske mulighedsrum og føre en aktiv udenrigspolitik. Den har således også en *realpolitik* grad i sig. USA har dog også en række interesser i Danmark. Her er Thule-basen på Grønland central, og det har formentlig været for at sikre amerikansk goodwill, at USA i 2002 fik lov at udvide Thule-basen på Grønland som en del af sit fremtidige missilskjold (Brun Pedersen, 2012: 340f; Rynning, 2003: 31f).

Denne uafhængighed er dog også forbundet med større risiko. Den danske orientering mod militære ad-hoc koalitioner, som f.eks. Irakkrigen, mødte modstand fra bl.a. Tyskland og Frankrig (Brun Pedersen, 2012: 84) og kan således svække Danmarks position i EU. Det tætte og loyale forhold til USA kan altså kun virke som en sikkerhedsforanstaltning, hvis USA er en pålidelig samarbejdspartner (Rynning, 2003: 32). I de konkrete strategiske forhold, i f.eks. opbyggelsen af det militære forsvar, må Danmark i tilfælde af hovedkvarters faciliteter afhænge af enten NATO's integrerede kommandostruktur eller ad hoc brugen af større landes hovedkvarterer. Ad hoc-alliancer skaber således også en større usikkerhed, om de kapabiliteter som Danmark har til rådighed (Rynning, 2003: 34).

Der er også spekuleret i det tætte personlige forhold mellem Anders Fogh Rasmussen og Georg W. Bush. Der er en overensstemmelse mellem deres verdenssyn, der bunder i en neo-konservativ opfattelse af pligten til at udbrede de liberale værdier i den globaliserede verden (Rynning, 2008: 131ff). Rynning (2008, 140f) argumenterer dog for i en geopolitisk analyse, at Danmark har en interesse i at bibeholde sit atlantiske forhold, fordi FN er for skrøbelig til at sikre den nationale sikkerhed, at USA har brug for et brohoved i sine europæiske interesser og at EU ikke er stærk nok som forhandler udadtil, til at varetage sine medlemsstaters interesser.

Bruddet med den tidligere førte aktivisme kommer konkret til udtryk i dens vægt på anerkendelsen af brugen af militære midler i en uundgåelig konfrontation med fjendtlige interesser i den internationale arena (Rynning, 2003: 24) i en anerkendelse af princippet om præventiv krigsførelse som ordenspolitisk doktrin (Knudsen, 2004: 81). Den strategiske udformning kommer således også ifølge Wivel (2013: 316) til udtryk gennem en fusion mellem sikkerheds- og ordenspolitikken, hvor Danmark i mindre grad er bange for at knytte militære elementer til ordenspolitikken. På denne måde træder dansk ordenspolitik også i højere grad ind på den magtpolitiske scene, der hvor der er noget på spil.

Vægten af de liberale principper kommer også til udtryk på andre måder end rent militært. Jyllands Postens tegninger, der førte til et politisk stormvejr i januar-marts 2006, blev politisk af Anders Fogh Rasmussen mødt med en afvisning af dialog, på den baggrund, at Danmark stod fast på sine værdipolitiske holdninger (Rynning, 2006: 191). Udenrigspolitikken overordnede strategiske sigte slog også igennem i forhold til dansk ulandsbistand. Balslev-Olesen (2013: 92f) argumenterer på baggrund af egne erfaringer med humanitær bistand op gennem 1990'erne og 2000'erne for, at der tegner sig en generel udvikling mod en tættere kobling mellem bistand og sikkerhed, hvor udviklingsbistanden bruges strategisk til at fremme selvstændige mål. En strategi, der bryder med FN's humanitære principper om neutralitet, upartiskhed og uafhængighed, således at den humanitære bistand skal holdes adskilt fra andre politiske, økonomiske og militære formål (Balslev-Olesen: 2013: 83f; 91).

Modificering af aktivismevarianterne

Overordnet er begge aktivismevarianter aktive i modsætning til reaktive, de sætter en række kapabiliteter i spil og har en hvis risikovillighed, om end den Internationale Aktivisme er mere risikovillig end den Aktive Internationalisme. De deler en grundlæggende liberal kerne som udgangspunkt for det internationale engagement. Men de adskiller sig på hvad målet er for en international orden, hvad der legitimerer en sådan orden og i midlerne til at opnå en liberal orden.

Den Aktive Internationalisme lægger her overordnet vægt på det brede internationale samfund som legitimitetsgivende, hvor den Internationale Aktivisme betragter et amerikanskledet sikkerhedssystem som legitimitetsgivende i en vægt på dens liberale værdimæssige overlegenhed i det internationale samfund. Det er således også udtryk for henholdsvis en 'liberalism of restraint', der omfavner det brede internationale samfund i en pluralistisk opfattelse og en 'liberalism of imposition', der ser en pligt i at indtage en ledende position i det internationale samfund.

Hvor Rynnings (2013) skilning mellem den civile og den strategiske aktør er et effektivt redskab til at adskille de to aktivismevarianter og beskrive deres karakteristika, har den omvendt en ensidig fokus på militariseringen af dansk udenrigspolitik. Den Aktive Internationalisme og den Internationale Aktivisme synes således overordnet udviklet på baggrund af den øgede aktivering af militære kapabiliteter og aktioner i blandt andre Golfen, Kosovo, Afghanistan og Irak i 1990'erne og i start 2000'erne. Det er således udbredt analyse at en aktivistisk udenrigspolitik er kendetegnet ved en militarisering (se Wivel, 2013: 301) eller, at de to aktivismevarianter adskiller sig ved at den Internationale Aktivisme er mere tilbøjelig til at bruge militær magt som et legitimt middel end den Aktive Internationalisme er (se Knudsen, 2004: 82; Rynning, 2003: 24).

Det hænger formentlig sammen med, at det er i disse sammenhænge, at aktivismen og dens variationer kommer stærkest til udtryk. Denne ensidige fokus på aktivering af militære kapabiliteter gør det dog vanskeligere at identificere de to varianter i en udenrigspolitik, hvor det fortrinsvis er de diplomatiske kapabiliteter, der aktiveres. Branner (2013: 138) kritiserer da også denne ensidige fokus på militariseringen som en del af aktivismen. Derfor peger han omvendt på, at samarbejde i en multilateral kontekst med andre småstater er en karakteristik ved dansk ordenspolitik og peger blandt andre på det nordiske samarbejde som et eksempel.

Denne multilaterale definition fanger dog ikke de interne spændinger, der synes at ligge i aktivismen. Den Internationale Aktivisme afviser ikke et multilateralt samarbejde, men vil formentlig omgå det, såfremt det svækker dens position eller ikke bakker op om dets egne strategiske målsætninger. Således behøves ordenspolitikens eneste middel heller ikke at være multilateralismen.

Ved at lægge større vægt på interessespillet, åbnes der op for at samarbejde i sig selv ikke er konfliktfrit og et mere snævert samarbejde kan være at foretrække: "Without common interest there is nothing to negotiate for, without conflict there is nothing to negotiate about" (Fred Charles Iklé som citeret i Beach, 2012: 173). På denne baggrund kan samarbejde deles op i et samarbejde, hvor målet er at skabe værdi af samarbejde, hvor et bredt samarbejde i sig selv er værdiskabelsen og et hvor der kræves værdi af samarbejdet, hvor værdiskabelsen først og fremmest er til egen fordel (Beach, 2012: 173).

På baggrund af denne logik vil de væsentligste karakteristika for de to aktivismevarianter udledes hver i sær. Formålet er at gøre de to aktivismevarianter operationelle i en bredere ordenspolitisk forstand med vægt på den samarbejdende dimension. De er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1. Væsentligste karakteristika ved aktivismevarianterne Aktiv Internationalisme og International Aktivisme på den samarbejdende dimension.

Aktivismevarianter/ Mål og midler	Aktiv Internationalisme <i>Restraint</i>	International Aktivisme <i>Imposition</i>
Mål (position)	Tilkobling (medierende)	Systempåvirkende (ledende)
Deltagelsesomfang	Inkluderende /global	Ekskluderende /regional
Samarbejds- /koalitionsform	Multilateral	Uni- / bilateral

De to aktivismevarianter adskiller sig på mål. Den Aktive Internationalisme har som mål i sig selv at tilkoble sig det internationale samfund. Det sker under den småstatstankegang, at Danmarks sikkerhed er bedst varetaget i et bredt og multilateralt samarbejde. Her indtager Danmark en medierende position i det internationale samfund. Den Internationale Aktivisme har omvendt det mål at placere sig stærkere i det internationale samfund som en systempåvirkende magt. Her indtager Danmark en strategisk ledende position i det internationale samfund.

De to aktivismevarianter adskiller sig desuden på midler. For det første deltagelsesomfang, der siger noget om hvilken orden, der lægges vægt på. Den Aktive Internationalisme vil her lægge vægt på en inkluderende/universel deltagelsesform. Det kommer til udtryk ved, at det internationale samfund er legitimitetsgivende i sig selv, når bare det er bredt nok, som det blev understreget ved Danmarks opbakning til den militære aktion i Kosovo i 1999. Den Internationale Aktivisme vil lægge vægt på en ekskluderende/regional deltagelsesomfang. Det internationale samfund er altså i sig selv ikke legitimitetsskabende, hvilket kom til udtryk i den danske deltagelse i Irakkrigen i 2003, der bestod af en koalition af villige lande.

For det andet samarbejdsformen. For den Aktive Internationalisme er målet i sig selv en tilkobling til det bredest mulige samarbejde, mens karakteristisk for den Internationale Aktivisme er en vægtning af et uni- eller bilateralt samarbejde, der giver Danmark et strategisk råderum til at opnå sine selvstændige målsætninger. Det kom til udtryk ved Danmarks tætte alliance med USA og den større regionale uafhængighed det gav Danmark.

2. Redegørelse for Arktis efter 1989

Herunder redegøres kort for de danske prioriter siden 2007 og hvordan Danmarks engagement i Arktis overordnet er blevet opfattet i dele af den nyeste litterature på området. Herefter redegøres for den overordnede regimedannelse i Arktis siden 1987, med særlig vægt på globaliseringsperioden fra 2007 og frem. Formålet er at placere Arktis i en ordenspolitisk kontekst.

Danmark til Arktis

Arktis har generelt ikke været et højprioritet område i dansk udenrigspolitik og er historisk set præget af det tætte forhold til amerikanerne. I 1951 udvidede Danmark en aftale om Thule-basen, hvor USA fik juridisk selvbestemmelse over basen (Byers, 2013: 247). I 2004 gav Danmark og Grønland med Igaliku-aftalen USA lov til at opgradere radarsystemet på basen som en del af USA's missilskjold. Som en del af aftalen indgik et økonomisk, teknisk og miljømæssigt samarbejde med det formål at styrke samarbejdet mellem USA og Grønland (U.S. Department of State, 2004).

Med den stigende globale opmærksomhed om Arktis, er Grønland og Arktis i stigende grad kommet ind i centrum af danske udenrigspolitiske interesser. Det er kommet til udtryk i en stigende fokus på Arktis i de sikkerheds- og udenrigspolitiske prioriteringer. I maj 2008 offentliggjorde udenrigsministeriet og det grønlandske selvstyre et fælles strategipapir ”Arktis i en brydningstid”, der for første gang samlede de eksisterende indsatser og fremlagde forslag til fremtidige satsninger (Udenrigsministeriet, 2008: 4). I 2009 kommer en beretning fra forsvarskommissionen (Forsvarsministeriet, 2009), der fremlægger hovedpræmisserne for forsvarspolitikken i den nære til den mellemlange fremtid. Kommissionen var nedsat af den nyvalgte Venstre-Konservative-regering i 2007 og definerer Arktis som et af nøgleområderne for de sikkerhedspolitiske prioriteringer på regionalt niveau frem mod 2015: ”De arktiske områder forventes at påkalde sig stigende international opmærksomhed i perioden frem mod 2025” (Forsvarsministeriet, 2009a: 70). Samt ”Der vil fortsat være behov for, at forsvaret kan overvåge skibstrafikken omkring Grønland, samt at forsvaret kan forhindre, at der forekommer systematiske krænkelse af Grønlands territorium, også hvis trafikmængden øges” (Forsvarsministeriet, 2009a: 274).

I forlængelse af forsvarskommissionens rapport blev der i forsvarsforliget af 24. juni 2009 indgået aftale mellem alle Folketingets partier på nær Enhedslisten om en samlet Fælleskommando for Arktis og samlingen af en arktisk indsatsstyrke til en generelt større kompetence på området (Forsvarsministeriet, 2009b: 10f). Af denne fremgår det også, at Thulebasen eventuelt kan spille en

større rolle i forbindelse med forsvarets opgaveløsning i samarbejde med andre partnerlandere (Forsvarsministeriet, 2009b).

Endelig offentliggøres der i slutningen af Lars Løkke Rasmussen-regeringens periode en fælles strategi for Grønland, Færøerne og Danmarks prioriteter i Arktis: ”Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020” (Udenrigsministeriet, 2011). Endelig i 2012 fik Danmark sin første permanente arktiske ambassadør, der har til formål at koordinere Danmarks arktiske indsats (Udenrigsministeriet, 2012) og således også er en institutionel opprioritering af området.

Den akademiske litteratur

Hvad angår Danmarks engagement i Arktis de sidste 7-8 år er litteraturen sparsom. Særligt sparsom er den del, der knytter Arktis specifikt til de større linjer i den danske udenrigspolitiske tradition. Her præsenteres ikke et samlet litteratur overblik. I stedet præsenteres en række fællesmængder og perspektiver for Danmarks Arktis aktivisme i relevante dele af litteraturen. For det første forholdet til Grønland, som Danmark forventes at kunne styrke gennem sin aktivitet i Arktis (Petersen, 2008: 23; Rahbek-Clemmensen, 2014: 11; Rosamond, 2011: 57f). For det andet Arktis som fortsættelsen af den tætte alliance med USA gennem Grønland (Rahbek-Clemmensen, 2014: 3) og for det tredje, Danmarks muligheder for at kunne knytte tættere bånd til Kina (Fuglede, 2014; Jakobsen & Lee, 2013; Rahbek-Clemmensen, 2014: 3).

Det dansk-grønlandske forhold

Danmarks spiller kun en rolle i Arktis gennem Rigsfællesskabet og agerer således ikke udelukkende på egne, men også på det grønlandske Selvstyre og det færøske Hjemmestyres, vegne (Petersen, 2009:15). Her udgør særligt det danske-grønlandske forhold også et afgørende punkt for Danmarks arktiske strategi.

Grønland har stille bevæget sig hen imod større selvstændighed. I 2003 fik Grønland med Ittuleq-aftalen begrænset medbestemmelse over udenrigspolitikken og fik i 2009 Selvstyre. Selvstyreløven ændrer dog ikke ved at udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggender. Det hedder således i Selvstyreløven: ”at Selvstyrets ret til at forhandle og indgå folkeretslige aftaler på rigets vegne i sager, der alene vedrører Grønland og de overtagne sagsområder, ikke præjudicerer regeringens generelle udenrigspolitiske kompetence” (som citeret i Petersen, 2008: 10).

Forholdet mellem Danmark og Grønland er dog under stadig forandring, og udviklingen i Arktis sætter nye perspektiver for Rigsfællesskabet. Grønland kan blive mere afhængig af Rigsfællesskabets beskyttelse end tidligere med et øget behov for suverænitethåndhævelse og

myndighedsopgaver, som Grønland ikke selv kan løfte. Omvendt kan den fremtidige udvinding af ressourcer i de økonomiske zoner omkring Grønland betyde økonomiske gevinster for Grønland, der gør landet til et rigere og mere selvbevidst samfund (Petersen, 2009: 3).

Danmark har en politisk interesse i at knytte Grønland tæt til sig, således at USA ikke kapper Danmark som mellembånd til Grønland, men i stedet presser på for Grønlandsk selvstændighed. Grønland udgør nemlig et strategisk vigtigt placeret land for USA. Derfor, så længe Grønland er en del af Kongeriget Danmark, er Danmark også et interessant land for USA (Rahbek-Clemmensen, 2014: 3f). Ikke desto mindre er det danske-grønlandske forhold afgørende for Danmarks engagement i Arktis. I den konkrete analyse her, vil forholdet dog ikke dækkes, da det i sig selv udgør en selvstændig analyse at afdække de interne forhandlinger i mellem Danmark og Grønland.

Det dansk-grønlandsk-amerikanske forhold og Thulebasen

Rahbek-Clemmensen (2014: 3) knytter det konkrete aktivisme begreb til Danmarks engagement i Arktis i det han kalder ”Arctic-vism”. Han argumenterer for, at Danmark efter afslutningen af Afghanistankrigen har søgt nye måder at bidrage til et vestlige baseret alliancesystem med vægt på den Atlantiske del. Det er således implicit et argument for, at Danmark fortsætter en International Aktivisme strategi med vægt på et amerikanskledet sikkerhedssystem.

USA har en geostrategisk interesse i Grønland grundet Grønlands beliggenhed i forhold til USA og i forhold til USA's trusler, som efter den Kolde Krig blandt andet kan udgøres af terrorister med kernevåben og langstrakte missiler (Petersen, 2009: 4). Danmarks interesse under Fogh-regeringen var en tæt tilknytning til USA, hvor Thulebasen indgik som en del af den overordnede tilknytningsstrategi.

Det står i modsætning til den tidligere socialdemokratiske regering, der var mere skeptiske overfor USA's missilforsvar, men som ikke vurderes at ville blokere for en aftale (Petersen, 2009: 6). Det amerikanske præsidentskift i 2009 med præsident Barack Obama som overtager, nedtonede forventningerne til missilforsvaret, hvis radarsystem dog stadigvæk indgår som et væsentligt element i planerne om missilforsvaret (Arms Control Association, 2013; Petersen, 2011: 146). Danmark har altså traditionelt brugt Grønland til at knytte USA tættere til sig og har fortsat fælles interesser i Thulebasen.

Arktis med nye dimensioner

Arktis som en ny dimension kommer til udtryk i nye muligheder i form af samarbejdspartnere, men også nye risikoer. Petersen (2009: 54ff) peger på, at Danmarks engagement i Arktis i 2008 knytter

sig til en strategi om at skabe sig en profil som aktiv international aktør på klimområdet. Det skal ses i forlængelse af, at Danmark i 2009 skulle afholde FN's Klima Konference (COP15).

Rahbek-Clemmensen (2014: 3) peger i sin aktivismeanalyse også på, at Danmark håber at kunne opnå indflydelse i både Moskva, Kina og hovedstæderne inden for den Europæiske Union. Et aspekt, der understreges af Fuglede et al's (2014: 29f) analyse, der betegner Kina som en værdifuld partner, der dog også skal afbalanceres med en stærk atlantisk alliance i et samarbejde med USA og Canada.

Kinas indtog i Arktis skaber en ny dimension i det dansk-grønlandske forhold. Senest er dette forhold sat under pres af Kinas interesse i at udvinde naturressourcer i dele af Grønland, herunder potentielt uran som et biprodukt (Information, 2013). Det grønlandske selvstyre fastholdte, at uranudvikling var et økonomisk spørgsmål og dermed var et ensidigt grønlandsk anliggende, mens den danske regering mente, at spørgsmålet var af sikkerhedspolitisk karakter, grundet urans radioaktive natur, potentielle anvendelse i våben og Kinas mulige monopol på nogle af de sjældne jordarter (Fuglede et al, 2014: 12f). Der er således ikke entydige positive ting ved Kinas interesse i Arktis.

Analysen bidrager til aktivisme-litteraturen på Arktis ved at undersøge Danmarks position i forhold til blandt andre aktørerne USA og Kina. Herunder vil der først redegøres for den overordnede regimedannelse i Arktis med det formål at kunne placere Danmark i den større sammenhæng og heraf udlede de centrale cases.

Regimedannelsen i Arktis

Åbningen af det Arktiske Ocean er på mange måder også åbningen af divergerende politiske og økonomiske interesser. Hvor Arktis nok er en del af det globale internationale samfund og underlagt dets overordnede principper, udgør Arktis også i sig selv et subsystem (Wegge, 2010: 166), der kan inkludere eller ekskludere andre aktører fra samarbejdet. En sådan udvikling kan forstås i form af en regimedannelse; et menneskeligt artifact, der består af en konvergens af forventningerne og mønstre af adfærd og praksisser, som påvirker hinanden gensidigt (O. R. Young, 1982: 278).

Den vestlige litteratur på de geopolitiske forhold i Arktis opstiller overordnet to scenarier for regimedannelsen i Arktis. De, der ser et scenarie af konflikt og de, der ser et scenarie af samarbejde. En stor del af den akademiske litteratur er optimistisk og peger på gode perspektiver for samarbejde i Arktis siden 2007 (Olesen, 2014: 6; O. R. Young, 2011: 188). Med udgangspunkt i det

ordenspolitiske aspekt – de langsigtede bestræbelser på at skabe et trusselsfrit miljø - vil analysen også have fokus på det samarbejdende aspekt som én dimension af udviklingen i Arktis. Nærmere bestemt vil det analyseres *hvilke koalitioner* der samarbejdes i snarere end *hvad*, der samarbejdes om.

Fokus på det samarbejdende aspekt udelukker dog ikke, at der er elementer af konflikt og oprustning i Arktis. Derfor vil de militære og økonomiske kapabiliteter også gennemgås. I en Engelsk Skole-forståelse udgør de strukturelle faktor, men danner i sig selv ikke en orden. Det kan tolkes således at en militær og økonomisk stormagt, vil have mulighed for at præge og sætte retning for ordenspolitikken i højere grad end de stater med færrest kapabiliteter. Omvendt er betydningen af disse mindre i det liberale internationale samfund.

De strukturelle fakta: Militære og økonomiske kapabiliteter

Wegge (2010) har gennemgået de otte arktiske staters militære og økonomiske kapabiliteter og konkluderer på den baggrund, at Arktis er udtryk for en multipolar orden – målt på disse kapabiliteter. Det vil sige, at ingen arktiske stater overordnet indtager en dominerende rolle. Det er en opfattelse, der støttes af andre iagttagere. Det vurderes nemlig, at de arktiske stater i på egen hånd vil kunne udføre overvågning og patruljering i Arktis på grund af det hårde klima (Byers, 2013: 149).

Samtidig tilegner de arktiske stater sig dog også militære kapabiliteter til området (Byers, 2013: 249ff). Det skal ses i lyset af, at udviklingen i det hele taget kræver en fornyelse af kapabiliteter, og at disse lige såvel kan indgå i redningsaktioner som til militære formål kun. Herunder redegøres for staternes indbyrdes magtforhold i Arktis med udgangspunkt i Wegge (2010).

Arktis er først og fremmest et maritimt område, der er dækket af is det meste af året. Således udgør kapaciteten af isbryder også en hovedindikator for staternes arktiske magt. Her har USA kun to eller tre isbrydere, der kan fungere i Arktis. Økonomisk har USA potentialet til at blive en magtfaktor i Arktis, men USA har ikke prioriteret Arktis som et indsatsområde (Wegge, 2010: 169).

Rusland har cirka 14 af verdens mest kraftfulde isbrydere (Wegge, 2010: 169) eller flere end nogle andre stater på jorden (Kraska, 2013: 249). Rusland har ifølge Wegge (2010: 169) ikke den tilstrækkelige videnskabelige eller tekniske kunnen til at kunne operere i Arktis, ligesom Ruslands økonomi ikke er robust nok til at udbygge sit potentiale. Kraska (2013: 248f) peger på en række tiltag, der placerer Rusland som en af de stater, der har den stærkeste arktiske oprustning. Omvendt peger han også på problemer med at finansiere den Nordiske Flådes barakker og administrationsbygninger.

Canada, Norge og Danmark/Grønland har relativt lave militære budgetter, men til gengæld militærforsvar af høj kvalitet. Sverige, Finland og Island har ikke nogen kystlinje mod det Arktiske Ocean og har således heller ikke udbygget noget særligt militært engagement i Arktis. De tre stater har heller ikke særlige administrative ressourcer specifikt engageret i Arktis (Wegge, 2010: 169f).

Relativt til USA og Rusland udgør Canada, Norge, Danmark/Grønland, Sverige, Finland og Island småstaterne i den arktiske region. Til gengæld markerer disse stater sig ved at have et højt BNP pr. indbygger og være blandt de højest rangerede lande, når det kommer til institutionel effektivitet og økonomisk konkurrenceevne. Således ligger staterne, på nær Island, i top 14 hvad angår økonomisk konkurrenceevne. Disse stater er på de økonomiske ressourcer og i smart power fordelagtigt stillet i forhold til særlig Rusland, der ikke rangerer særlig højt på disse parametre (Wegge, 2010: tabel 1, 170).

Særligt Ruslands økonomiske begrænsninger og USA's fraværende prioritering af det arktiske område åbner op for, at de andre arktiske stater kan tage del i en klub, hvor de kan være med til at sætte retningslinjerne for det internationale samfund. Det understreges af, at småstaterne omvendt står stærkt teknologisk og derfor kan byde ind med specifik viden.

Ordensskabelse i Arktis: Fælles interesser og samarbejder

Orden i en international samfund-forståelse, er en orden, hvor stater har en række fælles interesser, de samarbejder om. Herunder fokuseres på de muligheder for fælles interesser, der skaber sig i Arktis.

Olsen (2014: 16) betegner på baggrund af sit litteratur review Arktis "as a best case for international cooperation. If they can't make it here, they can't make it anywhere". Det bygger på en opfattelse af, at forholdene i Arktis på mange måder beforder samarbejde. De mest signifikante sikkerhedsrisici er ifølge Byers (2013: 261) asymmetriske trusler fra ikke-statslige aktører i form af narkotikasmuglere, illegale indvandrere eller terrorister, der udnytter de åbne have til at smugle mennesker eller masseødelæggelsesvåben ind i Nordamerika eller Europa. Det skaber behov for regulering. Særligt ved skibsfart, der pr. definition er en grænseoverskridende aktivitet (Petersen, 2012: 159).

Forudsætning for et fredeligt samarbejde og småstaternes indflydelse i de liberale internationale samfund er også, at staterne er forenelige i status. Her skiller særligt Rusland sig ud, da den ikke som de resterende arktiske stater udgør et særligt veletableret demokrati målt på vestlige standarder for demokrati. Her er alle stater, på nær Rusland, blandt verdens 18 mest demokratiske stater, Rusland er nummer 107 og angivet som et "hybrid demokrati" (Wegge, 2010: tabel 2, 172).

Den russiske annektering af Krim halvøen i Ukraine marts 2014 udgør et eksempel på, at der er potentiel risiko for en spill-over effekt af konflikter fra syd. En række arktiske samarbejdsprogrammer mellem Norge og Rusland blev stoppet, som en konsekvens af NATOs suspendering af samarbejdet med Rusland på grund af Ukraine krisen. Ligesom Canada trak sin arktiske repræsentant fra møder på lavere niveau i Arktisk Råd, der skulle holdes i Rusland (Rahbek-Clemmensen, 2014a: 20). Den russiske annektering ligger dog i sidste periode af analysens tidsafgrænsning, derfor har denne konflikt ikke indflydelse på den konkrete case.

Før Krim annekteringen blev Rusland vurderet til at have for store økonomiske interesser på spil til at ville optrappe en konflikt i Arktis (Rosamond, 2011: 42). Den russiske præsident Vladimir Putin har ligeledes i 2010 understreget, at uoverensstemmelser i regionen kan løses under den retslige ramme af UNCLOS (Kraska, 2013: 246). De arktiske stater synes altså overordnet at have en interesse i samarbejde, hvorfor de forventes at værne om deres fælles interesser i regionen. Det arktiske regime er således underlagt de samme logikker, der skaber behov for samarbejde staterne i mellem og giver småstaterne en række forudsætninger for at føre ordenspolitik.

Det arktiske samarbejde er delt i en række fora, der varetager forskellige arbejdsopgaver og udgøres af forskellig vidde og bredde i samarbejdet (Se Petersen (2012: 155f) for det fulde overblik). Det primære og bredeste forum for samarbejder udgøres af Arktisk Råd, der blev oprettet 1996 med de otte faste medlemmer USA, Canada, Norge, Finland, Sverige, Island og Kongeriget Danmark (A8) (Ramos, 2013: 2). Arktis Fem-samarbejdet, der blev oprettet i 2008 (A5) udgøres af de fem kyststater Rusland, Canada, Danmark, USA og Norge. Barents-rådet udgør også et af de bredere samarbejder, som et bredt praktisk interregionalt samarbejde, først og fremmest mellem Norge og Rusland. Barents-rådet udgør dog i sig selv ikke nogen konkurrent til Arktisk Råd. Hertil kommer EU og NATO, der først og fremmest er aktuelle gennem deres arktiske medlemsstater (Petersen, 2012: 155). Endvidere findes de universelle internationale organisationer International Maritime Organisation (IMO), World Meteorological Organisation (WMO) og FN's Havretskonvention (UNCLOS) (Petersen, 2012: 156).

Fokus er her på de politiske fællesinteresser, der dannes, og hvilke spændinger, det skaber, i forhold til det, der her opfattes som en globalisering af Arktis med start i 2007. Analysen afgrænser sig således til de spændinger, der sker i kølvandet af den periode, der kan kaldes globaliseringsperioden af Arktis i 2007.

1987-2007: Regionaliseringsfasen

Under den Kolde Krig var Arktis domineret af en koldkrigslogik. Området var delt mellem Sovjetunionen på den ene side og Canada, Danmark, Norge og USA i en NATO-alliance på den anden. I de arktiske have patruljerede atomdrevne ubåde, og det klassiske sikkerhedspolitiske spørgsmål gjorde sig gældende (Byers, 2013: 247). Det ændrede sig med Sovjetunionens fald, der overordnet lagde en dæmper på de sikkerhedspolitiske spændinger i Arktis. Allerede i oktober 1987 holdte Gorbachev en "Artic zone of peace"-tale i Murmansk, hvor han fremlagde sin vision for det høje nord som en fredszone (Gorbachev, 1987).

Siden Gorbachevs tale er der opbygget en række samarbejder i regionalt regi. Det har primært været samarbejder om miljøbeskyttelse og styrkelse af det oprindelige folks rolle (Jegorova, 2013: 2). Her står Arktisk Råd centralt. Arktisk Råd har status af et "high level forum" med formålet: "[to] provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States" (Arctic Council, 1996). Det er således et mellemstatsligt forum snarere end en mellemstatslig organisation uden egentligt beslutningskraft (Bloom, 1999).

Der er således også en række opgaver, som Arktisk Råd ikke dækker. Arktisk Råd har ikke mandat til at tage emner op af sikkerhedspolitisk karakter. Som det står i en fodnote i Ottawa-deklarationen, der er det funderende dokument for Arktisk Råd: "The Arctic Council should not deal with matters related to military security" (Arctic Council, 1996). Det har sammen med en række andre uforløste agendaer, bl.a. klimadagsorden, skabt en stigende spænding mellem hvilke opgaver, der skulle løses regionalt, og hvilke globalt (Nilsson, 2012: 183ff).

I samme periode begyndte de arktiske stater at forberede sig på deres territoriale krav på de dele af det Arktiske Oceans havbund, som de mener at kunne dokumentere, hører til deres kontinentalsokkel. Ifølge UNCLOS har kyststater en 200 sømil eksklusiv økonomisk zone, hvor staten har eksklusiv ret til efterforskning og udnyttelse af de naturlige ressourcer. Ifølge UNCLOS artikel 76 har en kyststat mulighed for at udvide sin kontinentalsokkel udover 200 sømil, hvis den inden for 10 år efter at have ratificeret konventionen, kan dokumentere denne ret ud fra en række videnskabelige kriterier (Udenrigsministeriet, 2011: 14).

Norge ratificerede UNCLOS i 1996, Rusland 1997, Canada 1997 og Danmark i 2004 (United Nations, 2014). USA står uden for UNCLOS men har ved et Presidential Directive i 2009 reelt anerkendt loven, ligesom UNCLOS er udtryk for retssædvane og dermed også er bindende for lande, der ikke deltager. Det er i hvert fald den danske udlægning (Udenrigsministeriet, 2011: 14).

Således er processen om fordelingen af Arktis gået i gang. I 2001 indgav Rusland sit krav på et område, der næsten fyldte halvdelen af det Arktiske Oceans havbund (Koivurova, 2011: 3).

2007: Globaliseringsfasen

Arktis har siden den Kolde Krig udviklet sig fra et samarbejde om miljøbeskyttelse og det oprindelige folks rettigheder til at udgøre et globalt spørgsmål, hvor suverænitet og sikkerhedsdilemmaet får større betydning (, 2013; Nilsson, 2012; O. R. Young, 2012).

Opmærksomhed om Arktis accelerer i 2007 på baggrund af en række begivenheder. I 2007 er der en rekordlav ismængde i det Arktiske hav (O. R. Young, 2012: 167). Samme år konstaterer the UN International Panel on Climate Change, at klimaforandringerne er reelle, og at den gennemsnitlige Arktistemperatur er steget med dobbelt så meget som den globale gennemsnitlige rate de sidste 100 år (Petersen, 2009: 39). I denne udvikling skifter fokus fra det miljø- og klimamæssige til også at udgøre et felt for økonomiske interesser. Arktis er derfor også blevet et interessant område for store aktører som Kina, Indien, Japan, Korea og EU (Nilsson, 2012: 185f; O. R. Young, 2012: 167).

I 2007 blev det russiske flag plantet på bunden af det Arktiske Ocean af to miniubåde. Samtidig genoptog Rusland regulære flypatruljer over Arktis (Petersen, 2009: 46). Det er blevet et symbol på den politiske magtkamp i Arktis, og en intensivering af de territoriale krav i det Arktiske Ocean. Ligeledes havde særligt Canada med premiereminister Stephen Harper optrappet retorikken i interessevaretagelsen af Arktis. Samme år, under en lancering af et projekt for 8 Polar Class 5 Arctic patrulje skibe, der skal patruljere den omstridte nordvestpassage, sagde Harper: "Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty in the Arctic. We either use it or lose it," (Government of Canada, 2007).

De mange divergerende interesser gør samarbejdsaspektet i Arktis væsentligt mere komplekst. I EU blev det i 2008 foreslået, at der skulle skabes en rapport på EUs strategiske interesse i relation til det Arktiske Ocean. Det skete blandt andet under den forståelse, at der i Arktis var behov for en retslig ramme, der kunne inddæmme en eventuel konflikt og sikre det arktiske miljø. En sådan retslig ramme kunne være inspireret af den Antarktiske Traktat (Wegge, 2011: 8; 16). EUs forslag stod i modstrid til nogle af de arktiske staters interesser, da de mener, at UNCLOS allerede udgør et dækkende og gældende retslige regime for Arktis.

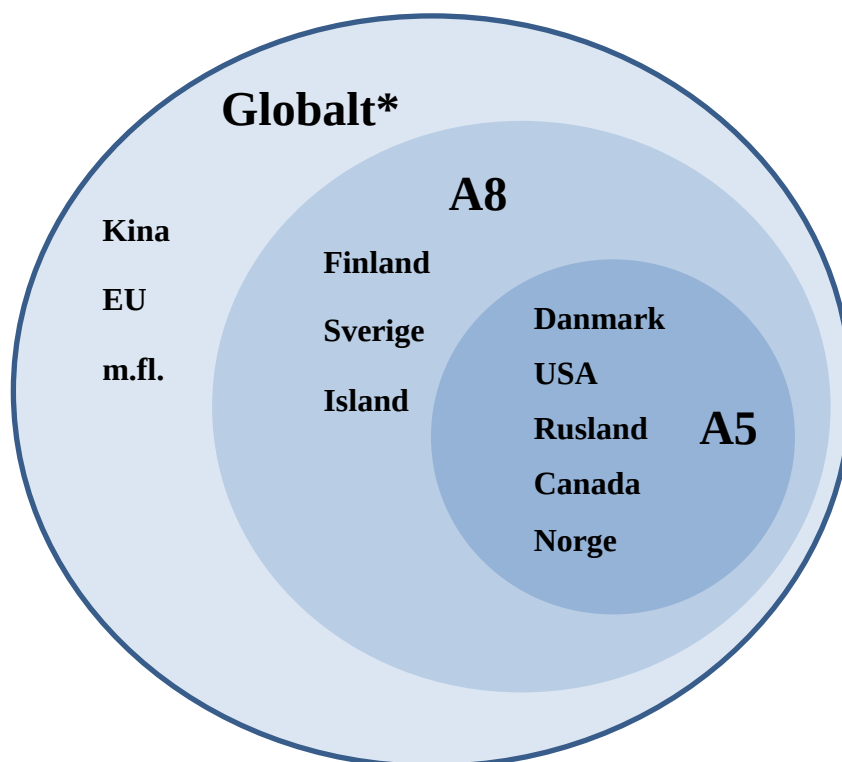
Det fik de fem arktiske kyststater Danmark, Norge, Canada, USA og Rusland til at mobilisere sig i det, der blev kaldt Ilulissaterklæring den 29. maj 2008, hvori de tilkendegav, at de ville respektere UNCLOS og arbejde for en fredelig udvikling af Arktis (Ilulissaterklæringen, 2008). Samarbejde blandt disse stater er dog ikke en selvfølge. USA har stærke interesser i den frie sejlads over det

Arktiske Ocean og i resten af verden, grundet de strategiske muligheder for at bevæge sig over hele kloden. Her har Canada og USA dog divergerende interesser i Nordvestpassagen, da Canada gerne vil undgå at være vært for olitankere og anden handelstrafik med mulighed for store miljøkatastrofer. UNCLOS udgør heri, alt efter tolkningen, en række potentielle restriktioner på denne bevægelighed (Kraska, 2013: 260f).

Sammenfatning: En multipolar orden med tre niveauer af fælles interesser

Figur 1 illustrerer overordnet det multipolare regime som Danmark navigerer i under globaliseringsfasen af Arktis. Regimet har en orden af tre niveauer af fælles interesser. Der er altså overordnet et regime af to regionale fora af fælles interesser og et globalt interesseområde, der er i konkurrence om indflydelse og økonomiske gevinster. De påvirker hinanden gensidigt, ligesom de enkelte stater har mulighed for at indgå i uni- eller bilateralt aftaler i mere eller mindre formelle samarbejde.

Figur 1. Regimedannelsen af politiske interesser i Arktis



*FN's Havretskonvention (UNCLOS) danner det internationale retslige regime gældende for alle aktører på nær USA. USA har ikke ratificeret UNCLOS, men den anses stort set som bindende også af USA (Kraska, 2013: 246).

Alle aktører er retsligt bundet af det internationale regime UNCLOS på nær USA, om end UNCLOS regnes som værende bindende for USA. Danmark, Sverige og Finland er EU medlemsstater, staterne USA, Canada, Danmark, Island og Norge er NATO-medlemmer. På det globale niveau står EU og Kina, der ønsker at have del i gevinsterne ved samarbejdet og præge den arktiske regimedannelse.

I perioden, som analysen dækker, foregår der en række væsentlige forskydninger i magtforholdene mellem staterne og i hvor den ordenspolitiske vægt ligges. Analysen vil afdække Danmarks ageren i denne regimedannelse.

3. Operationalisering af Cases

Den teoretiske aktivismedebat har ikke, som den er behandlet her, indgået i en symbiose med de politiske strategier på Arktisområdet. Således undgås en cirkelslutning, hvor den teoretisk udviklede aktivisme måler på de konkrete strategier, som den selv er udviklet efter. Her testes således den generelle teoretiske aktivisme specifikt på dansk ordenspolitik i Arktis.

Denne tager udgangspunkt i den teoretiske definition af aktivismen med fokus på Danmarks initiativer, kapabiliteter taget i brug og risikovillighed. Tre ting, der skal være til stede for at udenrigspolitikken kan karakteriseres som aktivisme. Danmarks engagement i Arktis før 2007 var relativt nedtonet. Specielt relativt set i forhold til Norge, der fik sin første Arktis-strategi i 2003 (Flikke, 2011: 73). Det kan understeges af, at Danmark fra kinesisk side ikke anses som havende en særlig stærk arktisk profil (Jakobsen & Lee, 2013: 38). Der er ikke analysens formål at måle på de inaktive elementer i dansk Arktis udenrigspolitik eller vurdere dansk Arktis engagement i et komparativt perspektiv. I stedet anlægges en analyse af to cases, hvor Danmark forventes at have ført en aktivistisk udenrigspolitik med indflydelse på den arktiske regimedanneles efter 2007. De to cases står begge centralt i den overordnede ordensskabelse siden 2007 mellem de statslige, regionale og globale interesser.

Første case er Danmarks ageren i forbindelse med Ilulissaterklæringen. Danmark var initiativtageren bag erklæringen og nedsatte i den forbindelse en task force, der skulle udarbejde en erklæring A5-staterne kunne blive enige om. Initiativet i sig selv var risikofyldt, da det gik udenom det etablerede samarbejde i Arktisk Råd og ikke inddrog væsentlige nordiske samarbejdspartnere som Sverige, Finland og Island (Petersen, 2009: 54ff). Casen lever således op til aktivismekriterierne, og udgør også en af de væsentligste udviklinger i regimedannelsen i Arktis efter 2009. Casen er ligeledes udtryk for Danmarks ageren i en ikke allerede veletableret samarbejdsramme.

Anden case er Danmarks ageren i forbindelse med Kina og EUs ansøgning om observatørstatus i Arktisk Råd. Denne case foregår således i et allerede etableret mellemstatsligt forum og var på dagsordenen på Arktisk Råds ministermøder i 2009, 2011 og 2013. Danmark havde fra 2009 til 2011 formandsskabet for Arktisk Råd. Initiativet om anmodning om observatørstatus kommer, så vidt vides, fra Kina og EU selv. Danmark har således skulle tage stilling til disse. Observatørrollen har dog skabt megen debat mellem staterne i Arktisk Råd, og der er divergerende interesser på tværs af A8-staterne, da observatørrollen placerer sig midt i mellem de eksklusive regionale

interesser på den ene side og de globale aktørers interesser på den anden side. Danmark har således, blandt andet i kraft af sit formandskab i Arktisk Råd fra 2009 til 2011 og unilateralt med EU, ageret som en selvstændig aktør, hvor de diplomatiske kapabiliteter har været i spil. Ligeledes er der en risiko forbundet med både at inkludere og ekskludere EU og Kina. En inklusion på den ene side giver aktørerne begrænset, men dog indflydelse i Arktisk Råd og stiller aktørerne stærkere i Arktis generelt. På den anden side kan de ved en inklusion inddæmmes under rammer sat af de arktiske stater selv.

Aktivismevarianterne operationaliseret på de to cases

Det overordnede ordenspolitiske sigte i Arktis er for begge aktivismevarianter at skabe et trusselsfrit miljø i fremtiden. De to aktivismevarianter adskiller sig derimod på mål og midler. Med det formål at øge målingsvaliditeten vil de teoretiske forventninger søges gjort så unikke, at de er gensidigt udelukkende. Hvis den enkelte forventning bekræftes, øger det vores sikkerhed i, at den gældende hypotese er plausibel (Beach & Pedersen, 2013: 101). Således knyttes der en hypotese til hver af de to aktivisme varianter.

Det er dog en metodisk udfordring forbundet med at den multilaterale strategi, den Aktive Internationalisme, finder støtte i et multilateralt samarbejde. Det er hvad der må forventes. Ligeledes kan det indvendes, at den Internationale Aktivismes kan finde støtte, så snart den ekskludere nogen fra et samarbejde, da samarbejde teoretisk set altid ville kunne blive større eller mere globalt medmindre alle verdens stater er inkluderet. Dette imødekommes ved at lave case-specifikke hypoteser for målene. Disse hypoteser nuanceres yderligere ved også at inkorporere midler. Hvilke midler, der konkret er brugt til at nå målet, nedbrydes i specifikke mål, der dækker over de enkelte dele af policy-processen. Midler kan omvendt mål operationaliseres på et generelt plan, da de først og fremmest skal fungere som indikatorer, der tydeliggør Danmarks ageren.

Hypotese 1 og 2: Mål for Ilulissaterklæringen

Den Aktive Internationalisme finder legitimitet i det internationale samfund i sig selv. Det vil konkret komme til udtryk ved, at Danmarks mål er at skabe værdi i Arktis forstået som en tilkobling til det bredest mulige multilaterale samarbejde og inddæmme flest mulige aktører under dette. Ligeledes vil målet være at binde den bredest mulige gruppe stater under international ret.

H1: Danmark har med Ilulissaterklæringen haft som mål at tilkoble sig selv og globale aktører i et multilateralt samarbejde under international ret.

Hypotesen styrkes, hvis Danmark arbejder målrettet på at inkludere så bred en koalition som muligt samt arbejder målrettet for at binde staterne under international ret. Hypotesen svækkes, hvis Danmark arbejder målrettet for at ekskludere globale aktører og de tre resterende A8-stater Sverige, Finland og Island, samt modsætter sig at samarbejde under international ret.

Den Internationale Aktivisme har haft som mål at styrke Danmarks position som en systempåvirkende stat og efterfølge egne strategiske målsætninger. Det vil konkret komme til udtryk ved, at Danmarks mål er at kræve værdi af Arktis forstået som en sikring af økonomiske og politiske gevinster.

H2: Danmark har med Ilulissaterklæringen haft som mål at afvise en globalisering af Arktis og i stedet fulgt et bilateralt samarbejde, der styrker Danmarks position i Arktis mest muligt.

Hypotesen styrkes, hvis Danmark er positivt indstillet over for at ekskludere de tre resterende A8-stater og arbejder målrettet for at styrke Danmarks position i forhold til de regionale og globale aktører. Hypotesen svækkes, hvis Danmark er negativt indstillet overfor at ekskludere de tre resterende A8-stater og arbejder for at binde stater under et retsligt regime, der skader Danmarks muligheder for at sikre økonomiske og politiske gevinster.

Hypotese 3 og 4: Danmarks mål for observatørrollen i Arktisk Råd ved EU og Kina

Den Aktive Internationalisme har som mål at styrke det eksisterende mellemstatslige samarbejde yderligere og at tilkoble globale aktører heri.

H3: Danmark har haft som mål at optage EU og Kina som observatører i Arktisk Råd.

Hypotesen styrkes, hvis Danmark arbejder aktivt for at EU og Kina kan opnå observatørstatus. Hypotesen svækkes, hvis Danmark ikke ønsker at inkludere EU og Kina i Arktisk Råd med observatørstatus.

Den Internationale Aktivisme har som mål at styrke Danmarks position i Arktisk Råd og i Arktis generelt, hvilket observatørstatus til EU og Kina kan skade, da de vil få adgang til information og netværk, som de ellers ikke havde. Danmark kan formelt blokere for observatørstatus, da en sådan status gives ved konsensus i Arktisk Råd (Arctic Council, 2013a).

H4: Danmark har haft som mål at blokere for EU og Kina som observatører i Arktisk Råd.

Hypotesen styrkes, hvis Danmark blokere for at EU og Kina kan nå observatørstatus. Hypotesens svækkes, hvis Danmark undlader at blokere for at EU og Kina kan nå observatørstatus.

Midler: Aktivismevarianterne i policy-processen

En beslutningsproces i det nuværende arktiske regime må forventes at være et komplekst system af divergerende interesser, der udspiller sig på den officielle scene såvel som i uformelle sammenhænge. Begge cases er dog udtryk for en proces, der i sidste ende leder til en bestemt beslutning. Ilulissaterklæringen foregår uden for formelle rammer, mens observatørstatus gives inden for de formelle rammer af Arktisk Råd. Med det formål at styrke analysens gennemsigtighed og at kunne stille teoretiske forventninger til Danmarks ageren, vil analysen brydes ned i en policy-cyklus. De enkelte faser kan således skabe et mere nuanceret billede til den endelige vurdering af hypotesen og dermed til konklusionen.

De teoretiske forventninger til Danmarks ageren under de to aktivismevarianter brydes her ned i fire faser under policy-cyklussen: Initiativfasen, koalitions- og policyformuleringsfasen, beslutningsfasen og implementeringsfasen (A. R. Young, 2010: 47). De fire fasers teoretiske forventninger er summeret i deres to aktivismevarianter i tabel 2. Grundet casens udgangspunkt i 2007 med slut i 2014 vil evalueringsfasen ikke indgå som en del af analysen, ligesom implementeringsfasen endnu ikke kan vurderes fuldt ud. Implementeringsfasen inddrages dog i den grad dette er muligt med forbehold for, at Arktis-politikken er under stadig udvikling og implementering. De nævnte faser vil herunder danne en analytisk ramme som basis for den adfærd, der kan forventes i hver fase af de to aktivismevarianter.

Agenda-setting eller initiativfasen: Denne fase måler på, hvem der beslutter, hvad der skal besluttet. Her har aktører mulighed for at påvirke, hvad der skal på den politiske agenda. Arktis er grundlæggende præget af et agenda-setting problem, da hver aktør har lige mulighed for at fremsætte et forslag. I den nuværende situation er der ikke nogle af de arktiske stater, der er stærke nok til at løfte de mange opgaver selv, ligesom der ikke er nogen egentlig regional hegemon. Hverken USA eller Rusland har indtaget denne position (Wegge, 2010: 169). I Arktisk Råd roterer formandsskabet mellem de otte faste medlemmer. Herudover fremgår ingen særlig initiativret af Ottawa Deklarationen (Arctic Council, 1996).

Tabel 2. Operationalisering af de to aktivismevarianters teoretiske forventninger til Danmarks ageren i policy-processen under regimedannelsen i Arktis

<i>Aktivismevariant/ Beslutningsprocessen</i>	Aktiv internationalisme <i>Inkluderende</i>	International aktivisme <i>Ekskluderende</i>
Agenda-setting	Skabe værdi i Arktis	Kræve værdi af Arktis
Koalitionsofbygning/ policyformulering	Inkluderende og medierende samarbejdsform	Ledende position med klare strategiske målsætninger
Aftaletype/ Beslutning	Formel og institutionaliseret	Uformel og ad hoc
Implementering	Følge beslutning	Omgå eller bruge beslutning strategisk

Med det formål at skabe værdi i Arktis vil Danmark under den Aktive Internationalisme forventes at tage initiativ til et multilateralt samarbejde. Med det formål at kræve værdi af Arktis vil Danmark under den Internationale Aktivisme forventes at tage initiativ til et ekskluderende samarbejde, der fremmer danske strategiske interesser mest muligt.

Koalitionsdannelses- /policyudviklingsfasen. Denne faser måler på aktørernes indflydelse på formuleringen af den gældende policy. Uden en særlig initiativret, (i Arktisk Råd dog formandsskabet), må det forventes, at de arktiske aktører vil sætte forslag, der er mest mulig i overensstemmelse med deres eget ønskede outcome. Denne kompleksitet skaber et behov for lederskab for at imødekomme informationsomkostninger og det kollektive handlingsproblem (Beach, 2012: 179). De mange svære og kapabilitetskrævende opgaver i Arktis må således forventes at skabe et behov for lederskab eller koordineret samarbejde. I et sådan samarbejde gælder det, at jo større antal aktører, desto flere modsatrettede interesser og positioner. Ved at bryde forhandlinger ned i grupper af fælles interesser, kan dette problem lettere overkommes (Beach, 2012: 178). Her forventes Danmark under den Aktive Internationalisme at indgå i multilaterale samarbejder og agere medierende. Under den Internationale Aktivisme forventes Danmark at indgå i uni- eller bilaterale samarbejder og agere strategisk ledende.

Beslutningsfasen eller aftaletype. Fasen måler på, hvad der aftales at skal gøres, eller ikke skal gøres. I Arktis er der ikke nogen overstatslig institution eller formelle regler for beslutningstagerne. Det bredeste samarbejde er Arktisk Råd, men bygger grundlæggende på aktørernes gensidige tillid og forpligtigelse (Bloom, 1999). I et ordenspolitisk perspektiv har Danmark overordnet en interesse i at ret går forud for magt. De to aktivismevarianter adskiller sig dog ved, at under den Aktive Internationalisme vil Danmark foretrække formelle aftaler og beslutninger, der grundlæggende leder til en større grad af institutionalisering og forpligtelse staterne i mellem. Under den Internationale Aktivisme vil Danmark foretrække beslutninger og aftaler af uformel karakter, der ikke indskrænker Danmarks muligheder for at indgå ad hoc-aftaler eller koalitioner.

Implementeringsfasen: Fasen måler i hvilken udstrækning beslutningerne følges op og reelt implementeres. Det kan hjælpe til at vurdere den egentlige indvilligelse i den besluttede policy. Ofte fordi beslutninger, særligt i konsensus, er vagt formuleret og dermed efterlader stort rum til implementeringsfasen (A. R. Young, 2010: 61). Under den Aktive Internationalisme vil Danmark agere i overensstemmelse med beslutningen og forsøge at leve op til denne, ligesom Danmark vil sikre at den følges op på egne og andre aktørers forpligtigelser. Under den Internationale Aktivisme vil Danmark overlade et stort rum til sin egen fortolkning af beslutningen og vil omgås beslutningerne, såfremt de ikke er i overensstemmelse med danske interesser.

Grundet casens afslutning i 2014 vil implementeringsfasen ikke kunne analyseres ud i sin sidste konsekvens, da det er en fortløbende proces. Omvendt er det relevant at se, om der er handling bag ordene og ikke mindst hvilket perspektiv, det sætter for dansk Arktis aktivisme fremover.

Indsamling og brug af data

Arktis er et mål i bevægelse. Både de naturvidenskabelige data, de politiske strategier og positioner udvikler sig i samme hast som de fysiske forandringer viser sig. Det skaber udfordringer i forhold til håndteringen af data, hvor politiske aftaler, bilaterale som multilaterale, afløser hinanden, og løbende følges op med nye strategier (Mière & Mazo, 2013: 16). Det gælder også for Danmarks vedkommende, der siden 2007 løbende har udviklet sin Arktis strategi og først offentliggjort en samlet strategi i 2011, samtidig med at man løbende har forpligtet sig i forsvarsforlig og gennem multilaterale aftaler på for eksempel suverænitetshævdelse, søredning og beredskab ved olieforurening (Forsvarsministeriet, 2010; Rigsrevisionen: 2013).

Dataindsamlingen er systematiseret efter de teoretiske forventninger med det formål at finde observationer, der belyser strategier med betydning for policy-processen i de to cases. Overordnet

synes dansk aktivisme i Arktis ikke at være et særligt velbelyst område. Det kan skyldes, at fokus har været om dansk engagement i Afghanistan- og Irakkrigen, og at Arktis stadigvæk er et relativt nyt fænomen i dansk udenrigspolitik. Herudover er der tilbøjelighed til at vurdere konfliktperspektiverne snarere end samarbejdsperspektiver. En udvikling, der også har gjort sig gældende i den internationale litteratur, men også er blevet bemærket og således har sat større fokus samarbejdsperspektiverne (Olesen, 2014: 4). Det efterlader dog endnu rum for at afdække den diplomatiske og samarbejdende del i dybden.

I analysen benyttes både primære og sekundære kilder. De primære kilder er i form af officielle politiske strategipublikationer, taler og programmer med det formål at belyse de politiske prioriteter og strategier. Disse analyseres i lyset af den politiske kontekst, som de indgår i og med forbehold for, at disse ikke altid er særlig specifikke i deres hensigter. De er særligt hentet fra Arktisk Råds dokumentarkiv, forsvarsministeriet og udenrigsministeriets hjemmesider.

Som en væsentlig del af vurderingen af Danmarks ageren særligt i koalitionsopbygnings- og policyformuleringsfasen er der gjort brug af sekundære kilder, der bygger på interviews med embedsmænd i både EU og Danmark. Hertil kommer at Petersen (2000) i sin analyse af Ilulissat-initiativet har haft adgang til udenrigsministeriets arkiver. Dele af de analyserede observationer har således allerede undergået en analytisk udvælgelsesproces. Dette er imødegået ved at sammenligne primære kilder og flere forskellige analyser med henblik på at skabe et samlet og ensrettet indtryk.

Herudover benyttes der citater fra bogen ”Når isen forsvinder” af Martin Breum (2013), der i 2010 har interviewet Per Stig Møller. Bogen er skrevet i et såkaldt journalistisk fortællersprog, og de udvalgte citater må således forventes at være valgt ud fra dette fortællerframe. Herudover er der ligeledes tale om efterrationaliseringer, hvorfor disse også vurderes op i mod observationer, der ligger tættere på analysens tidsmæssige fokus. Grundet de to cases tidsmæssige nærhed og de hastige forandringer benyttes nyhedsartikler fra danske og internationale medier. De benyttes primært som belæg for faktuelle begivenheder og til at belyse de officielle politiske strategier gennem direkte citater fra statsoverhovederne og i et enkelt tilfælde af en relevant embedsmand. Overordnet vurderes datamaterialet at give et retvisende billede af Danmarks initiativer, og deres respektive strategier og ageren.

Analysen præsenterer således ikke noget nyt og eller hidtil utilgængeligt materielle, men bidrager først og fremmest til en teoretisk fortolkning af materialet med det formål at afdække hvilken aktivismevariant, der har gjort sig gældende i de konkrete policy-processer.

4. Analyse: Dansk Ordenspolitik i Arktis

2007-2009: Ilulissaterklæringen

Baggrund

I 2007 udgøres en orden i Arktis primært af samarbejdet i Arktisk Råd, der ikke varetager opgaver af sikkerhedspolitisk karakter, samt en række bi- og multilaterale samarbejder. Der hersker dog ingen fælles forståelse om en overarkitektur for samarbejdet i Arktis. Det ændrer sig med Ilulissaterklæringen i 2008, hvor A5-staterne den 27. til 29. maj mødes i Ilulissat for at diskutere Arktis samarbejdet - også af aspekter af sikkerhedspolitisk karakter.

Det bliver ligeledes startskuddet for Danmarks indsats i Arktis. I samme måned offentliggør det danske udenrigsministerium og det grønlandske selvstyre forslaget til en strategi for aktivitet i det arktiske område "Arktis i en Brydningstid" (Udenrigsministeriet, 2008).

Initiativfasen

Iagttagelse peger på, at den konkrete foranledning til initiativet kom som en reaktion på den russiske ubådsaktion i august 2007 (Breum, 2013: 28f; 30; Petersen, 2009: 54f). Den russiske ubådsaktion udgjorde ikke nogen kortsigtet sikkerhedstrussel mod Danmark. Snarere skal initiativet ses i et ordenspolitisk perspektiv, hvor Danmark ønsker at sikre sin sikkerhed og sine interesser på længere sigt. Forslaget til en strategi fra 2008 beskriver baggrunden for det danske initiativ som en konsekvens af den øgede globalisering og opmærksomhed på Arktis. Det stiller ifølge strategien krav til at Rigsfællesskabet placerer sig som en ledende aktør i processen om Arktis (Udenrigsministeriet, 2008: 7f).

Den 3. september 2007 fik Per Stig Møller således et forslag fra udenrigsministeriet, der havde til hensigt at samle Danmark og de fire kyststater USA, Canada, Norge og Rusland til et møde på ministerniveau i Grønland i foråret 2008. Formålet var at diskutere "first, the foreign and security policy challenges of climate change in the Arctic region, and secondly, how best to promote a future sustainable development in the region" (som citeret i Petersen, 2009: 55). Mødet skulle klarlægge at fremtidige udfordringer i Arktis skulle løses gennem dialog, samarbejde og forhandling (Petersen, 2009: 54f).

I det danske initiativ, der ledte til Ilulissaterklæringen, indgår både et aspekt af at ville sikre danske muligheder i at kræve værdi af Arktis og et aspekt af at ville skabe værdi i Arktis på lang sigt.

Det værdikrævende aspekt udgøres for det første i formaliseringen af de fem arktiske stater som havende særlige interesser i Arktis. Det var Danmarks henseende at videreføre samarbejdet mellem de fem arktiske stater, som det blev startet på foranledning af Norge ved en konference i Oslo november 2007. Her mødtes seniorofficials og lovekspertes fra de fem kyststater for at diskutere muligheder for samarbejde i Arktis (Petersen, 2009: 55). Det afskærmer globale aktører og tager ligeledes indflydelse fra de resterende aktører i Arktisk Råd, nemlig Sverige, Finland og Island samt de oprindelige folk, der også er repræsenteret gennem Arktisk Råd. Mængden af interesser og formelle begrænsninger mindskes altså, således at de danske muligheder for at kunne styre processen om fordelingen af Arktis øges.

Ligeledes var formålet med initiativet at afvise en Arktisk Traktat og i stedet henvise til UNCLOS som den gældende retslige ramme om Arktis (Petersen, 2009: 57). Fra flere sider lød det, at der ikke fandtes en tilstrækkelig retlig ramme om Arktis, og der tilnærmelsesvist herskede anarki. Særligt fra EUs side havde der været interesse for at skabe en Arktisk Traktat (Koivurova, 2011: 3). En Arktis Traktat skulle, inspireret af den internationale aftale om Antarktis fra 1957, gøre Arktis til et internationalt fællesområde med fokus på videnskab og miljø (O. R. Young, 2000: 8).

Ilulissatinitiativet var et forsøg på at afvise denne form for internationalisering. Udenrigsminister Per Stig Møller siger i et interview til Martin Breum i 2010: "[Vi] var bange for, at man under lange forhandlinger i FN skulle få blandet sig i en kolossal masse, som vi efterfølgende ville få problemer med. Vi risikerede, at man lavede nogle særregler for Arktis, som virkelig udhulede havretten og folkeretten. Vi frygtede, at inuiternes muligheder for udvikling i Arktis ville blive udhulet. Vi kunne ende med krav ligesom på Antarktis, så al aktivitet gik ned" (Breum, 2013: 32).

Her tænker Per Stig Møller formentlig på de økonomiske muligheder for blandt andet råstofudvinding, der er i Arktis. Herudover ville Danmark undgå ideen om en udsættelse i udvindingen af naturressourcer i Arktis, som var en anden idé, der florerede i den internationale debat om Arktis. Danmarks strategi var at bruge forandringerne i Arktis til økonomisk vinding, og dette ville hverken en Arktisk Traktat eller en udsættelse imødekomme (Petersen, 2009: 57; Udenrigsministeriet, 2008: 5). Det er således udtryk for en International Aktivisme, hvor Danmark ønsker at kræve værdi af Arktis. Det sker ved at ekskludere en række interesser, der er i modstrid med Danmarks ønske om økonomisk gevinst af Arktis.

Det værdiskabende aspekt udgøres af vægten på at ville agere i overensstemmelse med de eksisterende retslige rammer og internationale retsprincipper og undersøge mulighederne for et tættere operativt samarbejde i Polarhavet (Udenrigsministeriet, 2008: 7). Som det lyder i forslaget

til en Arktisstrategi fra 2008: ”Danmark og Grønland har en klar udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse i, at de nye udfordringer og muligheder, som bl.a. kilmaforandringer kan medføre i Arktis, håndteres i overensstemmelse med internationale retsprincipper og gældende traktater, dvs. gennem dialog, samarbejde og forhandling” (Udenrigsministeriet, 2008: 7).

Det samarbejdende aspekt blev ligeledes understreget i et kort diskussionspapir givet til de inviterede stater 17. januar 2008, der beskrev det primære formål med konferencen som: ”...to give crucial and needed political impetus to both current and future cooperation concerning management of the Arctic” and to do this by sending ”clear signals” to others that the five states would address their responsibilities in ”a responsible manner” and on the international rules and norms” (Internt diskussionspapir fra Udenrigsministeriet og Grønlands Hjemmestyre som citeret i Petersen, 2009: 59).

Således forsøger Danmark aktivt at bidrage til et system, der skal sikre den langsigtede stabilitet og binde staterne til de eksisterende retslige rammer. Omvendt afvises en Arktisk Traktat, ligesom samlingen af de fem arktiske stater ekskluderer andre interessenter, der kunne bidrage og skabe merværdi til for eksempel miljø- og klimasamarbejdet.

Overordnet afviser Danmark ved at tage initiativ til Ilulissaterklæringen en globalisering af Arktis ved at ekskludere både dele af A8-samarbejdet og indskrænke til de strengt nødvendige aktører i A5-samarbejdet, der som kyststater deler et særligt interessefællesskab i det Arktiske Ocean, der med hjemmel i UNCLOS kan afvise den mere vidtgående idé om en Arktisk Traktat. Det svækker således ikke den Internationale Aktivisme-hypotese.

Koalitionsdannelses-/policyudviklings-fasen

Ilulissatinitiativ havde til formål at placere Danmark som en ledende aktør i udviklingen af Arktis (Udenrigsministeriet, 2008: 7). I koalitionsdannelsesfasen styrker det en forventning om, at Danmark indtager en position som strategisk ledende aktør. Særligt stod Danmark for udarbejdelsen af selve erklæringen og var dagsordenfastsættende som initiativtager. Den indeholder dog også et element af Danmark som civil aktør, der i løbet af processen snarere indtager en medierende rolle end en ledende.

Som strategisk ledende aktør har Danmark forsøgt at opsætte et samarbejde med Norge, hvor de skulle blive enige om, at Ilulissatkonferencen skulle lanceres som en efterfølger til Oslo-konferencen. Invitationer skulle herefter sendes ud efter uformel kontakt med det grønlandske selvstyre og Norge (Petersen, 2009: 56). Norge lagde dog vægt på at politisere og styrke Arktisk Råd og havde planer om at holde et sub-ministerielt møde før Norge i 2009 ville videregive sit

daværende formandskab af Arktisk Råd til Danmark. Omvendt anerkender den norske udenrigsminister, at et forum for de fem arktiske stater kan være en mere effektiv løsning (Pedersen, 2012: 210). Den norske skepsis førte til mange diskussioner de to lande imellem og endte med, at den endelige Ilulissaterklæring var i tæt overensstemmelse med norske ønsker (Petersen, 2009: 59). Det svækker forventningen om, at Danmark kan agere som en strategisk ledende aktør.

Snarere har Danmark som civil aktør ageret medierende og konsensussøgende i sit mål på at få sat en ordenspolitisk dagsorden. Således var Danmarks fokus at udvikle en politisk deklaration, der kunne være enighed om før ministrene mødtes i Ilulissat (Petersen, 2009: 57). Således blev der lagt op til, at andre stater kunne bidrage til rækkevidden og temaerne i selve erklæringen. Der blev således også lavet en taskforce, som skulle undersøge forskellige aspekter og mulige deklarationer under fem punkter. Et af disse punkter var: "a possible temporary moratorium on mineral extraction in areas with overlapping claims" (Petersen, 2009: 57). Et punkt, der dog blev taget af igen på grund af modstand fra de medvirkende stater (Petersen, 2009: 57).

USA bakkede op om Ilulissatinitiativet (Pedersen, 2012: 210) og har i et møde med den norske udenrigsminister sagt "we have at times considered the [Arctic Council] as unwieldy for political discussions. A smaller group such as the five states at this conference might be more conducive to political discussions" (Internt notat fra Den Amerikanske Ambassade til Danmark som citeret i Pedersen, 2012: 209). Men i de bilaterale og multilaterale konsultationer, som Danmark havde i udarbejdelsen af et udkast, havde USA en række indvendinger.

USA har strides med Canada om rettighederne til adgangen til nordvestpassagen (Kraska, 2013: 260), og lægger derfor stor vægt på fri bevægelighed i internationalt farvand. Ligeledes har USA med sin manglende ratificering af UNCLOS vanskeligere ved at underskrive en erklæring, der netop manifesterede disse regler (Petersen 2009: 60). I et diskussionsoplæg tidligt i processen var der en reference til UNCLOS artikel 234 omhandlende muligheden for national, ikke-diskriminerende regulering af navigation i isbelagte dele af de særlige økonomiske zoner. Her ønskede USA i stedet en regulering gennem the International Maritime Organization. Et ønske, der blev efterkommet sammen med en vagere vægt på de oprindelige folks rettigheder. Noget der ellers var af stor vigtighed for Grønland (Petersen, 2009: 59f).

USA og Norges skepsis og tilsyneladende store indflydelse på den endelige erklæring svækker forventningen om Danmark som strategisk ledende i selve koalitionsdannelses- og policyformuleringsfasen. Her har det været vigtigere at inkludere alle fem kyststater, end at få egne

konkrete policymål igennem. Det styrker således forventningen af Danmark som medierende og konsensussøgende mellem de fem arktiske stater. For Canadas vedkommende var man skeptisk over for at holde Sverige, Finland og Island ude af samarbejdet, ligesom det kunne fremstå som om, at de fem stater ville ekskludere de oprindelige folk fra indflydelse. Rusland med udenrigsminister Sergij Lavrov var enige i, at et samarbejde mellem de fem kyststater kunne være mere effektivt, men holdte stadig fast i vigtigheden af arbejdet i Arktisk Råd (Pedersen, 2012: 209f).

Sammenfattende styrker det forventningen til et dansk strategisk lederskab, at Danmark samler de ellers relativt skeptiske A5-stater i et samarbejde og dermed sætter den ordenspolitiske dagsorden. Det styrker således også International Aktivisme-hypotesen om en afvisning af globale interesser. Det svækker dog forventningen om et dansk strategisk lederskab, at Danmark agerer medierende og konsensussøgende i dannelsen af en koalition, ligesom at Danmark må gå på kompromis med dele af sin policy i sit forsøg på at skabe en forudgående koalition med Norge i skabelsen af Ilulissatinitiativet. Det styrker omvendt den Aktive Internationalisme-hypotese om, at Danmark har som mål at tilkoble staterne i et multilateralt samarbejde – om end et ekskluderende regionalt multilateralt samarbejde.

Aftaletype

Den endelige aftale blev præsenteret den 28. maj som afslutning på Ilulissatkonferencen. Tilstede var repræsentanter fra politisk niveau i form af udenrigsministrene Per Stig Møller fra Danmark, Sergej Lavrov fra Rusland, Jonas Gahr Støre fra Norge, Canadas minister for naturressourcer Gary Lunn og USA's viceudenrigsminister John Negroponte (Petersen, 2009: 35). Hvor aftalen på den ene side formaliserer sig i UNCLOS som gældende retslige ramme og dermed en internationalisering og fremhæver det eksisterende samarbejde i Arktisk Råd, fungerer den også, og måske først og fremmest, som en uformel manifestation af kyststaternes særlige rettigheder og dermed som en afvisning af andre aktørers rettigheder. Den efterlader sig dog også væsentlige uafklarede spørgsmål.

Med Ilulissaterklæringen tilkobler Danmark med de andre A5-stater sig det internationale retslige regime UNCLOS. "In this regard, we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean [...] Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other use of the sea (Ilulissaterklæringen, 2008). Dermed afvises behovet for en Arktisk Traktat,

alligevel skabes en retslig orden om samarbejdet, ligesom der i erklæringen lægges vægt på, at denne bedst implementeres af de fem kysstater.

A5-staternes forpligter sig også på en "stewardship role" i at beskytte det unikke arktiske økosystem og binder sig til international lov i implementeringen af denne beskyttelse. Samarbejde og inddragelsen af the International Maritime Organization og Arktisk Råd vægter det formaliserede samarbejde. Ligeledes lægges der vægt på deling af information som en væsentlig del af samarbejdet: "We will work to strengthen the cooperation, which is based on mutual trust and transparency, inter alia, through timely exchange of data and analyses" (Ilulissaterklæringen 2008). Det styrker det inkluderende multilaterale aspekt, der søger at formalisere samarbejdet – ikke i A5-regi, men i eksisterende fora.

Der sættes dog ingen konkrete retninger eller bindinger for, hvordan dette arbejde skal implementeres. Ingen lande forpligtiger sig på specifikke samarbejder. Det svækker forventningen om en formalisering af samarbejdet i en institutionaliseret retning og skaber mulighed for en stor ad-hoc tilgang til eventuelle samarbejder.

Således vægtes de fem staters suveræne rettigheder til det Arktiske Ocean højt i Ilulissaterklæringen. Her understreges den unikke position for de fem kyststater: "By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position" (Ilulissaterklæringen, 2008). Hertil kommer at Danmark gennem formen på aftalen kan afskærme andre stater fra at øge indflydelse på det Arktiske Ocean, samtidig med at aftalen ikke forpligter staterne til at kunne indgå bilaterale aftaler i mellem og med stater uden for A5-samarbejdet.

Sammenfattende manifesterer Ilulissaterklæringen de fem arktiske kyststaters særlige rettigheder til det Arktiske Ocean på et retsligt grundlag i UNCLOS. Samtidig er der en væsentlig del, der lægger vægt på kontinuitet i allerede eksisterende samarbejder, dog uden at lægge rammerne for nogen specifik implementering. På denne baggrund kan erklæringen først og fremmest ses som en manifestation af de fem arktiske staters særlige rettigheder over det Arktiske Ocean og fordelingen af det. Det støtter således Internationale Aktivisme-hypotesen om, at Danmark indgår i et samarbejde, der gavner Danmarks særskilte strategiske interesser mest muligt. Det svækker dog ikke Aktiv Internationalisme-hypotesen, da det multilaterale samarbejde indgås med vægt på det internationale retslige regime UNCLOS.

Opfølgningsfasen

The Artic Ocean-konferencen blev af Danmark understreget som et en-gangs-event, der skulle sikre en fredelig fordeling af Nordpolen og samarbejde mellem de fem arktiske stater (Petersen, 2009: 61). Danmark har ikke siden Ilulissatinitiativet taget selvstændigt initiativ til at mødes på ministerniveau. I stedet tegner der sig et billede af en konference, der var designet i et unikt mulighedsvindue.

I forbindelse med regeringsprogrammet for Danmarks overtagelse af formandsskabet for Arktisk Råd præsenterede ministeren for nordisk affære Bertel Haarder, at den reelle udfordring stod i implementeringen af sektor-specifikke aftaler og praktiske instanser funderet i Ilulissaterklæringen og stillede spørgsmålstejn ved, hvor meget der kunne gøres i en multilateral kontekst (Petersen, 2009: 62). Ved Danmarks overtagelse af formandsskabet for Arktisk Råd understreger udenrigsminister Per Stig Møller ligeledes Ilulissaterklæringen i sin indledende tale: "We remain committed to dealing with the enormous challenges facing the Arctic region today. Some of these challenges was discussed in Ilulissat May last year", men understregede samtidig: "However, the task of carrying the issues forward and developing common solutions lies to a large degree with the Arctic Council" (Møller, 2009: 180).

Det blev ligeledes slået fast i Tromsø-deklarationen fra ministermødet 2009, at de arktiske lande forpligtede sig på UNCLOS. "Recalling that an extensive legal framework applies to the Arctic Ocean including, notably, the law of the sea, and that this framework provides a solid foundation for responsible management of this ocean," (Arctic Council, 2009: 1). Det samme gælder ved observatørstaters ansøgning til Arktisk Råd, hvor det hedder, at observatøren skal "recognise that an extensive legal framework applies to the Arctic Ocean including, notably, the Law of the Sea, and that this framework provides a solid foundation for responsible management of this ocean" (Arctic Council, 2011: 50). Det kan opfattes som en de facto anerkendelse af Ilulissaterklæringens hensigter (Graczyk & Koivurova, 2013: 234)

Med den efterfølgende vægtning af UNCLOS har Danmark gennem Ilulissaterklæringen sat en ordenspolitisk dagsorden, der, som det fremgår af ovenstående citater, er forsøgt manifesteret i forskellige sammenhænge. Danmark har således lagt vægt på denne erklæring som gældende og dermed holdt fast i det etablerede, men snarere som et statement end som et praktisk samarbejde.

Ilulissatinitiativet blev fulgt op i 2010 af Canada, der inviterede til ét officielt møde blandt A5-staterne på ministerniveau i Chelsea, Quebec den 26. marts (The Star, 2010). Ved ministermødet deltog justitsminister Lars Barfoed på vegne af den for nylig tiltrådte udenrigsminister Lene Espersen. Udenrigsministerens fravær blev modtaget under stor kritik i Danmark (Politiko 2010a;

2010b), men var formentlig ikke udtryk for nogen ny større strategisk underprioritering af Arktis samarbejdet. Således præsenterede Lene Espersen i 2011 Danmarks første officielle strategi for Arktis "Kongerigets Strategi for Arktis 2011-2020". Heri hedder det, at Ilulissaterklæringen er en "skelsættende politisk erklæring om Arktis' fremtid" (Udenrigsministeriet, 2011: 14). Desuden fremhæves det, at Kongeriet vil "fastholde" A5-samarbejdet "som forum for spørgsmål af relevans primært for de fem kyststater, aktuelt først og fremmest for kontinentalsokkelproblematikken" (Udenrigsministeriet, 2011: 52).

Danmarks strategi er således ikke at formalisere samarbejdet yderligere, men ligger fast på A5-staternes forpligtigelse på fordelingen af Arktis. Dog er der ingen klare faste målsætninger for brugen af dette samarbejde. "Kongeriget vil fremme sin arktiske strategi i alle relevante mødeformater, herunder eventuelle fremtidige møder i "Artic 5"-regi om konkret håndtering af fælles emner" (Udenrigsministeriet, 2011: 52).

Ilulissaterklæringen sætter således kun en ordenspolitisk retning på mellemlangt sigt. Når alle lande har indgivet deres krav, skal overlappende krav forhandles bilateralt. Med Danmarks krav på dele af Nordpolens havbund, der overlapper med de russiske krav (Politiken, 2014), kommer der med stor sikkerhed sådanne forhandlinger. Med etableringen af et særligt samarbejde mellem de fem arktiske stater er grundstenen lagt. Således kan det være, at erklæringen finder nytte i fremtiden, om end rammerne for samarbejdet ikke er udspecificeret yderligere.

Den konkrete implementering af initiativer i Ilulissaterklæring finder sig vanskeligt operationaliseret i konkrete mål, da den består af brede hensigtserklæringer. Af forsvarsforliget fra 2010-2014 fremgår det dog, at der skal foretages en analyse af forsvarets fremtidige opgaveløsning i Arktis: "Der er enighed om, at der i forligsperioden gennemføres en omfattende analyse af forsvarets fremtidige opgaveløsning i Arktis, herunder om der kan være fordele ved at indgå i et tættere samarbejde med andre nordiske lande, USA, Canada, Rusland og Storbritannien omkring overvågning og lignende" (Forsvarsministeriet, 2009b: 11). Det er ikke en specifik hentydning til A5-samarbejdet. På den anden side må inddragelsen af Rusland ses som et bevis på, at forventningen om et fredeligt samarbejde tages seriøst.

Danmark har manifesteret Ilulissaterklæringen, men har ikke taget yderligere tiltag til at formalisere eller konsolidere A5-staternes samarbejde. Det styrker således den Internationale Aktivisme-hypotese om, at Danmark agerer i de samarbejder, der giver det størst mulige udfald til Danmark.

Sammenfatning: Afvisning af en globalisering men i en medierende forhandlerrolle

Der er i Danmarks ageren både dele, der støtter Aktiv Internationalisme-hypotesen og International aktivisme-hypotesen. Overordnet har Danmark med sit initiativ afvist en globalisering og understreget sine særlige rettigheder i Arktis på lige fod med de traditionelle stormagter USA og Rusland. Her placerer Ilulissaterklæringen Danmark i en eksklusiv 'klub' omkring rettighederne til det Arktiske Ocean. En rolle Danmark har taget selvstændigt initiativ til og forhandlet på plads. Den støtter den Internationale Aktivisme-hypotese, der forventer at Danmark vil sikre sig selv størst mulig værdi af Arktis.

Omvendt har Danmark indgået et multilateralt samarbejde, der ligeledes anerkender blandt andre Ruslands særlige rettigheder og lader den endelig værdi af Arktis afhænge af retningslinjerne skrevet i UNCLOS. Alternativt kunne Danmark have indgået i et tæt parløb med USA. Danmark er dog allerede garanteret sikkerhedspolitisk opbakning gennem NATOs artikel 5 og kunne på et andet retsligt grundlag formentlig ikke gøre et større krav på Nordpolen inden for en ordenspolitisk ramme af UNCLOS.

Havde Danmark fulgt en Aktiv Internationalisme-strategi kunne Danmark have skubbet på for en udvidelse af Arktisk Råd-samarbejdet. Det er blevet påpeget at grundet Arktisk Råds uformelle rammer, kan der rejses spørgsmål af sikkerhedspolitisk karakter, såfremt der er konsensus herom (Byers, 2013: 254). Her har Danmark altså valgt A5-formatet frem for A8-samarbejdet, hvilket understreger, at Danmark bevidst har valgt et eksklusivt deltagelsesomfang. Formentlig da dette mindsker mængden af aktører, og dermed styrker Danmarks position relativt.

Hvad angår de specifikke midler i selve policy-processen, indtager Danmark dog mere en rolle af medierende aktør, der forsøger at skabe konsensus blandt A5-staterne og må gå på kompromis med sin policy. Det kan tolkes som et dansk ønske om at holde mulighederne åbne, men også som at Danmark ikke har kunnet få sine egne selvstændige mål igennem. Det understreger det multilaterale aspekt af Ilulissaterklæringen, hvor Danmark må skabe kompromis som en medierende spiller.

Danmarks manglende gennemslagskraft som strategisk ledende aktør kan også være forklaringen på, at A5-samarbejdet nok har manifesteret sig, men ikke er blevet konsolideret i yderligere samarbejde. Således har særligt USA siden Ilulissaterklæringen i 2008 skiftet position i forhold til Arktis og modsat sig ekskluderingen af de øvrige partnere i A8. På konferencen i Chelsea, Quebec i 2010 kritiserede daværende amerikansk udenrigsminister Hillary Clinton A5-samarbejdet for sin ekskludering af de tre øvrige stater, Sverige, Finland og Island (Washingtonpost, 2010). Således kan det også være udtryk for Danmarks manglende forhandlingsevner, og at Danmark dermed er

tvunget til at skifte fokus væk fra A5-staterne som et samlet samarbejde, da der ikke er opbakning til det.

Dermed må USA også tilskrives en rolle for under hvilke forudsætninger, Danmark kan agere i Arktis-regimet. Således er de faktorer, der peger mod en Aktiv Internationalisme, formentlig mere udtryk for Danmarks manglende gennemslagskraft, end at Danmark med Ilulissatinitiativet ikke forsøger at agere efter en International Aktivisme-strategi. Overordnet finder denne analyse af Ilulissaterklæringen støtte til International Aktivisme-hypotesen, men Danmarks position har dog snarere været medierende end strategiske ledende i selve policyudviklingsfasen.

2009-2013: EU og Kina anmoder om observatørstatus i Arktisk Råd

Baggrund

Ved oprettelsen af Arktisk Råd i 1996 fastholdte de arktiske stater i forlængelse af 'the Arctic Environmental Protection Strategy' muligheden for at observatører kunne sidde med til møder og bidrage til udviklingen af det arktiske samarbejde (Bloom, 1999). Ottawa-deklarationen giver konkret mulighed for optagelse af ikke-arktiske stater, inter-governmentale og inter-parlamentariske organisationer, globale og regionale og ikke-statslige organisationer kan opnå observatørstatus i Arktisk Råd (Arctic Council, 1996). Observatørernes rolle har været diskuteret længe i Arktisk Råd og før ministermødet i Nuuk 2011, var der ingen formel procedure for optagelse (Graczyk & Koivurova, 2013: 229). De formelle regler blev først endeligt fastlagt ved en 'Observer Manual' i forbindelse med ministermødet i Kiruna i 2013 som bestemt ved ministermødet i Nuuk 2011. Af manualen fremgår det desuden: "Observer status continues for such time as consensus exists among Ministers (Arctic Council, 2013a: 2). Ligesom observatører skal opføre sig i overensstemmelse med Ottawa-deklarationen og "'recognise Arctic States' sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in the Arctic" (Arctic Council, 2011: 50f; Arctic Council, 2013a). De arktiske stater lægger således stor vægt på deres suveræne rettigheder over de arktiske områder og på formen af inddragelsen af observatører.

EU og Kina begærede inden ministermødet i Tromsø i 2009 ønske om observatørstatus i Arktisk Råd (Graczyk & Koivurova, 2013: 226). Her blev ingen af ansøgerne givet observatørstatus og beslutningen blev udskudt (Arctic Council, 2009: 9). Heller ikke i 2011 i Nuuk kunne der opnås enighed om observatørrollerne. Først ved ministermødet i 2013 i Kiruna fik Kina sammen med Indien, Italien, Japan, Sydkorea og Singapore tildelt status af observatør. Her blev EUs ansøgning som observatør bekræftet, men afventer sin endelige implementering (Arctic Council, 2013: 6).

EUs initiativ mod at opnå observatørstatus i Arktisk Råd blev officielt lagt frem for Kommissionen, det Europæiske Råd og Europaparlamentet den 20. november 2008 som en del af EUs Arktiske strategi. EU deltog allerede i møder på ad hoc basis i Arktisk Råd på daværende tidspunkt (Wegge, 2012: 134). Initiativet til at opnå observatørstatus i Arktisk Råd kom fra EU Kommissionen selv i dets oplæg til en Arktis Strategi i 2008, hvor det af dets forslag til indsatser lød: ”Fremme af input til Det Arktiske Råd i overensstemmelse med EUs rolle og potentiale. Kommissionen vil som det første skridt anmode om at få status som permanent observatør i Det Arktiske Råd” (EU Kommissionen, 2008: 11; Østhagen: 2011: 16).

Europaparlamentet stemte et forslag igennem den 9. oktober 2008, der for det første skubbede for en mere aktiv rolle for EU i Arktis, herunder at ansøge om observatørstatus i Arktisk Råd. For det andet foreslog det, at EU skulle starte internationale forhandlinger om en Arktisk Traktat. Noget der ikke havde opbakning blandt de arktiske stater (Wegge, 2012: 16f). I resolutionen af 9. oktober 2008 fra Europaparlamentet, hedder det, at Arktis ikke er reguleret af nogen speciel form for multilaterale normer eller reguleringer (Europa-Parlamentet Parliament, 2008), hvilket står i kontrast til Ilulissaterklæringens fastslåen af UNCLOS som gældende retslig ramme og vægt på samarbejde og tillid (Ilulissaterklæringen, 2008).

EUs anmodning om observatørstatus har således vist sig at være kontroversielt på en række punkter. For det første forslaget fra Europaparlamentet om at starte internationale forhandlinger, der skulle lede til en Arktisk Traktat og for det andet, og mest betydningsfulgt, EUs forventede forbud mod sælprodukter fra Canada og Grønland, hvor særligt Canada modsatte sig EU som observatør (Wegge, 2012: 16f; 18). Herudover ønsker Rusland heller ikke, at EU spiller for stor en rolle i Arktis (Knecht, 2015).

For Kinas vedkommende har det været en klar målsætning, at blive permanent observatør i Arktisk Råd. Den primære begrundelse for at søge observatørstatus i Arktisk Råd var, at klimaændringerne ville påvirke landets miljø, økologi og landbrug betydeligt (Jakobsen & Lee, 2014: 12). Kina har således ikke ønsket at udfordre gældende praksis eller bestemmelser i regionen, men har i stedet fastholdt, at Arktis bør betragtes som et globalt anliggende. Således ser Kina sin ret til at deltage i samarbejdet om udviklingen af Arktis og betragter sig selv om ”a near-Arctic state”. Det skal ses i lyset af, at Kina har væsentlige interesser i både handelsruter og ressourceudvikling i Arktis (Fuglede et al, 2014: 7ff; Rahbek-Clemmensen, 2014: 31ff; 16).

Kina er af betydning for ordenspolitikken i Arktisk Råd, da landet har en interesse i at kunne vise, at det kan udøve indflydelse i andre regioner end sin egen. I optagelsen af ikke-arktiske aktører i

samarbejdet kan det forskubbe de interne magtdynamikker. Ligeledes kan et positivt Arktis-samarbejde med Kina skabe goodwill for eksempel danske handelsinteresser i Kina. Det kan omvendt støde alliancepartneren USA længere væk (Rahbek-Clemmensen, 2014a: 31ff).

Initiativfasen

Danmark skriver i sit forslag til strategi for Arktis fra 2008, at EUs optagelse som observatør i rådet vil være positivt for EUs videre udvikling af en Arktis-strategi. Her lægges der vægt på, at det vil komme Grønland til gavn (Udenrigsministeriet, 2008: 14). Strategien har derfor som målsætning at bruge EUs interesse i Arktis og Grønland som ”det arktiske vindue” som en ”løftestang for EU-finansiering af aktiviteter i det arktiske område” (Udenrigsministeriet, 2008: 15).

Kina nævnes ikke eksplicit i forslaget til en strategi ”Arktis i en Brydningstid”. Det skal ses på baggrund af, at forslaget først og fremmest giver overblik over de igangværende politikker og opstillede målsætninger på baggrund heraf. Kina har altså her ikke været en del af de igangværende strategiske overvejelser i 2008.

Som formand for Arktisk Råd fra 2009-2011 havde Danmark mulighed for at sætte agendaen angående optagelsen af observatører. I det danske program for formandskabet var vægten på, at observatører først og fremmest skulle bidrage til de arktiske stater og det oprindelige folks interesser: ”The increased international focus on Arctic issues has also inspired many other non-Arctic states and organisations to seek closer ties with the Council. Observers and ad hoc observers are assets, and the Arctic Council should look for ways to further involve those that are ready to cooperate under the premise that the primary role of the Arctic Council is to promote sustainable development for the Peoples of the Arctic and the Arctic States” (Arctic Council, 2009b).

Danmark samarbejdede desuden i sin formandsperiode med Norge og Sverige på en række fælles områder. De holdte formandsskabet i den samlede periode 2006-2014 (Arctic Council, 2009: 3). Både Norge og Sverige har dog i deres formandsskabsperioder været positive overfor at give Kina og EU observatørstatus. Sverige fremhæver dog at EU skal være på bølgelængde med de tre EU medlemmer i Arktisk Råd, før en observatørrolle er mulig, ligesom Norge i 2009 lægger vægt på at observatørrollen er til stadig diskussion (Arctic Council, 2009c: 2; Arctic Council, 2009d: 6f). De tre nordiske lande lader til at være på linje i observatør-spørgsmålet og har således kunne øge deres samlede vægt i Arktisk Råd.

Danmark afviser altså ikke observatørstatus til EU og Kina, omvendt skal det være til gavn for de arktiske staters interesser. Det støtter således en forventning om, at Danmark kræver værdi af Arktis. Det kommer særligt til udtryk i de strategiske overvejelser om økonomiske gevinster ved at

lade EU indgå i det arktiske samarbejde. Det støtter en International Aktivisme-hypotese. Danmark synes dog ikke at have haft nogen klare strategiske målsætninger i forbindelse med særligt Kinas optagelse i Arktisk Råd i 2008. Alligevel ser de positivt på Kinas ansøgning. Det styrker således en Aktiv Internationalisme-hypotese, hvor Danmark ønsker at skabe et multilateralt samarbejde om Arktis

Koalitionsdannelses-/policyudviklings-fasen

Danmark har haft indflydelse på EUs arktiske strategi internt i EU, men har i Arktisk Råd-regi overordnet været positive overfor at EU kan blive observatørstat. Danmark har i Arktisk Råd været positive overfor, at Kina kunne opnå observatørstatus.

Hvad angår Danmarks rolle i forhold til EU, har Danmark først og fremmest ageret som repræsentant for interesser i Grønland og modsat sig at EU skulle spille en større rolle i Arktis. Danmark har i stedet skubbet på for at en EU Arktis-politik skal fungere som et overordnet rammeværk for hovedsageligt at tackle overnationale EU-kompetencer som forskning og miljøpolitik (Østhagen, 2011: 19f; Kobza, 2015: 12f). En af hovedgrundene til den danske modstand var EUs beslutning om at indføre et forbud mod import af sælskind, der ville ramme fangere på Grønland og Canada. Et forslag, der vakte stor modstand fra Grønland samt Norge og Canada (Politiken, 2009).

I den interne EU-proces var Danmark aktiv i at modsætte sig EUs indflydelse i Arktis, men ikke deres observatørstatus. Danmarks ønske om at påvirke de interne EU-processer ledte til et dårligt samarbejde mellem den EU-taskforce, der skulle udarbejde en Arktis-strategi og danske embedsmænd. ”The Danish Arctic officials had furthermore become very unpopular in the Commission at this time, by stubbornly upholding the interests of Greenland’s indigenous population through its fight to stop the expected EU ban on seal products” (Wegge, 2012: 18). Den interne arbejdsgruppe i EU fandt Danmark den sværeste stat at samarbejde med (Wegge, 2012: 18). Noget der understreges af Østhagen, der i sin analyse har interviewet en række EU-diplomater (Østhagen, 2011: 8). Kommissionen havde ifølge Wegge (2012: 18) ”a strained relationship with Denmark”.

Det stod i kontrast til Norge, der tog en aktiv rolle i at tilkoble sig samarbejdet og var pro-aktiv i at søge indflydelse. På den måde forsøgte Norge næsten at tage lederskab i udviklingen af EUs Arktis-politik (Wegge, 2012: 24). Sverige tog som formand for det Europæiske Råd rollen som mediator mellem EU og de arktiske staters interesser (Wegge, 2012: 20).

I den interne policy-udviklingsproces endte Danmarks således med at støtte EUs Arktiske strategi. En kommissionsrepræsentant har til Østhagen (2011: 21) hævdet, at dette kan forklares med det daværende svenske EU-formandsskabs imødekommenhed over for danske bekymringer om en for stærk formuleret EU-Arktispolitik. Hvilket Danmark skulle have fået i bytte for en støtte til Sveriges Østersøstrategi, der blev formuleret nogle måneder tidligere.

Det støtter således en International Aktivisme-forventning, hvor Danmark agerer efter klart formulerede strategiske målsætninger. Omvendt har Danmark i sammenligning med det norske engagement ikke taget en ledende rolle i udarbejdelsen af EUs arktiske strategi. Det er dog vanskeligt at vide præcist hvor meget pres Danmark har lagt i udviklingen af EUs Arktis strategi. Ligesom observeringerne bygger på en række embedsmænds opfattelse, der kan divergere fra opfattelsen på det mere officielle niveau.

EUs endelige Arktis-strategi, som blev præsenteret i 2009, var langt svagere end den, som de første agendasettere foreslog. De arktiske staters suveræne rettigheder til Arktis blev således understreget i den endelige strategi, og det blev slået fast, at UNCLOS var et tilstrækkeligt retsligt grundlag for Arktis (Østhagen, 2011: 21). Ligeledes har Kommissionens oprindelige udkast fra 2008 til sit andet stadie i en rapport fra 2012 fået redefineret et af sine centrale formåls objekter fra at skulle bidrage til ”multilateral governance” til det mere neutrale ”international cooperation” i Arktis (Airoldi, 2014: 13). Der er således blevet lagt væsentligt pres på EU i udviklingen af en Arktis-strategi. Her har Danmark været aktiv i at gøre sin utilfredshed til kende. Danmark har altså haft andre interesser end blot at lade EU tilkoble sig samarbejdet i Arktisk Råd.

Hvad angår Kina har Danmark gennem en længere periode opbygget et solidt handelsfællesskab med Kina. Dette blev blandt andet understreget af den kinesiske udenrigsministers besøg i Danmark i 2011 (Altinget, 2011) og af den daværende kinesiske præsident Hu Jintaos besøg til København i juni i 2012 (Fuglede et al, 2014: 17). Det tyder på, at Danmark også her, har haft væsentlige økonomiske interesser i et godt forhold til Kina.

I en kommentar i Wall Street Journal peger en analyse på, at Danmark har lavet en strategisk prioritering af et samarbejde med Kina med det mål at blive Beijings vej indtil Arktis (Wall Street Journal, 2012). I et interview til Ræson den 29. januar 2012 kun få dage efter Wall Street Journal-kommentaren afviser den netop nyudnævnte Arktis ambassadør dog, at der ikke er tale om særskilte aftaler mellem Danmark og Kina om observatørstatus i Arktisk Råd og at denne behandles inden for de vedtagne rammer i Arktisk Råd. Samtidig understreger han dog Danmarks særlige interesse i et dansk-kinesisk samarbejde også i Arktis (Ræson, 2012). Det støtter en forventning om en

multilateral tilgang, om end der er væsentlige strategiske overvejelser bag en inkludering af Kina i det arktiske samarbejde.

Ligeledes var der risiko for, at Kina ville skabe andre fora for samarbejde om Arktis, hvis ikke de blev inviteret med i Arktisk Råd (Graczyk & Koivurova, 2013: 230). Det taler for at Danmark har set en værdi i sig selv ved at tilkoble Kina samarbejdet i Arktisk Råd.

I Arktisk Råd, i det multilaterale forum, har Danmark arbejdet for at Kina og EU kunne opnå observatørstatus. I 2011-2020-strategien lægges der i samarbejdet med EU vægt på at Rigsfællesskabet har tilstræbt et "bredt og tæt partnerskab med EU" med vægt på, at EUs involvering skal ske på de arktiske befolkningers præmisser, som i sager der "negligerer" arktiske samfunds tradition og kultur. Det understreges dog også, at Kongeriget vil arbejde for at EU får en plads i Arktisk Råd (Udenrigsministeriet, 2011: 52). Det er udtryk for, at Danmark ønsker at tilkoble de to til samarbejdet.

Det er dog ikke en betingelsesløs opbakning. I sin Arktis-strategi fra 2011 lægges der også vægt på "aktiv bilateral interessevaretagelse". Her betegnes de østasiatiske lande som havende "legitime og stigende interesser i Arktis". Kina fremhæves blandt Japan og Sydkorea. Ligesom der gives støtte til ønsket om at opnå observatørstatus i Arktisk Råd (Udenrigsministeriet, 2011: 54). Denne tilgang viser dog også et afgørende skift i forståelsen af de globale interesserets rettigheder i Arktis, hvilket også kommer til udtryk ved daværende udenrigsminister Villy Søvndals udtalelse i 2011: "Det er ikke alene i Danmarks, men i hele Arktisk Råds interesse at sikre, at så stor en kreds af lande med naturlige interesser i Arktis, er med" (Berlingske, 2011). Noget Villy Søvndal slog fast i 2013 op til ministermødet i Kiruna: "Alle, der har en interesse i de arktiske spørgsmål, og det har Kina jo i forhold til blandt andet mineraler og sejlruiter, bør have lov til at sidde med ved bordet i stedet for, at der dannes konkurrerende fora. Vi er tilhængere af en åben tilgang fra dansk side og tror, det er til Arktisk Råds store fordel, at lande, der har noget at bidrage med, er med i rådet" (Jydske Vestkysten, 2013)

Danmark har altså efter at have bearbejdet EU internt været positive overfor at give EU observatørstatus. Det er udtryk for at Danmark vægter at tilkoble bredest mulig samarbejde, hvilket kommer stærkest til udtryk i udenrigsminister Villy Søvndals udtalelser i 2011 og 2013. Det støtter umiddelbart en Aktiv Internationalisme-hypotese. Omvendt sker det ud fra strategiske overvejelser med hensyn til at gøre brug af et tæt forhold til Kina. Danmark kunne forventes at ville bruge et godt forhold til Kina strategisk. Det er således ikke en betingelsesløs opbakning til Kina og særligt ikke til EU.

Aftaletype

Kina blev sammen med syv andre stater tildelt permanent observatørstatus i Arktisk Råd på ministermødet i Kiruna 2013, hvorimod EU først vil nå endelig optagelse, når dets udenforstående med Canada er afklaret (Artic Council, 2013: 6). Canada endte med at blokere for EUs mulighed for at få observatørstatus grundet forbuddet mod sælprodukter og med den indstilling, at de arktiske EU-stater selv var i stand til at varetage deres interesser i det høje nord (Wegge, 2012: 25)

Danmark har haft mulighed for at blokere for optagelsen af observatørstatus, som Canada gjorde det med EU. Således har Danmark altså formaliseret samarbejdet med Kina og EU og forpligtet sig på at give dem ret til at følge møder i Arktisk Råd. Det kan dog i EU-tilfældet være et udtryk for at Danmark på det interne EU spor er tilfreds med den rolle, som EU har fået og dermed på Arktisk Råd-spolet gerne giver EU en plads, hvilket de i forvejen har i ad-hoc form.

EUs udenforstående med Canada kan ses som et udtryk for, at Danmark ikke har forhandlingskraft nok til at nå sine strategiske målsætninger, som var at give EU observatørstatus. Danmark har altså ikke over for Canada kunnet slå sin målsætning igennem. Det svækker den Internationale Aktivismes forventning om, at Danmark kan indtage en ledende position i forhandlinger.

I sit statement på Kiruna-ministermødet i 2013 udtrykte udenrigsminister Villy Søvndal, at Arktis er blevet en del af global politik. "It is therefore quite natural that we see China, India, South Korea and others knocking on our door. I am convinced that we are making the right decision to welcome a number of countries as observers. We also look forward to welcoming the EU in the very near future. Surely, these new observers will give valuable contributions to the work of the Arctic Council. By this decision we show to the outside world that ensuring a sustainable future to the benefit of the people living in the Arctic is a regional and [original understregning (red.)] a global responsibility" (Søvndal, 2013: 1). Det er således udtryk for et skifte i den danske strategi i forhold til 2009, hvor Per Stig Møller lagde vægt på de arktiske staters særlige rettigheder i Arktis.

Implementeringsfasen

EU har i april 2015 endnu ikke opnået endelig observatørstatus i Arktisk Råd. I slut 2014 udtalte udenrigsminister Martin Lidegaard, at han vil arbejde hårdt på at få EU med i Arktisk Råd med håb om, at det vil give flere investeringer i Grønland (Jyllandsposten, 2014). Det er således udtryk for en strategisk satsning, der skal kræve værdi af Arktis.

Danmark har stadig betydelige strategiske interesser i et samarbejde med Kina. Det kommer også til udtryk i, at Danmark har ønsket at opgradere sin viden på de strategiske muligheder i Arktis.

Blandt andet har udenrigsministeriet bestilt en op følgende rapport ved Stockholm International Peace Research Institute (Jakobsen & Lee, 2014) om de østasiatiske landes interesser i Arktis og muligheder for samarbejde.

Det er således ikke muligt at konkludere på implementeringsfasen, da EU endnu har opnået observatørstatus. Martin Lidegaards udtalelse og ønsket om mere viden om mulighederne i de østasiatiske lande peger dog på, at Danmark ser store handelsinteresser i at udvide samarbejdet. Således er der tegn på en International Aktivisme-strategi, der vil gøre brug af båndet til både EU og Kina til at opnå egne målsætninger. Det vil dog kræve en større redegørelse og indsigt i dansk strategi i forhold til Kina at afgøre, hvilken rolle observatørstatus i Arktis har spillet i det dansk-kinesiske forhold.

Sammenfatning: Anerkendelse af globale-interesser og Arktis som "løftestang"

Danmark har med optagelsen af Kina som observatørstat, og ønsket om at EU får observatørstatus overordnet anerkendt globale interesser i Arktis. Det støtter overordnet en Aktiv Internationalisme-hypotese om et multilateralt samarbejde. Det svækker den Internationale Aktivisme-hypotese om at Danmark ville blokere for observatørstatus til EU og Kina.

Der er dog sket en ikke-ubetydelig udvikling i den danske anerkendelse af globale interesser fra Per Stig Møllers tale ved overtagelsen af det danske formandskab af Arktisk Råd i 2009 til Villy Søvnalds statement i Kiruna i Arktisk Råd i 2014. Det kan være udtryk for at Danmark er tilfreds med den 'Observer Manual', der er udviklet op til mødet i Kiruna, og som lægger vægt på, at observatører skal respektere de arktiske staters særlige rettigheder.

Der har således også særligt med hensyn til EU været klare strategiske målsætninger om økonomisk gevinst gennem at tilknytte EU tættere til Grønland. Anerkendelsen skal således ses på baggrund af at Danmark har modsat sig EUs Arktis-strategi internt i EU. Hvad angår Kina er det sværere at konkludere på de danske målsætninger. Men Danmark forventes at have klare økonomiske interesser i Kina og tildelingen af observatørstatus kan således ses som en del af varetagelsen af Danmarks handelsinteresser. Det er således ikke en betingelsesløs Aktiv Internationalisme, der ser det multilaterale som et mål i sig selv.

Midlerne Danmark benytter sig af er dog overvejende en Aktiv Internationalisme i et tæt nordisk samarbejde i forbindelse med Norge, Sverige og Danmarks sammenhængende formandsperiode. Det tyder således på, at Danmark inden for den institutionelle ramme følger en mere traditionel Aktiv Internationalisme med vægt på tilkobling og fælles interessevaretagelse. Danmark har heller ikke haft samme risikovillighed som Canada, der blokerede for EUs optagelse som observatør.

Konklusion: En manifestering af kyststaternes suveræne rettigheder

Analysen finder overordnet, at Danmark har ageret ekskluderende i processen op til Ilulissaterklæringen og inkluderende i processen om EU og Kinas optagelse som observatører i Arktisk Råd. Det styrker i tilfældet Ilulissaterklæringen International Aktivisme-hypotesen og i observatørstatus-casen en Aktiv Internationalisme-hypotese. Imidlertid har Danmark først og fremmest lagt vægt på sine suveræne rettigheder som kyststat i Det Arktiske Ocean og har i den konkrete policy-proces ageret medierende og konsensusøgende.

I sin position som kyststat med særlige rettigheder i Arktis har Danmark dog ageret strategisk med det formål at kunne kræve værdi af de arktiske samarbejder. Det kommer til udtryk i, at Danmark ser perspektiver i at knytte Kina tættere til Danmark gennem Arktis i forlængelse af nationale handelsinteresser. Ligeledes er EUs velkomst i Arktisk Råd fra dansk side et udtryk for at kunne bruge EU "som løftestang" til finansiering af projekter i Grønland.

Overordnet synes Danmark at have spillet "en hovedrolle i skabelsen af Arktis' fremtid", som det er formuleret i Arktis-strategien fra 2011. Omvendt finder Danmark sin styrke og sin legitimitet i multilaterale samarbejder med hjemmel i international lov og har således siden Ilulissatinitiativet indtaget en mere tilbagetrukket rolle i Arktis.

Danmarks særlige position i selve initiativet, der ledte op til Ilulissaterklæringen, synes på den baggrund at være et udtryk for, at Danmark har udnyttet et unikt mulighedsvindue i den multipolare arktiske orden, der placerer Danmark i en særlig A5-'klub med blandt andre stormagterne USA og Rusland. Argumentet herfor er, at Danmark ikke før maj 2008 havde en egentlig Arktis-strategi og på mange måder dengang ikke havde et særligt fokus på det arktiske område. Noget der kun var under udvikling blandt andet med forsvarskommissionens rapport fra 2009 (Forsvarsministeriet, 2009).

Danmarks efterfølgende understregning af, at Ilulissatkonferencen var et én-gangs-event, og Villy Søvndals anerkendelse i 2013 af globale interesser i Arktis tyder på, at Danmark efterfølgende har lænet sig mod Arktisk Råd og de institutionelle rammer. Her kan særlig USA's opprioritering af Arktis og efterfølgende vægt på Arktisk Råd være af stor betydning, der jo ikke har vist sig at have særligt stærke forhandlingsevner. Danmark følger således her med i en generel tendens mod en formalisering af arbejdet i Arktisk Råd.

Ved ministermødet i Nuuk 2011 – og altså under dansk formandskab – blev det besluttet at etablere et fast sekretariat, der åbnede i juni 2013 efter ministermødet i Kiruna samme år (Ramos, 2013: 3). I Nuuk 2011 underskrev de arktiske stater for første gang i Arktisk Råds femten års

eksistens den retsligt bindende aftale the Arctic Search and Rescue Agreement (Exner-Pirot, 2012: 224). Danmark har overordnet støttet denne institutionalisering af Arktisk Råd og ønsket at fremtidssikre dette, som det fremgår af Arktis strategien fra 2011 (Udenrigsministeriet, 2011: 52). Det tegner et billede af, at Danmark i Arktisk Råd bruger en Aktiv Internationalisme strategi.

Dette skifte kan være et udtryk for, at A5-samarbejdet havde mistet momentum. Den stigende fokus og institutionalisering af Arktisk Råd kan ses som en reaktion på Ilulissaterklæringen og dermed have sat skub i A8-samarbejdet med USA's opbakning. Således har Danmarks mulighed for indflydelse været en tilkobling til det multilaterale forum. Omvendt kan det også være et udtryk for, at Danmark har set sig tilfreds med de særlige rettigheder som kyststat, som de er manifesteret i Ilulissaterklæringen. Det i sig selv betyder dog også, at Danmark vælger at indtage en mere medierende position, der følger konsensusnormen.

En anden forklaring kan være skiftet i de indenrigspolitiske forhold. Danmark fik i september 2011 en socialdemokratisk-ledet regering, hvor SF formanden Villy Søvndal blev udenrigsminister. Med den større vægt på de indenrigspolitiske forhold kan dette skift påvirket den danske strategi. Imod taler dog, at institutionaliseringen af Arktisk Råd allerede var besluttet ved ministermødet i Nuuk i maj 2011, ligesom Arktis strategien for 2011-2020 var fremlagt. Ligeledes var den udenrigspolitiske konsensus genskabt efter Fogh Rasmussen-perioden, der undtagelsesvis brød 70 års socialdemokratisk-radikal indflydelse på udenrigspolitikken.

Det vil dog kræve en videre afdækning af Danmarks ageren i forbindelse med institutionaliseringen af Arktisk Råd jf. problematikken med at en multilateral strategi, den Aktive Internationalisme, meget sandsynligt vil finde støtte i en multilateral enhed, medmindre denne operationaliseres som et spil mellem divergerende interesser. Det har dog ikke været muligt at afdække dette aspekt af Danmarks ageren i Arktisk Råd i det eksisterende tilgængelige empiriske materiale, hvorfor yderligere empirisk forskning på dette felt kunne bidrage positivt til en vurdering af Danmarks Arktis aktivisme.

Herunder er Arktis aktivismen teoretisk analyseret som en del af den udenrigspolitiske tradition i 1989 under de to aktivismevarianter. De to aktivismevarianter er dog i denne form blevet løsrevet fra deres historiske sammenhæng og samarbejder, og i stedet behandlet som generelle mål. Det har vist sig som en effektiv metode til at måle Danmarks ageren på og adskille de to aktivismevarianter. Denne operationalisering sætter dog begrænsninger for den mere direkte sammenhæng til de to historiske aktivismevarianter. Derfor vil fundene i på Danmarks Arktis aktivisme perspektiveres på den udenrigspolitiske tradition efter 1989 i sin større sammenhæng.

5. Perspektivering: Arktis i den Danske Udenrigspolitiske Tradition efter 1989

Analyseperioden 2007 og frem til 2014 dækker en periode hvor Danmark trækker sine tropper ud af Irak og løbende nedtrapper indsatsen i Afghanistan. Det store spørgsmål er om det betyder en afslutning af den Internationale Aktivisme, hvor Danmark agerer som en strategisk aktør og om den lader sig videreføre i en form, der ikke nødvendigvis afhænger af brugen af militære midler. Eller som en tilbagevenden til en Aktiv Internationalisme med vægt på en tilkobling til det brede multilaterale samarbejde. Eller i en helt tredje form.

De to cases analyseret her bidrager til den overordnede debat om udviklingen i dansk udenrigspolitik efter 1989 ved at anlægge et ordenspolitisk perspektiv på Arktis og analysere Danmarks konkrete ageren i globaliseringsperioden fra 2007 og frem til 2013. På baggrund af de to cases, findes der både elementer af International Aktivisme, Aktiv Internationalisme og tiltag, der peger på en ny dimension.

Danmarks mål og ambitioner i Arktis matcher dem af en International Aktivisme, hvor Danmark har karakter af en systempåvirkende magt. I hvert fald på det regionale niveau. Det manifesterede sig med Ilulissatinitiativet. Dette er dog på mange måder et unikt én-gangs event, hvilket Danmark selv måtte understrege efterfølgende. Det peger således også på svagheden ved denne strategi, som kommer sig til udtryk ved Danmarks relativt svage forhandlingskraft i selve processen. Hertil kommer, at det ikke var en fortsættelse af den tætte tilknytningsstrategi til USA, der var kendetegnende for dansk strategi i forbindelse med Afghanistankrigen og Irakkrigen.

Danmark er interessant for USA i forbindelse med Thulebasen. Men ellers har USA ikke vist en særlig interesse for Arktis før i 2010, hvor USA lagde vægt på det brede regionale samarbejde i Arktisk Råd. Det svækkede Danmarks position relativt til det mere snævre samarbejde i A5. Hermed fungerede USA altså ikke som en opbakning til Danmarks position i A5-klubben. Det afspejler en situation, hvor det er Danmark, der har brug for USA til at nå sine mål og ikke omvendt. Således er Thulebasen Danmarks eneste strategiske forhandlingspunkt med USA.

Det kan således også have været årsagen til at Danmark har bredt sit strategiske sigte ud. Det kommer til udtryk ved Arktis som en "løftestang" til EU finansiering i Grønland, men særligt til at styrkelsen af det dansk-kinesiske forhold. Her sammentænker Danmark Arktis med handelspolitikken og med det EU-politiske spor. Det er således også udtryk for en fortsættelse af

den liberale tradition, der sammentænker udenrigspolitikken under én overordnet liberal overlægger.

De strategiske overvejelser om at knytte sig tættere til Kina kunne omvendt være udtryk for en mindre vægtning af tilknytningen til USA og dermed fra den hidtil overvejende strategiske allierede i den Internationale Aktivisme tradition. USA udgør dog gennem NATO stadigvæk Danmarks sikkerhedspolitiske sikring i Arktis, ligesom der på det korte sigt ikke er problematisk rent militært, at Kinas aktivitet i Arktis øges (Fuglede et al, 2014: 25). Således udelukker bilateralt samarbejde med Kina ikke en tæt tilknytning til USA.

Arktis er en ny dimension i dansk udenrigspolitik for så vidt, at Danmark har territoriale interesser på spil med Grønland og med krav på dele af det Arktiske Oceans havbund. De konkrete forhandlinger om territorium er dog ikke afdækket under denne analyse, og har lange perspektiver for sin endelige afslutning. Analysen har også primært fokuseret på, *hvem* der samarbejdes med og ikke *hvad* der samarbejdes om. Således er Petersens (2009: 55) forslag om Danmark som en klimaaktivistisk diplomatisk stat heller ikke afdækket yderligere. Den ordenspolitiske dimension sætter dog nogle perspektiver for sammenspillet med det der traditionelt er blevet betegnet som 'low' og 'high politics'. Her er forventningen blandt andet, at for eksempel miljø- og klimasamarbejde kan skabe tillid og gensidig forståelse og dermed sikrer mod et sikkerhedsdilemma. Dette aspekt kan med fordel undersøges videre. Helt konkret står det sin test med Ukrainekrisens indflydelse eller ikke-indflydelse på det arktiske samarbejde i disse dage.

Som det er med kriser af militær karakter, fungerer de som et stærkt mål for staternes strategier, da de her folder sig ud i deres yderste sikkerhedspolitiske konsekvenser. Her kan Ukrainekrisen afsløre om Arktis er en særskilt dimension i dansk udenrigspolitik, for så vidt man holder på den regionale orden i Arktis og ikke lader sig påvirke af konflikten fra syd. Det vil være udtryk for en langt mere pragmatisk ordenspolitik på det overordnede plan fra dansk side. Hvor man i Arktisk Råd arbejder sammen med Rusland, samtidig med at man sanktionerer mod Rusland i EU-regi. Det ville indskrive Arktis som en ny dimension, der efterfulgte en række mål særskilt fra den øvrige udenrigspolitik.

På baggrund af de to cases analyseret her, peger udviklingen i Arktis samlet på, at dansk udenrigspolitik i Arktis følger en liberal ordenslogik med stor vægt på det retslige grundlag som en sikring af fred og stabilitet på det lange sigt. Heri har Danmark forsøgt at etablere sig som en regional magt med eksklusive rettigheder og placere sig som en strategisk samarbejdspartner i forhold til globale aktører. Således fungerer Arktis som en regional løftestang for Danmarks globale

ambitioner. Det placerer Arktis og i særdeleshed Grønland helt central i dansk udenrigspolitik i fremtiden. Overordnet er det udtryk for, at Danmark føre ordenspolitik i Arktis.

I denne ordenspolitik er der både en fortsættelse af ambitionerne fra den Internationalisme Aktivisme og en strategisk vægtning af bilaterale samarbejder. Regionalt afhænger Danmarks position dog af de inkluderende multilaterale samarbejder gennem A5 og nu primært A8-samarbejdet med en vægt på Danmarks suveræne rettigheder i det Arktiske Ocean.

Med manifesteringen af Danmarks særlige rettigheder i Arktis har Danmark skabt et solidt udgangspunkt for at påvirke den fremtidige regionale ordensskabelse. I en verdensorden præget af en stigende magtforskydning og en manglende over-arkitektur, kan det vise sig at være et solidt afsæt for Danmarks fremtidige ordenspolitiske aktivisme i et globalt perspektiv. Men udfordringerne banker stadig på, og den arktiske regimedannelse er langt fra afsluttet. Spørgsmålet om observatørrollen i Arktisk Råd var således på dagsorden igen på ministermødet i Nunavut i Canada den 24. til 25. april 2015 (Knecht, 2015). Stadig flere globale organisationer og stater banker på for at få foden inden for i Arktisk Råd og få del af de økonomiske potentialer.

Litteraturliste

Altinget (2011). *Kinas udenrigsminister Yang Jiechi til Danmark for at styrke det bilaterale samarbejde*, 19. oktober 2011, <http://www.altinget.dk/eu/kalender.aspx?id=10487> (15.04.2014)

Airoidi, Adele (2014). "The European Union and the Arctic Developments and perspectives 2010-2010", Nordic Council of Ministers 2014, TemaNord 2014: 565

Arctic Council (1996). *Declaration on the establishment of the Arctic Council*. Ottawa, Canada, 19. september 1996, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents> (13.03.2015)

Arctic Council (2009a). *Tromsø Declaration. The Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council*. April 29, 2009. Tromsø, Norway, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations> (10.04.2015)

Arctic Council (2009b). *The Danish Chairmanship Programme. Arctic Council Ministerial Meeting 2009*, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/53-final-reports-and-statements> (10.04.2015)

Arctic Council (2009c). *Swedish Statement. Arctic Council Ministerial Meeting 2009*, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/53-final-reports-and-statements> (10.04.2015)

Arctic Council (2009d). *Norwegian MFA Jonas Gahr Støre's welcoming remarks. Tromsø Ministerial Meeting 2009*, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/53-final-reports-and-statements> (10.04.2015)

Arctic Council (2011). *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011*, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk> (10.04.2015)

Arctic Council (2013). *Kiruna Declaration. The Eighth Ministerial Meeting of the Arctic Council*. May 15, 2013. Kiruna, Sweden, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations> (10.04.2015)

Arctic Council (2013a). *Arctic Council Observer Manual*, Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents> (10.04.2015)

Arms Control Association (2013). *U.S. Missile Defence Program at a Glance*, Arms Control Association, juni 2013 <https://www.armscontrol.org/factsheets/usmissiledefense> (11.04.2015)

Balslev-Olesen, Christian (2013). "Forholdet mellem den humanitære og militære indsats" s. 83-97 i Peter Lodborg, Jens Torkild & Mette Bock (red.) *Danmark i Krig*, Forlaget ANIS

Beach, Derek (2012). *Analyzing Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 2012

Beach, Derek & Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, The University of Michigan Press, 2013

Brun Pedersen, Rasmus (2011). "Dansk udenrigspolitisk aktivisme i nyt farvand?", *Udenrigs*, årg. 66, nr. 1, s. 81-87

Brun Pedersen, Rasmus (2012). "Danish Foreign Policy Activism: A Case of Difference of Degree?", *Cooperation and Conflict*, 47(3), s. 331-349

Brun Pedersen, Rasmus (2013). "Revanchisme og revisionisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik", *politica*, 45. årg. Nr. 3 2013, s. 344-361

Brun Pedersen, Rasmus (2013a). *Kinas arktiske ambitioner er blind passager I dansk udenrigspolitik*, *Magasinet Europa*, 16.10.2013, <http://magasineteuropa.dk/kinas-arktiske-ambitioner-er-blind-passager-i-dansk-udenrigspolitik/> (11.01.2015)

Berlingske (2011). *Søvndal vil hjælpe Kina til Arktis*, Steen A. Jørgensen, Berlingske.dk, 31. oktober 2011, <http://www.politiko.dk/nyheder/soevndal-vil-hjaelpe-kina-til-arktis> (14.04.2015)

Bloom, Evan (1999). *Establishment of the Artic Council*, US DEPARTMENT of STATE <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/ac/establishmentarcticcouncil/> (10.03.15)

Bloomfield, Lincoln P. (1981). "The Artic: Last Unmanaged Frontier", *Foreign Affairs*, Fall issue 1981, s. 87-105

Branner, Hans (2000). "The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context" s. 185-220 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's policy towards Europe after 1945*, Odense University Press

Branner, Hans (2013). "Denmark Between Venus and Mars: How Great a Change in Danish Foreign Policy?", *Danish Foreign Policy Yearbook 2013* s. 134-166

Breum, Martin (2013). *Når isen forsvinder. Danmark som stormagt i Arktis, Grønlands rigdomme og kampen om Nordpolen*, Gyldendal 2013, 2. rev. udgave, 1. oplag

Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Palgrave, 3rd edition, 2002, New York

Buzan, Barry (2006). "An English School Perspective on 'What Kind of World Order?', *Cooperation and Conflict*, Vol. 41(4), s. 364-369

Byers, Michael (2013). *International Law and the Arctic*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013

Chong, Alan (2009). "Singapore and the Soft Power Experience" s. 65-80 i Andrew F. Cooper & Timothy M. Shaw (red.), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, paperback ed. 2013

EU Kommissionen (2008). *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Den Europæiske Union og den arktiske region*, Bruxelles 20.11.2008, Document 52008DC0763, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0763&from=EN> (09.04.2015)

Europa-Parlamentet (2008). *Europa-Parlamentets beslutning af 9. oktober 2008 om arktisk forvaltning*, Europa-Parlamentet, 9. oktober 2008, Bruxelles <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//DA> (09.04.2015)

Exner-Pirot, Heather (2012). "New Directions for Governance in the Arctic Region", *Arctic Yearbook* 2012, s. 224-246

Faurbey, Ib (1995). "2. Danish Alliance Policy 1967-1993: From Quiet Adaptation via Loud Disagreement to Cautious Involvement" s. 55-91 i Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Peteresen (red.), *Adaption and activism*, Copenhagen, Dansk Udenrigspolitisk institut, Jurist- og Økonomforbundets Forlag Djøf Publishing

Flikke, Geir (2011). "Norway and the Arctic. Between Multilateral Governance and Geopolitics" s. 64-84 i James Kraska (red.) *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press, New York, 2011

Forsvarsministeriet (2009a). *Dansk forsvar Globalt Engagement. Beretning fra Forsvarskommissionen af 2008*, Forsvarskommissionens beretning, marts 2009, <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Hovedbind-FKOM-2008-beretning.pdf> (13.03.2015)

Forsvarsministeriet (2009b). *Forsvarsforlig 2010-2014*, Forsvarsministeriet, 24. juni 2009, København <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Forligstekst%20inkl%20bilag.pdf> (14.03.2015)

Fuglede, Mads, Johannes Kidmose, Marc Lanteigne & Gary Schaub Jr. (2014). *Kina, Grønland, Danmark – konsekvenser og muligheder i kinesisk Arktispolitik*, Center for Militære Studier, Københavns Universitet http://cms.polsci.ku.dk/publikationer/kina-i-arktis/Konsekvenser_og_muligheder_i_kinesisk_Arktispolitik.pdf (10.04.2015)

Fukuyama, Francis (1989). "The End of History?", *The National Interest*, 16, s. 3-18

Fukuyama, Francis (2012). "The Future of History – Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?", *Foreign Affairs*, January/February Issue 2012, s. 53-61

Government of Canada (2007). *Prime Minister Stephen Harper announces new Arctic offshore patrol ships*, News Releases, Prime Minister of Canada Stephen Harper, Government of Canada, 9.

Juli 2007, <http://www.pm.gc.ca/eng/news/2007/07/09/prime-minister-stephen-harper-announces-new-arctic-offshore-patrol-ships> (27.03.2015).

Gorbachev, Mikhail Sergeevich (1987). *The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, October 1, 1987* http://www.arctic.or.kr/files/pdf/m2/m22/1/m22_1_eng.pdf (10.03.12)

Gram-Skjoldager, Karen & Rasmus Brun Pedersen (2015). "International aktivisme 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus", *Forthcoming: Historisk tidsskrift*, 2015:2

Graczyk, Piotr & Timo Koivurova (2014). "A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance", *Polar Record* 50 (254) s. 225–236 Cambridge University Press 2014

Heininen, Lassi (2012). "State of the Arctic Strategies and Policies – A Summary", *Arctic Yearbook* 2012

Holm, Hans-Henrik (1997). "Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms With Domestic Constraints", *Danish Foreign Policy Yearbook* 1997, s. 55-80

Holm, Hans Henrik (2002). "Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline", *Danish Foreign Policy Yearbook* 2002, s. 17-45

Ikenberry, John G. (2009). "Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order", *Perspectives on Politics*, Vol. 7/ No. 1, s. 71-87

Ilulissaterklæringen (2008). *Ilulissat-erklæringen af 28. maj 2008*, det danske udenrigsministerium, København, <http://um.dk/da/udenrigspolitik/lande-og-regioner/arktis/ilullisat-erklæringen/> (16.03.2015)

Information (2013). *Grønland vil selv føre udenrigspolitik*, Emil Rottbøll, Information, 16. oktober 2013, <http://www.information.dk/475408> (10.04.15)

Jackson, Robert & Georg Sørensen (2002). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, Oxford University Press, Fifth Edition, 2013, Oxford

Jakobsen, Linda & Seong-Hyon Lee (2013). "The North East Asian States' Interests in the Arctic and possible Cooperation with the Kingdom of Denmark", Report Prepared for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), April 2013

Järvenpää, Pauli & Thomas Ries (2011). "The Rise of the Arctic on the Global Stage" s. 129-144 i James Kraska (red.) *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press, New York, 2011

Jegorova, Natalja (2013). "Regionalism and Globalisation: The Case of the Arctic", *Arctic Yearbook* 2013

- Jydske Vestkysten (2013). *Søvndal vil lukke Kina ind i Arktisk Råd*, Christian Nørgaard Larsen, Jydske Vestkysten, 15. maj 2013, <http://www.jv.dk/artikel/1577225:Indland--SOevndal-vil-lukke-Kina-ind-i-Arktisk-Raad> (10.04.2015)
- Jyllandsposten (2014). *Hvis jeg skal tvinges til at vælge, er Berlin vores tætteste allierede*, Jette Elbæk Maressa, Jyllands Posten, 21. december 2014 (Via InfoMedia: Artikel-id: e4bb806)
- Keohane, Robert O. (2012). "Twenty Years of Institutional Liberalism", *International Relations*, 26: 2, s. 125-138
- Knecht, Sebastian (2015). *New Observers Quing Up: Why the Arctic Council should expand – and expel*, The Arctic Institute. Center for Circumpolar Security Studies, 20. april 2015
<http://www.thearcticinstitute.org/2015/04/042015-New-Observers-Queuing-up.html> (24.04.2015)
- Knudsen, Tonny Brems (2004). "Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?", *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*, s. 49-90
- Koivurova, Timo (2011). "Scrambe For Resources or Orderly Development – What is Happening in the Arctic?" s. 1-14 i Laura Salmela (red.), *Nordic Cooperation and the Far North*, Department of Strategic and Defence Studies, Helsinki, 2011
<http://www.arcticcentre.org/loader.aspx?id=ec97ec9b-2842-4284-b9d9-befaf38aebbe> (20.03.2015)
- Kraska, James (2013). "The New Arctic Geography and U.S. Strategy" s. 244-266 James Kraska (red), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press 2011, first Paperback edition 2013
- Lawler, Peter (2007). "Janus-Faced Solidarity: Danish Internationalism Reconsidered", *Cooperation and Conflict*, 42(1), 2007, s. 101-126
- Møller (2009). "THE ARTIC. Speech by the Danish Minister for Foreign Affairs Per Stig Møller at the sixth ministerial meeting of The Artic Council, Tromsø, 29 April 2009", *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, s. 180-182
- Nilsson, Annika E. (2012). "The Arctic Environment – From Low to High Politics" *Arctic Yearbook 2012*, s. 179-193
- Olesen, Mikkel Runge (2014). "Cooperation or conflict in the Arctic: A Literature Review", DIIS Working Paper 2014: 4:08, Danish Institute for International Studies
- Petersen, Nikolaj (2004). "Europæisk og Globalt Engagement 1973-2003", del af Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.), *Dansk Udenrigspolitik Historie Bind 6*, Danmarks Nationalleksikon, København 2004
- Pedersen (2012). "Arktisk Råds Rolle i Polarpolitikken", *Nordlit* 29, 2012, s. 205-213
- Petersen, Nikolaj (2006). "Denmark as an International Actor 706-2006", *World Political Science Review*, Vol. 2, No. 3, Article 2, s. 201-222

Petersen, Nikolaj (2008). "Arktis: Den nye dimension i dansk sikkerhedspolitik", Økonomi og Politik, 81(4), s. 3-25

Petersen, Nikolaj (2009). "The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications", Danish Foreign Policy Yearbook 2009, s. 35-78

Petersen, Nikolaj (2010). "Hinsides Den Kolde Krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009" s. 337-364 i Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager og Regin Schmidt (red.), *Nye Fronter i Den Kolde Krig*, København, Gyldendal

Petersen, Nikolaj (2011). "The Arctic Challenge to Danish Foreign and Security Policy" s. 145-165 i James Kraska (red), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press 2011, first Paperback edition 2013

Petersen, Nikolaj (2012). "Arktis Politik og Regimedannelse i 2010'erne", Nordlit 29, 2012, s. 151-165

Politiken (2009). *EU forbyder handel med sælskind*, Politiken.dk, 27. juli 2009, <http://politiken.dk/indland/ECE758616/eu-forbyder-handel-med-saelskind/> (11.04.2015)

Politiken (2014). *Danmark gør krav på gigantisk stykke af Arktis*, Adam Hannestad, Politiken.dk, 14. december 2014, <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2484640/danmark-goer-krav-paa-gigantisk-stykke-af-arktis/> (11.03.2015)

Politiko (2010a). *Lene E.: Arktisk samarbejde af "stor betydning"*, Kasper Krogh, politiko.dk, 27. april 2010, <http://www.politiko.dk/nyheder/lene-e.-arktisk-samarbejde-af-stor-betydning> (23.03.2015)

Politiko (2010b). *Canada beklagede Lene Espersens afbud*, Kasper Krogh, politiko.dk, 27. april 2010, <http://www.politiko.dk/nyheder/canada-beklagede-lene-espersens-afbud> (23.03.2015)

Prasad, Naren (2009). "Small but Smart: Small States in the Global System" s. 41-64 i Andrew F. Cooper & Timothy m. Shaw (red.), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, paperback ed. 2013

Rahbek-Clemmensen, Jon (2014). "'Arctic-vism' in Practice: The Challenges Facing Denmark's Political-Military Strategy in the High North", Arctic Yearbook 2014, s.1-16

Rahbek-Clemmensen, Jon (2014a). "Fem trusler mod det fredelige samarbejde i det høje nord. Arktiske Usikkerheder", DIIS Report 2014:20, Dansk Institut for Internationale Studier

Ramos, Belén Sánchez (2013). "Strengthening the Capacity of the Arctic Council: Is the Permanent Secretary a First Step?", Arctic Yearbook 2013 s. 1-14

Rigsrevisionen (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om Danmarks indsats i Arktis*, Rigsrevisionen, september 2013, <http://www.rigsrevisionen.dk/publikationer/2013/162012/> (10.04.2015)

Rosamond, Annika Bergman (2011). "Perspectives on Security in the Arctic Area", DIIS Report 2011:09, Danish Institute for International Studies

Rynning, Steen (2003). "Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September", Danish Foreign Policy Yearbook 2003, s. 21-46

Rynning, Steen (2006). "Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001", Militært Tidsskrift, 135. årgang, nr. 2 – juli 2006, s. 186-195

Rynning, Steen (2008). "I USA's fodspor" s. 131-145 i Hans Mortensens (red.), *Helt Forsvarligt? Danmarks Militære Udfordringer i en Usikker Fremtid*, Gyldendal

Ræson (2012). "Ny Arktisk Ambassadør: Tættere samarbejde med Kina", Nikolaj Højbjerg, Ræson 29. januar 2012, <http://raeson.dk/2012/ny-arktisk-ambassad%C3%B8r-t%C3%A6ttere-samarbejde-med-kina/> (15.04.2015)

Sørensen, Georg (2006). "What Kind of World Order? The International System in the New Millennium", *Cooperation and Conflict*, Vol. 41(4), s. 343-363

Sørensen, Georg (2011). *A Liberal World Order in Crisis, Choosing between Imposition and Restraint*, Cornell University Press, 2011

Søvndal, Villy (2013). *Ministerial Meeting in the Arctic Council, 15 May 2013, Kiruna, Sweden. Intervention by the Danish Minister for Foreign Affairs, Villy Søvndal*, Arctic Council <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/450-speeches-and-statements> (10.04.2015)

Tarp, Maria Nilas & Jens Ole Bach Hansen (2013). "Size and Influence. How small states influence policy making in multilateral arenas", DIIS Working Paper 2013:11, Danish Institute for International Studies

The Star (2010). *Canada gets cold shoulder at Arctic meeting*, Allan Woods, The Star.com, 29 marts 2010, http://www.thestar.com/news/canada/2010/03/29/canada_gets_cold_shoulders_at_arctic_meeting.html (08.04.2015)

Udenrigsministeriet (2008). *Arktis i en brydningstid. Forslag til for aktiviteter i det arktiske område*, NAMMINERSORNERULLUTIK OQARTUSSAT og det danske udenrigsministerium, maj 2008, http://arcticportal.org/images/stories/pdf/DANSK_ARKTISK_STRATEGI.pdf (18.03.2015)

Udenrigsministeriet (2011). *Danmark, Grønland og Færøerne: Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020*, http://canada.um.dk/da/~media/Canada/Documents/Other/Arktis_Rapport_DA.pdf (12.02.2015)

Udenrigsministeriet (2012). *Danmark får arktisk ambassadør*, Udenrigsministeriet, 17.01.2012, <http://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=7c6378aa-dc2d-4df5-a434-b01573d80360> (16.01.2015)

United Nations (2015). *Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements as at 3 October 2014*, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, United Nations, (sidst opdateret 7. Januar 2015), http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm (27.03.2015)

U.S. Department of State (2004). *Agreement between the UNITED STATES OF AMERICA and DENMARK. Amending and Supplementing the Agreement of April 27, 1951. Signed at Igaliku August 6, 2004 with Joint Declarations*, Treaties and Other International Act Series 04-806, U.S. Department of State, 6. August 2004 <http://www.state.gov/documents/organization/170358.pdf> (13.01.2014)

Wall Street Journal (2012). *China's New Strategic Target: Arctic Minerals*, commentary by Andrew Erickson & Gabe Collins, Wall Street Journal, 18. januar 2012 <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/01/18/china%E2%80%99s-new-strategic-target-arctic-minerals/?s-new-strategic-target-arctic-minerals/> (15.04.2015)

Washington Post (2010). *Clinton rebukes Canada at Arctic meeting*, Mary Beth Sheridan, Washington Post, 30. Marts 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032903577.html> (10.04.2015)

Wegge, Njord (2010). "The political order in the Arctic: power structures, regimes and influence", Polar Record 47 (241), s. 165-176, Cambridge University Press 2010

Wegge, Njord (2011). "The EU and the Arctic: European foreign policy in the making", Arctic Review on Law and Politics, vol. 3, 1/2012, s. 6-29

Wegge, Njord (2012). "Norge og EU – Partnere i Arktis", Nordlit 29, 2012, s. 129-138

Wivel, Anders (2005). "Between Paradise and Power: Denmark's Transatlantic Dilemma", Security Dialogue 2005, 36(3) s. 417-421

Wivel, Anders (2009). "En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik", s. 122-143 i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.), *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative processer under pres*, København, Hans Reitzels Forlag

Wivel, Anders (2013). "From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics", Swiss Political Science Review, 19(3), s. 298-321

Young, Alisdair R. (2010). "The European Policy Process in Comparative Perspective" s. 45-68 i Helen Wallace, Mark A. Pollack & Alasdair R. Young (red.) *Policy-Making in the European Union*, sixth edition, Oxford University Press

Young, Oran R. (1982). "Regime dynamics: the rise and fall of international regimes", *International Organization*, 36(2), March 1982, s. 227-297

Young, Oran R. (2000). *The Structure of Artic Cooperation: Solving Problems/Seizing Opportunities. A paper prepared for the request of Finland for the fourth conference of Parliamentarians of the Artic Region, Rovaniemi, 27-29. August 2000*, Institute of Artic Studies, Dartmouth College, http://www.arcticparl.org/files/static/conf4_sac.pdf (27.03.2015)

Young, Oran R. (2011). "Review article: The future of the Arctic: cauldron of conflict or zone of peace?", *International Affairs* 87:1, s. 185-193

Young, Oran R. (2012). "Arctic Politics in an Era of Global Change", *Brown Journal of World Affairs*, Fall/Winter 2012, vol. XIX, Issue 1, s. 165-178

Østhagen, Andreas (2011). "Utenrikspolitisk entreprenørskap. EU og utviklingen av en Arktisk politikk", *Internasjonal Politikk*, 69(1), s. 7-35

Forsidebillede: Fra http://d-maps.com/carte.php?num_car=3193&lang=en (27.04.2015) i overensstemmelse med www.d-maps.com's terms and conditions of use