

## KINA SOM STORMAGT I ARKTIS

Potentielle implikationer for Grønland og for Rigsfællesskabet

AF: CAMILLA T.N. SØRENSEN

### Abstract:

I slutningen af januar 2018 offentliggjorde Kina sin længe ventede Arktisstrategi. Den står som en foreløbig kulmination på de senere års udvikling af et mere selvsikkert, proaktivt og sofistikeret kinesisk diplomati i Arktis. Beijing har intensiveret bestræbelserne på at etablere stærke og omfattende relationer til alle arktiske aktører og gradvist øget Kinas tilstedeværelse og indflydelse i arktiske institutioner. Flere kinesiske investeringer og infrastrukturprojekter finder også vej til Arktis. Dette er i høj grad drevet af stigende kinesisk interesse i arktiske ressourcer og søruter, som nu officielt indgår i præsident Xi Jinpings store prestigeprojekt 'Den Nye Silkevej'. Briefet analyserer Kinas Arktisstrategi med fokus på potentielle implikationer for Grønland og for Rigsfællesskabet. Hovedbudskabet er, at Kinas stigende rolle og tilstedeværelse i Arktis udgør såvel en udfordring som en mulighed, afhængig af hvorvidt København og Nuuk formår at have åben, respektfuld og konstruktiv dialog og samarbejde herom.

Emneord: Kina, Arktis, Den Nye Silkevej, Grønland, Rigsfællesskabet



Kinas så vidt eneste isbryder, Snedragen (Xue Long) foretog i sommeren 2017 sin ottende forskningsekspedition til Arktis.

### Anbefalinger:

- Arbejd for åben, respektfuld og konstruktiv dialog og samarbejde mellem danske og grønlandske myndigheder om håndteringen af Kinas stigende rolle og tilstedeværelse i Arktis.
- Fokuser Rigsfællesskabets prioriteter i forhold til Kinas Arktisstrategi, og søg at styrke samarbejdet mellem danske og grønlandske myndigheder.
- Prioriter på udvalgte områder at skabe stærke fælles dansk-grønlandske forskningsplatforme, hvorfra kinesiske forskningsmiljøer kan engageres.

## En 'ny æra' for Kina som stormagt – også i Arktis

I disse år stiller Kina sig op på den globale scene som en stadig mere selvsikker stormagt. Præsident Xi Jinping taler om en 'ny æra' for Kina som stormagt, hvor det er slut med den traditionelle 'hold lav profil'-linje i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kina vil tage stormagtsansvar og søge at spille en stærk og aktiv rolle i løsningen og håndteringen af internationale konflikter og globale udfordringer. Den klare forventning er imidlertid også, at Kina til gengæld får stormagtsindflydelse og respekt.<sup>1</sup>

### **Indenrigspolitiske drivkræfter og en anderledes visionær kinesisk leder**

Der er stærke indenrigspolitiske drivkræfter bag denne udvikling. Det er især Kinas store og stigende behov for import af energi- og naturressourcer, der har ført til, at Kina nu indgår økonomiske aftaler og strategiske partnerskaber i et hidtil uset omfang i fx Afrika, Latin- og Sydamerika, Centralasien og Mellemøsten. Den igangværende omlægning af den kinesiske økonomi, hvor kinesisk drevet innovation og teknologiske fremskridt sættes øverst på dagsordenen, driver ligeledes ekspansionen af kinesiske investeringer i og opkøb af udenlandske virksomheder. Den nye linje i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik skal imidlertid også føres tilbage til præsident Xi Jinping, som er en anderledes visionær kinesisk leder, der også er mere villig end sine forgængere til at tage økonomiske og militære instrumenter i anvendelse for at demonstrere og sikre, hvad Beijing ser som legitim kinesisk interessesfære samt kinesiske rettigheder og interesser. Under præsident Xi Jinping er Kina på den internationale scene begyndt at lancere kinesiske idéer og løsningsforslag samt sætte gang i nye store kinesiske initiativer. Det største og mest ambitiøse af disse initiativer er det såkaldte 'Bælte og Vej

Initiativ' (BRI) eller 'Den Nye Silkevej', som det er blevet døbt i danske medier. Her sætter Kina sig selv i spidsen for bestræbelser på at skabe international økonomisk vækst og udvikling via finansiering og etablering af store infrastrukturprojekter som højhastighedstogforbindelser, moderne veje og havne, olie- og gasledninger samt kommunikationsnetværk og -kabler. 'Den Nye Silkevej' har specifikt til formål at sikre bedre og hurtigere transport- og kommunikationsforbindelser mellem Kina og Europa, men også til Mellemøsten og Afrika.

### **Arktis er rykket op på Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsorden**

Denne 'nye æra' for Kina som stormagt kan også aflæses i Kinas ambitioner og diplomatiske fremfærd i Arktis. Kinas første Arktisstrategi offentliggjort i slutningen af januar 2018 slår fast, at Kina pga. landets status, størrelse og beliggenhed nær Arktis har legitime interesser i regionen og derfor skal respekteres og inddrages som en vigtig 'stakeholder'. Det understreges videre, at Arktis ikke skal ses som en afgrænset region, og at det derfor ikke kun er op til de arktiske stater at fastlægge regler og normer for fremtidig udvikling og adgang til regionen og dens ressourcer. Ikkearktiske stater som Kina har også en legitim rolle at spille og ret til at være engageret i arktisk forskning, sejlads og en række økonomiske aktiviteter såsom udvinding af ressourcer, fiskeri og udlægning af kabler og rørledninger.<sup>2</sup> Det er nye toner. I tidligere officielle taler og dokumenter om Arktis har Beijing ellers anlagt en mere ydmyg linje og underspillet Kinas ambitioner i Arktis, hvilket også har været medvirkende til at mindske arktiske staters bekymring og bane vejen for Kinas optagelse som observatør i Arktisk Råd i 2013. Blandt kinesiske Arktisforskere samt i interne kinesiske dokumenter har karakteristikken af Arktis som 'et fælles gode' imidlertid

1) Xi Jinping, "Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era," *Xinhua*, 3. november 2017 ([http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)).

2) The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's Arctic Policy*, 26. januar 2018 (<https://www.chinadailyasia.com/articles/188/159/234/1516941033919.html>).

længe været dominerende.<sup>3</sup> I november 2014 kom den første indikation på, at Kinas mere selvsikre og ambitiøse udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje også omfatter Arktis. Her karakteriserede præsident Xi Jinping for første gang Kina som en polar stormagt og knyttede landets ambitioner i Arktis og Antarktis direkte til målet om Kina som en maritim stormagt.<sup>4</sup> Senest i rapporten til den 19. partikongres i oktober 2017 slog præsident Xi Jinping fast, at Kina inden 2050 skal have et militær i verdensklasse, hvilket inkluderer en kinesisk flåde, som er i stand til at agere globalt. Med åbningen af Kinas første oversøiske militære flådebase i det østafrikanske land Djibouti i august 2017 begynder dette gradvist at materialisere sig. Det er også i denne kontekst, at Kinas første Arktisstrategi skal ses. Strategien er derfor overordnet et udtryk for, at Arktis er rykket op på de kinesiske lederes udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsorden og tillægges stigende strategisk betydning.

### **Kina bidrager til stabilitet, sikkerhed, udvikling og forskning i Arktis**

Der er i strategien fortsat forsikringer til de arktiske stater om, at Kina vil respektere deres territoriale suverænitet og rettigheder samt international lov og regler, fx FN's Havretskonvention. Ligeledes indeholder strategien en række løfter om kinesiske bidrag til Arktis på mange områder: fra styrkelse af forskning i klimaforandringer over bæredygtig udvinding af ressourcer til udvikling af regler og institutioner, der skal sikre fortsat stabilitet og sikkerhed i regionen. Gennem hele strategien understreges det, at der er tale om 'win-win-samarbejde' til fælles gavn og udvikling, hvor særligt forskning fremhæves med understregning af, at Kina fortsat vil øge sine

forsknings-samarbejder, tilstedeværelse og aktiviteter i regionen. Dette inkluderer etableringen af flere kinesiske forskningsstationer og søsætning af flere kinesiske isbrydere. I sommeren 2017 foretog Kina sin ottende forskningsekspedition til Arktis med landets så vidt eneste isbryder, Snedragen (Xue Long), der for første gang sejlede gennem Nordvestpassagen og undervejs bl.a. lå til ud for Nuuk.<sup>5</sup>

### **De arktiske søruter som en del af 'Den Nye Silkevej'**

Forskning har længe været kernen i Kinas Arktisdiplomati, og der er ikke meget nyt i Arktisstrategien på dette område. Der er dog et relateret område, hvor de arktiske stater stilles noget nyt i udsigt. Det er i forhold til Kinas involvering i udviklingen af de arktiske søruter, som kineserne tilsyneladende, modsat den gængse vurdering, mener, at der kan gøres øget kommerciel brug af inden for en kortere årrække. De arktiske søruter står som et attraktivt alternativ for Kina i forhold til de længere og strategisk sårbare ruter gennem Malaccastrædet og Suezkanalen, som landet nu er afhængig af. I juni 2017 gjorde Beijing officielt de arktiske søruter til en del af 'Den Nye Silkevej' og har siden prioriteret at udvikle samarbejder med arktiske stater inden for det maritime område, bl.a. søgt fremmet ved hjælp af kinesiske højniveaubesøg, hvor Kinas rolle i udbygningen af den nødvendige infrastruktur i Arktis har stået højt på dagsordenen.<sup>6</sup>

### **'Den Polare Silkevej' vinder frem**

Især har kineserne styrket dialogen og samarbejdet med Rusland om udvikling af infrastruktur knyttet til den nordlige sørute, som spiller en central rolle i forhold til det store russisk-kinesiske naturgasprojekt

3) Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017: 33-34.

4) Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017: 3; The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's Military Strategy*, 26. maj 2015 ([http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content\\_4586805.htm](http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805.htm)).

5) Walter Turnowsky, "Kinesisk isbryder tester handelsrute igennem Nordvestpassagen," *Sermitsiaq*, 19. september 2017 (<http://sermitsiaq.ag/kinesisk-isbryder-tester-handelsrute-igennem-nordvestpassagen>).

6) National Development and Reform Commission and State Oceanic Administration, *Full Text: Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative*, 20. juni 2017 ([http://www.china.org.cn/world/2017-06/20/content\\_41063286.htm](http://www.china.org.cn/world/2017-06/20/content_41063286.htm)).

på Yamalhalvøen.<sup>7</sup> Men også i relationen til Island og Finland er der sket en intensivering af dialogen og samarbejdet på dette område. Island forsøger at promovere øen som et logistisk knudepunkt for 'Den Polare Silkevej', som med Arktisstrategien er blevet betegnelsen for Kinas vision for de arktiske søruter.<sup>8</sup> I Finland er der bl.a. indledende forhandlinger i gang om etableringen af et 10.500 km langt kabel gennem Arktis, som efter planen vil kunne sikre den hurtigste dataforbindelse mellem Europa og Kina allerede i 2020.<sup>9</sup> Finland og Norge har igangsat et samarbejde om den såkaldte 'Arktiskorridor' – en jernbanestrækning fra Rovaniemi i Finland til Kirkenes i Norge, der positioneres som en mulig endestation for 'Den Polare Silkevej'.<sup>10</sup> I Sverige er der bl.a. kinesiske bestræbelser i gang i Lysekil på vestkysten nord for Gøteborg for at få lov til at investere i udbygningen af havnen og den nødvendige omkringliggende infrastruktur med veje, jernbaner og broer. Også dette forbindes med 'Den Polare Silkevej'.<sup>11</sup> Der er tale om store potentielle kinesiske investeringer, og at projekterne er bundet op på realiseringen af 'Den Nye Silkevej', betyder formentlig, at de involverede kinesiske firmaer, banker mv. er sikret bedre adgang til finansiering bl.a. fra den kinesiske statsejede investeringsfond, Silkevejsfonden, og i højere grad kan regne med politisk opbakning. Arktisstrategien indeholder en klar opfordring til kinesiske virksomheder om at prioritere deres deltagelse i konstruktionen af infrastruktur knyttet til de arktiske søruter, og det understreges i strategien, at

Kina er klar til at samarbejde med alle interesserede i udviklingen af 'Den Polare Silkevej'.

'Den Nye Silkevej' er præsident Xi Jinpings største internationale prestigeprojekt og højest prioriterede strategiske satsning. Derfor vil 'Den Nye Silkevej' fortsætte med at gøre sit indtog anført af store statsejede kinesiske firmaer og banker i årene frem, også i Arktis. Det er der nu sat ekstra tyk streg under med Kinas Arktisstrategi. Det giver nye muligheder, men også nye udfordringer for de arktiske stater i deres relation til Kina.

## **Hvordan passer Grønland og Rigsfællesskabet ind i Kinas Arktisstrategi?**

Det mere selvsikre, proaktive og sofistikerede kinesiske Arktisdiplomati og den stigende strategiske betydning, Kina tillægger Arktis, udgør en vigtig kontekst for analysen af udviklinger i Kinas tilgang til Grønland. En forudsætning for realiseringen af Kinas ambitioner i Arktis er, at Kina har stærke og omfattende relationer til alle arktiske aktører, inkl. Grønland. Hvis alle arktiske aktører bindes op på 'win-win-aftaler' om forskning, ressourceudvinding og udbygning af infrastruktur mv. med kinesiske aktører, står Kina bedre rustet til at takle uforudsete udviklinger og fremtidige forsøg på at marginalisere Kina i Arktis. Et sådant ræsonnement har givetvis også været afgørende for, hvorfor Kina

7) Camilla T. N. Sørensen og Ekaterina Klimenko, "Emerging Chinese-Russian Cooperation in the Arctic. Possibilities and constraints," *SIPRI Policy Paper*, nr. 46 (juni 2017): 33-35 (<https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-06/emerging-chinese-russian-cooperation-arctic.pdf>).

8) Arthur Guschin, "China, Iceland and the Arctic," *The Diplomat*, 20. maj 2015 (<https://thediplomat.com/2015/05/china-iceland-and-the-arctic/>).

9) "China mulls joining scheme to lay telecom cable across Arctic Circle," *South China Morning Post*, 14. december 2017 (<http://www.scmp.com/print/news/china/diplomacy-defence/article/2124239/china-mulls-joining-scheme-lay-telecom-cable-across>).

10) "Norske byer i kamp om Kinas nye Silkevej," *Berlingske Tidende*, 29. januar 2018; Doug Tsuruoka, "Finland could serve as China's Arctic gateway for OBOR," *Asia Times*, 2. juli 2017 (<http://www.atimes.com/article/finland-serve-chinas-arctic-gateway-obor/>).

11) Jojje Olsson, "China's Bid to Build the Largest Port in Scandinavia Raises Security Concerns," *Taiwan Sentinel*, 22. december 2017 (<https://sentinel.tw/china-port-scandinavia-security/>).

efter seks år i december 2016 besluttede at genetablere diplomatiske relationer med Norge.<sup>12</sup>

### **Begyndende kinesisk diplomatisk offensiv i Grønland?**

Kina er fortsat påpasselig med ikke at blive trukket ind som en brik i det komplekse forhold mellem Danmark og Grønland og søger fortsat opbakning i København til kinesiske aktiviteter i Grønland.<sup>13</sup> Der er imidlertid begyndende indikationer på, at Kina tillægger Grønland og etablering af direkte relationer til det grønlandske selvstyre en stadig vigtigere rolle i landets Arktisdiplomati. Det understøttes bl.a. af aftalen – en såkaldt 'Memorandum of Understanding' (MoU) – indgået i maj 2016 mellem den kinesiske State Oceanic Administration (SOA), som er en enhed under Kinas Ministry for Land and Resources, og det grønlandske departement for uddannelse, kultur, forskning og kirke, der har til formål at øge forskningsnetværk og -udveksling mellem Kina og Grønland.<sup>14</sup> Det er senere blevet fulgt op fra kinesisk side af bestræbelser på at etablere hhv. en forskningsstation og en satellitmodtagestation i Grønland.<sup>15</sup> Derudover er modtagelsen af Grønlands minister for uafhængighed, udenrigspolitik og landbrug, Suka K. Frederiksen, hos den nye kinesiske ambassadør i København i begyndelsen af januar 2018 også bemærkelsesværdig. I den efterfølgende pressemeddelelse fra den kinesiske ambassade fremgår det, at ambassadøren først har understreget, at der



Grønlands minister for uafhængighed, udenrigspolitik og landbrug, Suka K. Frederiksen, besøgte d. 9. januar 2018 den nye kinesiske ambassadør i København

er tale om 'local exchanges', for derefter at opfordre til, at de to sider – Kina og Grønland – øger deres udvekslinger og styrker deres samarbejder på områder som kultur, turisme og det uspecificerede 'Arctic affairs', som synes at vanskeliggøre afgrænsningen af mødet til 'local exchanges'.<sup>16</sup>

12) Marc Lanteigne, "China and Norway: Cold Shoulder no more following diplomatic thaw," *Arctic Deeply*, 4. januar 2017 ([https://www.upi.com/Top\\_News/Opinion/2017/01/04/China-and-Norway-Cold-shoulder-no-more-following-diplomatic-thaw/5301483559501/](https://www.upi.com/Top_News/Opinion/2017/01/04/China-and-Norway-Cold-shoulder-no-more-following-diplomatic-thaw/5301483559501/)).

13) Camilla T. N. Sørensen, "Promises and risks of Chinese investments in Greenland seen from Nuuk, Copenhagen and Beijing," i Kristian Søby and Jon Rahbek-Clemmensen (eds.), *Greenland and International Security in a Changing Arctic*, Oxford, UK: Routledge (Research in Polar Regions), 2017: 90-97.

14) Sorlannguaq Petersen, "Tættere forbindelser indenfor arktisk forskning med Kina," *Sermitsiaq*, 19. maj 2016 (<http://sermitsiaq.ag/taettere-forbindelser-indenfor-arktisk-forskning-kina>); Camilla T. N. Sørensen, "Promises and risks of Chinese investments in Greenland seen from Nuuk, Copenhagen and Beijing," i Kristian Søby and Jon Rahbek-Clemmensen (eds.), *Greenland and International Security in a Changing Arctic*, Oxford, UK: Routledge (Research in Polar Regions), 2017: 86.

15) Martin Breum, "Kina vil bygge kontroversiel forskningsstation i Grønland," *Information*, 18. oktober 2017 (<https://www.information.dk/udland/2017/10/kina-bygge-kontroversiel-forskningsstation-groenland>); Walter Turnowsky, "Satellitstation kan være del af kinesisk GPS-system," *Sermitsiaq*, 19. december 2017 (<http://sermitsiaq.ag/satellitstation-kan-del-kinesisk-gps-system>).

16) Kinas Ambassade, *Ambassador Deng Ying Meets with Minister for Independence, Foreign Affairs and Agriculture of Greenland Self-Government*, pressemeddelelse, 15. januar 2018 (<http://dk.china-embassy.org/eng/zgxw/t1525818.htm>).

Det er forståeligt, at kinesiske diplomater og kinesiske virksomheder kan have svært ved at gennemskue, hvor – i Nuuk eller København – de skal indgå aftaler og søge godkendelser vedr. arktiske samarbejder og projekter fx relateret til 'Den Polare Silkevej'. Det skaber en del frustration på kinesisk side, men der vil blive kørt ufortrødent på og givetvis blive udvist større risikovillighed. Beskeden fra Beijing er, at Arktis og 'Den Polare Silkevej' skal have prioritet.

### **Pres for større Arktisfokus i dansk Kinapolitik**

Arktis har spillet en meget lille rolle i dansk Kinapolitik. 'Arktis' fremgår ikke en eneste gang i det meget omfattende fælles dansk-kinesiske arbejdsprogram vedtaget i maj 2016. Programmet har ellers som sit erklærede formål at sætte retningen for et styrket samarbejde mellem danske og kinesiske myndigheder frem mod 2020 og indeholder ikke mindre end 58 konkrete samarbejdsområder og involverer 80 (35 danske og 45 kinesiske) myndigheder.<sup>17</sup> Det kan der være forskellige grunde til, hvor nogle af de væsentligste givetvis bunder i det komplekse forhold mellem Danmark og Grønland. I årene frem må det imidlertid forventes, at Arktis og 'Den Polare Silkevej' vil stå højere på kinesernes dagsorden, når danske ministre og diplomater mødes med deres kinesiske modparter. Ligeledes må der forventes opfølgende tiltag og forslag fra kinesisk side til både danske og grønlandske myndigheder, fx om potentielle silkevejsprojekter og infrastrukturinvesteringer. Det vil blive en udfordring at håndtere dette på en måde, som ikke skaber misforståelser og uenigheder mellem København og Nuuk. Derfor er det nødvendigt, at danske og grønlandske myndigheder arbejder for at etablere åben, respektfuld og konstruktiv dialog og samarbejde herom.

### **Til gavn for Grønland og for Rigsfællesskabet**

Lanceringen af Kinas Arktisstrategi giver et godt udgangspunkt for intensiveret dialog mellem Danmark og Grønland om en langt mere proaktiv håndtering af Kinas stigende rolle og tilstedeværelse i Arktis og specifikt om, hvordan de kinesiske projekter og investeringer, som vil komme til Arktis i årene frem, kan blive til gavn for Grønland og for Rigsfællesskabet. Det er også en forudsætning for at opretholde Rigsfællesskabets troværdighed i bred forstand, at Danmark og Grønland i højere grad kan finde stærkere fælles fodslag i tilgangen til Kina i Arktis.

Konkret kan der lægges fra med i fællesskab at søge at fokusere Rigsfællesskabets prioriteter i forhold til Kinas Arktisstrategi – hvor er det oplagt for Rigsfællesskabet at bydeindogsøgeetsamarbejdemedkinesiskemyndigheder, hvor også grønlandske myndigheder involveres? Kinas fokus på at styrke landets forskningskapacitet inden for det arktiske miljø og klimaforandringernes indvirkning synes at være et område, hvor det er muligt at trække på danske og grønlandske forskere, som samlet kan skabe et forum, hvorfra de kan engagere kinesiske forskere. Det samme gælder for forskning i opstilling og brug af satellitter i arktiske områder og forskning relateret til 'Den Polare Silkevej', fx forskning i identificering og udvikling af ny teknologi og kapacitet til skibe. Alt dette kræver dog først og fremmest, at der både i København og Nuuk er en erkendelse af, at det er nødvendigt at tale og arbejde sammen i langt højere grad end i dag. Hverken Danmark eller Grønland kan håndtere – for ikke at tale om at drage nytte af – Kinas stigende rolle og tilstedeværelse i Arktis alene.

---

17) Udenrigsministeriet, *China-Denmark Joint Work Programme (2017-2020). Upgrading the Comprehensive Strategic Partnership to a New Level*, 3. maj 2017 (<http://kina.um.dk/da/om-kina/myndighedssamarbejde/>).

---

**Ansvarshavende redaktør:** Institutchef, Anja Dalgaard-Nielsen

**Forfatter:** Adjunkt Camilla T. N. Sørensen, Institut for Strategi ved Forsvarsakademiet. Ekspertise inden for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, Østasien, Arktis og dansk småstatsstrategi.

**ISBN:** 978-87-7147-228-8

---