

og sikkerhedspolitiske spørgsmål: indsigter fra en survey

Temanummer: Arktiske relationer

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

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

RASMUS LEANDER NIELSEN

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

MARIA ACKRÉN

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

Den første grønlandske meningsmåling om udenrigs- og sikkerhedspolitik

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

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

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

Denne artikel vil give et første samlet indblik i, hvad befolkningen i Grønland mener om en række udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, hvor disse metodiske problemer er søgt minimeret. Data er baseret på en survey-undersøgelse foretaget af meningsmålingsinstituttet HS Analyse fra Nuuk i perioden medio november til medio december 2020.¹ Undersøgelsen er resultatet af et samarbejde mellem Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet) og Konrad-Adenauer-Stiftung i Stockholm, Sverige, og er en del af et større komparativt projekt omkring befolkningernes holdninger til udenrigs- og sikkerhedspolitik i de nordiske lande, hvor Norge foreløbigt er den første case og Grønland den anden (jf. hhv. Svendsen og Weltzien, 2020; Ackrén og Nielsen, 2021). Dette og andre af de i næste afsnit nævnte survey-undersøgelser giver hermed mulighed for at foretage enkelte sammenligninger i forhold til andre lande eller over tid, men den primære ambition er at give et indblik i grønlandske holdninger på befolkningsniveau.

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

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

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

Tidligere survey-undersøgelser i Grønland og Arktis

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

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

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

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

Overvejelser om dataindsamling

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

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

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

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

Den udenrigspolitiske kontekst

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

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

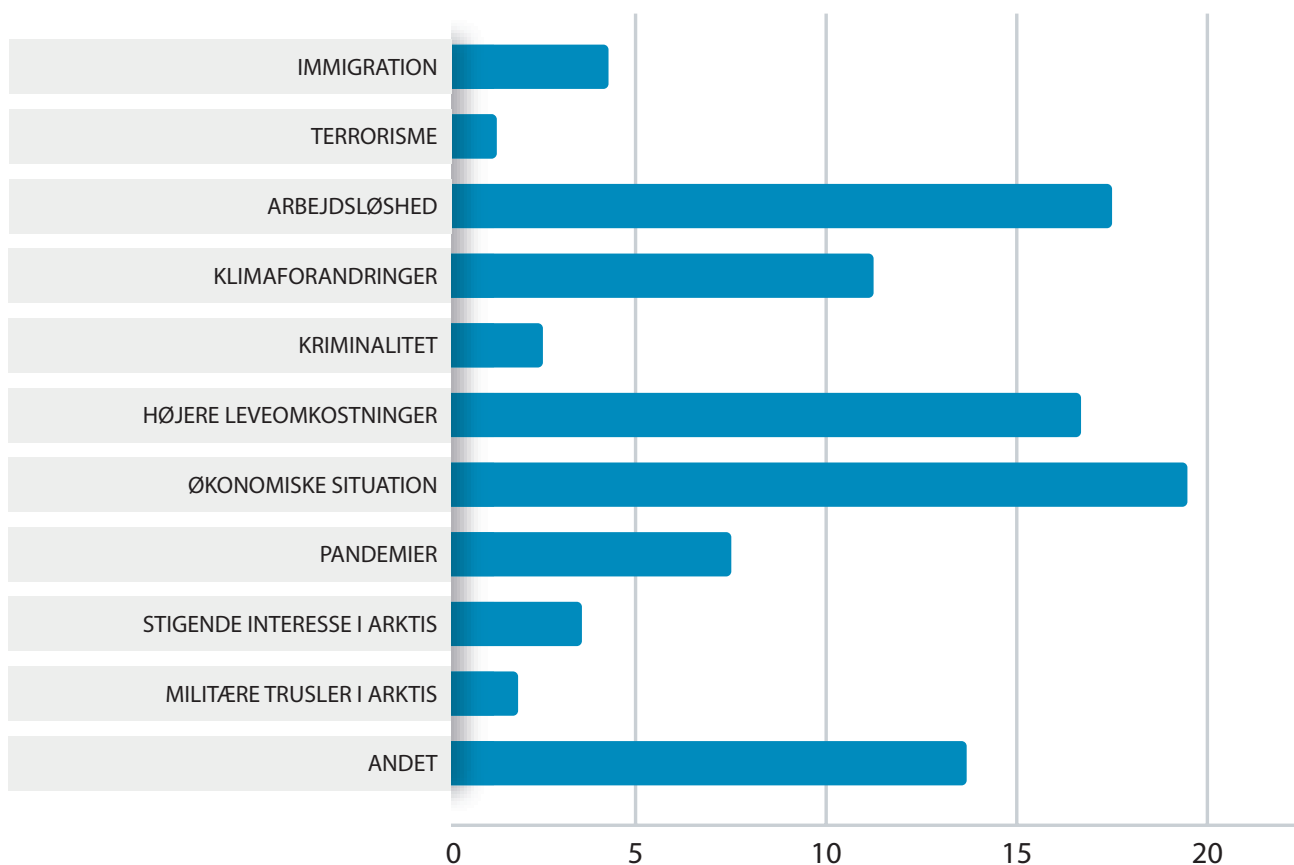
Befolkningens syn på Grønlands internationale relationer

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

Hvad udgør de største trusler, ifølge grønlænderne selv?

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

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

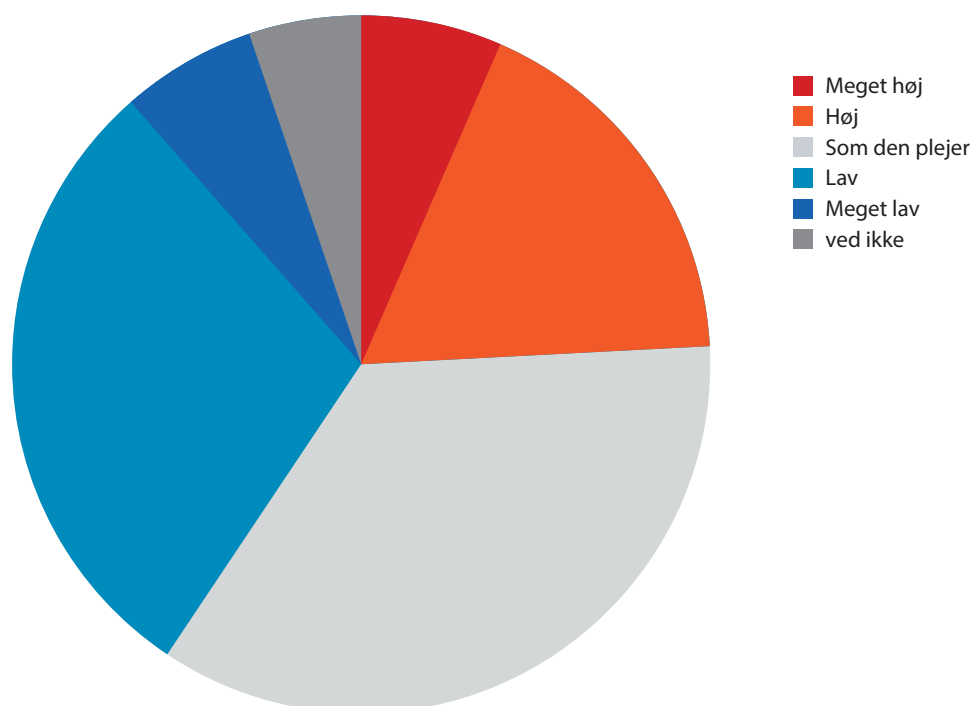


Figur 1 viser, at den økonomiske situation, arbejdsløshed og leveomkostninger er de tre primære udfordringer, som befolkningen ser som de største udfordringer for det grønlandske samfund. Svarene er på linje med det, som primært fremkommer i medier og i de politiske debatter i Grønland, nemlig at det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

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

Figur 2: Den aktuelle sikkerhedstrussel

Hvordan opfatter du sikkerhedstruslen over for Grønland i dag?



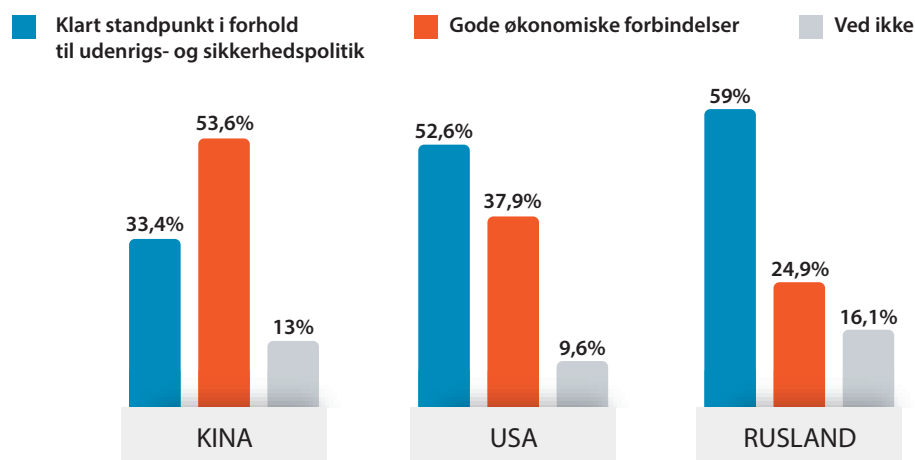
Hertil kommer, at et fåtal på 28 pct. mener, at Grønland skal have sit eget militær, hvor 66 pct. svarer »nej« (6 pct. »ved ikke«). Der arbejdes løbende på at få flere værnepligtige grønlændere i militæret, udbygge et civilberedskab flere steder på kysten eller rekruttere flere lokale til at arbejde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

Syn på stormagterne

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

Figur 3: Forhold til stormagterne Kina, USA og Rusland

Grønlands forhold til stormagterne



Det var kun muligt at give ét svar, og spørgsmålet er stillet for at tvinge respondenterne til at tage prioriteret stilling, selv om det ikke nødvendigvis er et dikotomt valg i praksis. Hermed kan vi komparativt se forskelle i svarmønstre i forhold til de tre lande. I den norske survey svarede lidt over 58 pct., at de prioriterer gode, økonomiske relationer til Rusland, mens knap 42 pct. vægtede klar sikkerhedspolitisk attitude (Svendsen og Weltzien, 2020: 5). Figur 3 viser, at den grønlandske befolkning er positivt indstillet overfor Kina i forhold til at have gode økonomiske forbindelser med landet. I forhold til USA og Rusland vægter befolkningen, at Grønland skal have et klart standpunkt i forhold til udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette er et interessant komparativt resultat med tanke på den negative pressedækning, som Kina i stigende grad har fået i vestlige medier. Det adskiller sig ligeledes fra tendenser i en række andre lande, hvor synet på Kina er blevet markant forværret over de senere år og i forlængelse af Corona-epidemiens udbrud primo 2020.⁶ En årsag er givetvis, at Kina anses som et vigtigt eksportland i forhold til fiskeri, hvorfor gode økonomiske forbindelser ses som vigtigt.

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

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

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

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

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

Syn på internationalt samarbejde og organisationer

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

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

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

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

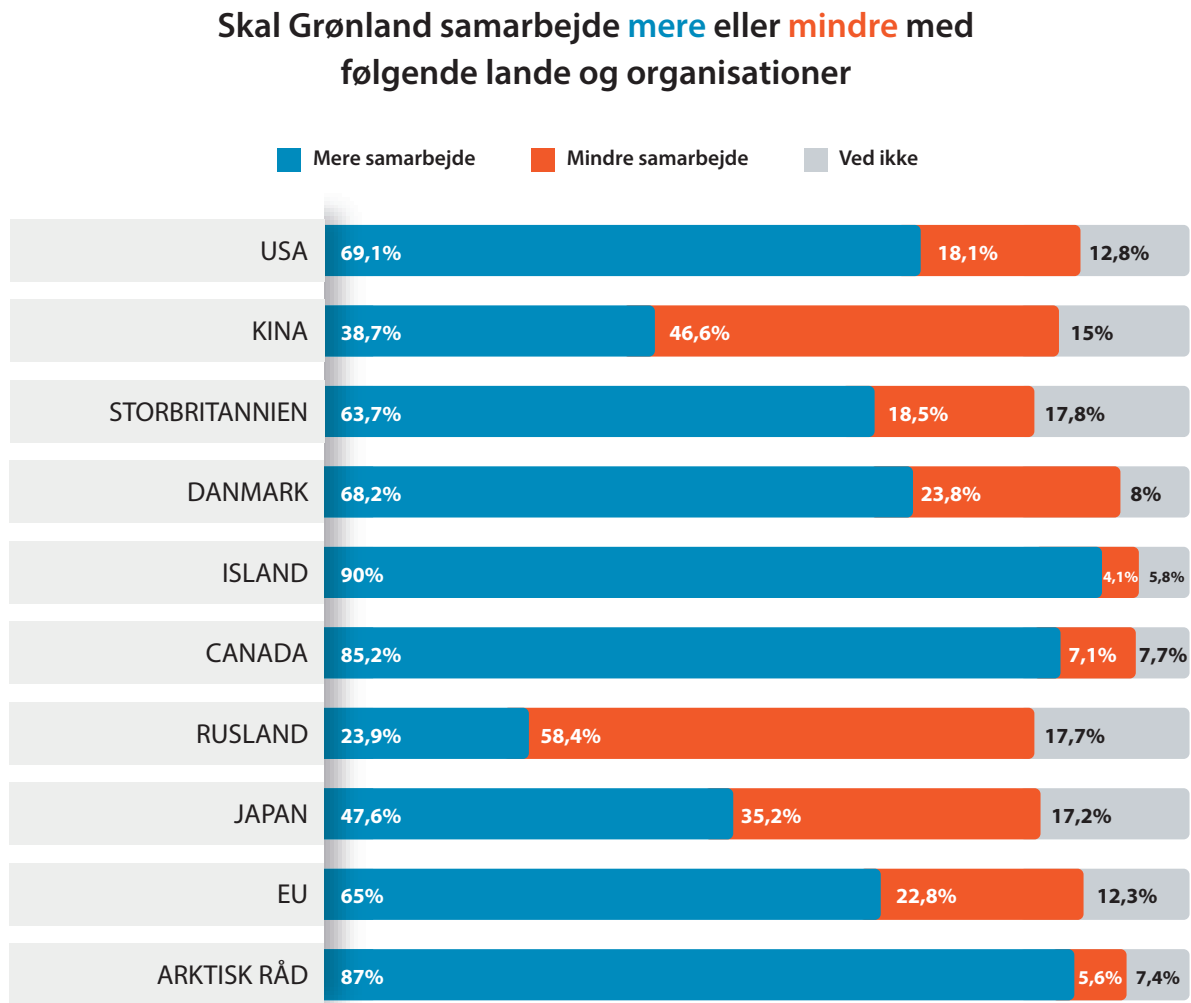
Opbakningen synes dog på plads i den brede befolkning. Dette viser sig også i en direkte sammenligning med andre aktører vedrørende sikkerhedspolitisk samarbejde, hvor det kun var muligt at angive ét svar i forhold til en række alternativer. Her peger hele 45 pct. på NATO, mens de øvrige nordiske lande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

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

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

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

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



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

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

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

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

Ubekymret om geopolitikken og tiltrukket af internationalt samarbejde

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

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

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

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

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

Noter

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

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

Litteraturliste

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