Essay

Dansk og grønlandsk afmagt? Sikkerhedspolitikkens betydning for grønlandsk selvstændighed i en ny verdensorden

Af Rasmus Brun Pedersen, lektor, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Mikkel Runge Olesen, seniorforsker, ph.d., Dansk Institut for Internationale Studier

Magtudredningen 2.0

Analysen sætter fokus på rigsfællesskabets fremtid i lyset af den tilstundende stormagtsrivalisering og den ændrede amerikanske kurs i det arktiske område. Udviklingen har vist, at USA er villig til at blande sig meget direkte i Rigsfællesskabets fremtid. Det betyder, at realpolitiske forhold knyttet til stormagtsrivalisering og til amerikanske ønsker indenfor sikkerhedspolitik og økonomi i stigende grad vil komme til at påvirke perspektiverne for rigsfællesskabets fremtid. Forhold der i overvejende grad ligger uden for dansk og grønlandsk kontrol. I det følgende giver vi et analytisk overblik over forskellige idealtypiske scenarier for Grønland i de kommende år. Hensigten er at præsentere idealtyper for fremtiden samt at synliggøre nogle af de mest sandsynlige sikkerhedspolitiske konsekvenser og perspektiver ved de forskellige typer af scenarier. Specifikt fokuserer vi på (1) konsekvenserne af et fuldt selvstændighedsscenarium, (2) fri associering med enten (a) Danmark eller (b) USA, (3) integrering i USA og (4) en fortsættelse af rigsfællesskabet enten i forlængelse af status quo eller i moderniseret form.

Ambitionen er ikke at komme med politiske anbefalinger til hvilken model Grønland bør forfølge, men snarere at præsentere og klarlægge en række af de forskellige idealpositioner og deres sikkerhedspolitiske implikationer for Grønland og Danmark.

Vores mest centrale budskab er, at grønlandsk selvstændighed ikke længere primært finder sted i en lukket rigsfællesskabsramme, men i en sikkerhedspolitisk kontekst, der introducerer nye betingelser og hensyn, der skal tages højde for i de forskellige modeller, der drøftes om Grønlands fremtid. En implikation af denne stormagtsrivalisering risikerer at være, at kontrollen over udviklingen glider væk fra København og Nuuk.

Artiklen giver indledningsvis et indblik i den amerikanske interessesfærelogik og den frygt for et muligt magtvakuum i det grønlandske område, som virker til at drive den amerikanske sikkerhedspolitiske tænkning. Herefter diskuteres de sikkerhedspolitiske aspekter af de mest fremtrædende idealtypiske positioner i debatten om rigsfællesskabets fremtid.

Interessesfærelogikker som ramme om Grønlands fremtid

Geopolitikken er tilbage i det arktiske område og er en konsekvens af den intensiverede stormagtsrivalisering mellem USA, Rusland og Kina globalt, hvor Arktis i ethvert konfrontationsscenarie mellem de tre stormagter indgår som en central arena (Sørensen og Buscard 2025). Selvom USA efter den kolde krigs afslutning aldrig fuldstændigt accepterede idéen om Arktis som lavspændingsområde, så var USA's arktiske tilstedeværelse præget af begrænsede kapabilitetsmæssige investeringer og en reduceret militær tilstedeværelse, hvorfor samarbejdet med allierede og delt byrdedeling var en forudsætning for den amerikanske sikkerhedspolitik i Arktis. Dette ændrede sig imidlertid løbende i perioden efter Ruslands annektering af Krim i 2014. Således stod geopolitikkens primat klar i den amerikanske tilgang til Arktis allerede fra maj 2019, da USA's udenrigsminister Mike Pompeo annoncerede, at USA igen anså Arktis som en region, igennem hvilken USA potentielt kunne blive truet og angrebet (Olesen et al. 2020: 12-13).

Disse dynamikker er blevet forstærket af klimaforandringerne, der gør regionen mere tilgængelig, hvilket har øget aktiviteten i det arktiske område. På langt sigt kan økonomiske interesser i mineraludvinding og udnyttelsen af nye handelsruter også øge regionens konfliktpotentiale. Dette hensyn har dog indtil videre været sekundært i forhold til det sikkerhedspolitiske. Således har den russiske oprustning og Kinas ambitioner om at indtage en central rolle i regionen – i en periode retfærdiggjort på baggrund af Kinas selvbestaltede status som en nærarktisk stat - deres økonomiske ambitioner i form af en mulig udvidelse af Belt and Road-initiativet og Kinas interesse i at blive en betydelig aktør på infrastrukturområdet for alvor øget presset på Grønland. Ikke fordi Rusland eller Kina i sig selv vurderes som en direkte trussel imod Grønland i hverken Nuuk eller i København, men fordi den større russiske og kinesiske interesse spillede en kernerolle bag skiftet i den amerikanske tilgang til Arktis i 2019 (Olesen 2020). Dette eksemplificeres måske allerklarest i den amerikanske tilgang til fjendtlig ubådsaktivitet i regionen. Ikke alene frygter USA nu igen, at russiske ubåde potentielt kan benytte regionen som gennemsejlingsplads på vejen til USA. Selv den hypotetiske mulighed for kinesiske ubåde giver nu også USA grund til bekymring (Department of the Navy 2021).

Tidligere amerikanske præsidenter har således generelt stillet sig tilfreds med, at Danmark – og i takt med øget grønlandsk autonomi også Grønland – historisk har givet USA relativt frie hænder til at varetage sine sikkerhedspolitiske interesser i Grønland. Denne forståelse har før i tiden været så påskønnet i USA, at man har talt om eksistensen af et 'grønlandskort' i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor amerikansk taknemmelighed for at have en fri hånd i Grønland gjorde USA mere positivt stemt overfor Danmark i andre sammenhænge (se fremstillingen i Henriksen og Rahbek-Clemmensen 2017). I modsætning hertil insisterer Trump-administrationen nu på, at Danmark skal bidrage mere aktivt til at løse amerikanske sikkerhedspolitiske udfordringer gennem investeringer, primært i overvågningskapacitet, relateret til Grønland. Det drejer sig særligt om at kunne opdage russiske bombefly og ubåde med kurs mod USA. Altså alt andet lige primært amerikanske prioriteter, som USA før i tiden var fuldt ud tilfreds med at løse selv (Olesen 2025). For Trump-administrationen indlejres spørgsmålet imidlertid i en større debat om de europæ¬iske landes udbytning af deres amerikanske velgører. I denne nye amerikanske logik fortjener Danmark at tabe Grønland, fordi Danmark ikke bidrager tilstrækkeligt. Dermed synes USA at være nået til et sted, hvor det at skære den danske mellemmand ud og forhandle direkte med Grønland, nu bliver set som en fordel, hvor det før havde været en ulempe. Værdien af grønlandskortet i dansk udenrigspolitik er dermed ikke blot i bund, men reelt i minus fordi det bringer Danmark på kollisionskurs med landets vigtigste allierede.

I takt med den intensiverede stormagtsrivalisering med Kina er USA's interesser i Grønland blevet bredere, da de også – i særlig grad for Trump-administrationen – har fået en økonomisk karakter, da de sjældne mineraler mv. i Grønlands undergrund er blevet en del af den forsyningsmæssige kamp mellem USA og Kina. De tidligere kinesiske interesser i at udvide landets tilstedeværelse i Grønland med investeringer i infrastruktur udløste allerede tilbage i 2010'erne en modreaktion. Mest fremtrædende var sagen ifm. udvidelsen af grønlandske lufthavne i 2018. Her førte udsigten til at et kinesisk konsortium potentielt kunne vinde kontrakten til amerikansk bekymring over, hvad der i Washington blev set som en uretmæssig indblanding i deres interessesfære. Dette førte til, at Danmark følte sig presset til at træde til med infrastrukturinvesteringer og billige lån for at holde kineserne ude (Olesen et. al. 2020: 34). Samtidig er kinesisk interesse i minedrift i Grønland indtil videre blevet begrænset af utilstrækkelige

markedspriser og andre etablerings- og driftsmæssige komplikationer, et forhold der desuden begrænser råstofudvinding i Grønland generelt (Andersen 2021: 10).

Interessesfærelogikken er fra et småstatsperspektiv udfordrende, da den på en række områder netop er designet til at begrænse disses autonomi og fulde selvbestemmelsesret (Latham 2023). Grænsen for indblanding fra tredjepart er flydende, men en grundlæggende rød linje har traditionelt været, at stormagten blander sig, når aspekter af beslutningstagningen kan tænkes at påvirke dynamikkerne i den overordnede rivalisering eller på en eller anden måde udfordrer stormagtens indflydelsesmonopol over 'bufferstaten' (Efremova 2019). For småstater er det vigtigt at forstå og erkende, hvornår og hvordan problemstillinger og områder, der ellers formelt juridisk og politisk kan betragtes som indenrigspolitiske spørgsmål, nærmer sig en sikkerhedspolitisk gråzone eller krydser den linje, da det vil mobilisere en reaktion fra stormagten (Mouritzen 2022). Denne logik er ikke ny ift. USA's tilgang til Grønland, men blev tidligere afbødet af, at USA trods alt også var interesseret i et godt forhold til Danmark og Grønland. Tidligere amerikanske administrationer har traditionelt tillagt stabilitet og enighed mellem USA og Danmark/Grønland om opgaveløsning i og omkring Grønland betydelig værdi i sig selv. Dette skyldes, at det har været set som en vigtig komponent for varetagelse af amerikanske interesser på langt sigt. Under Trump føler Danmark og Grønland imidlertid den amerikanske interessesfærelogik uden filter eller skærmning. Når Trump kræver Grønland, i så rå en tone som vi er vidne til nu, er det således også et udtryk for, at man fra amerikansk side går meget lidt op i at have et godt forhold til Danmark (se også Lake 2025).

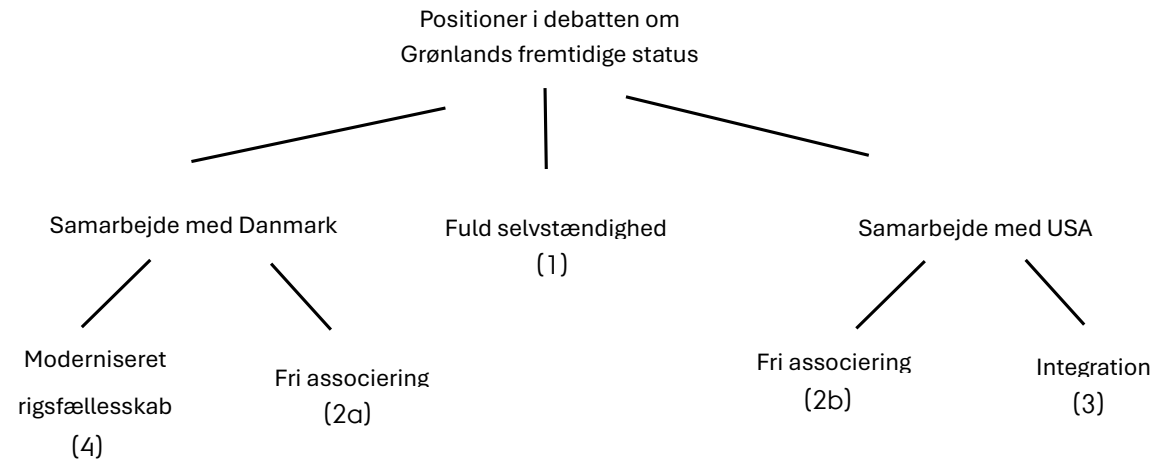
De geopolitiske konsekvenser for Grønlands fremtidige status

I det følgende analyseres implikationerne af den intensiverede sikkerhedspolitiske situation og den nye amerikanske linje, og der opstilles de mest fremtrædende idealtypiske scenarier, der har været diskuteret i den grønlandske, danske og amerikanske offentlighed. En idealtype kan forstås som en forsimplet kondensering af en position, som fremhæver visse karakteristiske træk ved et fænomen i sin reneste form. Derfor behøver de enkelte idealtyper ikke nødvendigvis at være lige realistiske,

da formålet med scenarierne er at opridse udfaldsrummet for en mere kompleks virkelighed.

Den komplicerede debat om Grønlands fremtid er i det følgende kogt ned til følgende idealtypiske fremstillinger: (1) opløsning af rigsfællesskabet med fuld grønlandsk selvstændighed til følge, (2) Grønlandsk selvstændighed med fri associering med enten (a) Danmark eller (b) USA, (3) tættere integration i det amerikanske politiske system samt (4) en fremtidig relation med Danmark under status quo eller i et moderniseret rigsfællesskab.

Figur 1. Idealtypiske positioner i debatten om Grønlands fremtidige status



Idealtype 1: Fuld grønlandsk selvstændighed

I denne idealtypiske model opererer man med en forestilling om, at Grønlands fremtid ligger i fuld uafhængighed fra Danmark. Ønsket om fuld selvbestemmelse på udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken samt retten til udvinding og selvstændigt at tilrettelægge det økonomiske samarbejde har været udgangspunktet for den grønlandske forfatningskommissions arbejde og har dannet rammen for det udkast, den har fremlagt som forslag til en ny grønlandsk grundlov efter selvstændigheden (Forfatningskommissionen 2023). I udkastet præciseres det fx i § 19, at grønlænderne fortsat har ret til deres lands ressourcer, og at man også jf. § 43 vil overtage ansvaret for de udenrigspolitiske og internationale forhold.

Med Grønland som en selvstændig nation vil Naalakkersuisut i princippet kunne handle på vegne af Grønland på alle områder inklusiv på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. På trods af sin legitime legalistiske status vil denne selvstændighed dog i praksis blive begrænset af de overordnede geostrategiske og sikkerhedspolitiske rammer, da det er forventningen fra amerikansk side, at Grønland forbliver atlantisk orienteret, ligesom suverænitetshævdelse og håndhævelse over Grønlands store geografiske område vil kræve hjælp udefra, hvis det skal løses ift. de standarder, som USA – og NATO – efterspørger. Det skal således bemærkes, at fx forsvar eller kystovervågning i de kommende år skal genetableres eller bygges op fra grunden. Til sammenligning udgør de nuværende danske udgifter, der er afsat til overvågning og afskrækkelse i det arktiske område (dog inkl. Færøerne), ca. 42 mia. kr. i materielle investeringer frem mod 2033 i de to forligsrunder, der er blevet forhandlet og indgået i 2025 (Forsvarsministeriet 2024a; 2024b; Lindqvist 2025; Forsvarsministeriet 2025). Disse vilkår har også gjort sig gældende for Island, der dog har formået at undgå en stor del af sådanne udgifter gennem internationale aftaler (Bertelsen 2019).

Selvstændighed rummer ligeledes en række økonomiske udfordringer i forhold til opretholdelsen af det grønlandske velfærdssamfund, der ovenikøbet har udsigt til at blive større i fremtiden. Således advarer De Økonomiske Råd (2024) om både en faldende og en aldrende befolkning. For at give et indtryk af udfordringens omfang, er det grønlandske BNP for nuværende ca. 20 mia. kr. Heraf udgør det danske bloktilskud i kombination med udgifter til politi, fængsler og forsvar ca. 6 mia. kr. og bloktilskuddet udgør, sammen med tilskud fra EU, ca. 60% af selvstyrets indtægter.[1] Debatten synes at basere sig på en antagelse om, at Danmark som tidligere kolonimagt vil være villig til fortsat at stille finansiering til rådighed. 55% af de adspurgte i Grønland svarede således i februar 2025, at de mente, at Danmark er forpligtet til at fortsætte med at støtte Grønland økonomisk efter selvstændighed (Ritzau/Sermitsiaq 2025). Fra den danske regerings side har man imidlertid indtil videre afvist at forholde sig til denne side af sagen, før konkrete forhandlinger herom måtte være påbegyndt, og i en meningsmåling fra februar 2025 blandt et udsnit af

[1] 5.6.4 Bloktilskuddet | Grønland – Samfund, økonomi og politik.

den danske befolkning svarer hele 74%, at de var helt eller delvist enige i, at bloktilskuddet skulle ophøre efter grønlandsk selvstændighed (Simonsen 2025). Derfor spiller spørgsmålet om økonomi en meget afgørende rolle i spørgsmålet om grønlandsk selvstændighed.

I lyset af de tøvende danske meldinger er det ofte i den grønlandske debat blevet fremhævet, at sikkerhedspolitik og sikkerhedsinteresser kan være et værdifuldt aktiv for et selvstændigt Grønland, da forhandlingerne kan foregå direkte mellem Nuuk og Washington i stedet for igennem København. Pituffik Space Base (tidligere Thule Air Base) og Grønlands placering midt imellem Rusland og USA gør øen vigtig for USA, og logikken hos fortalerne for hjemtagning af grønlandskortet er derfor, at Grønland fremover vil kunne kopiere en del af den danske strategi med at spille grønlandskortet for at opnå en bedre bilateral aftale med Washington (Henriksen og Rahbek-Clemmensen 2017). Forestillingen om, at et selvstændigt Grønland kan få en bedre aftale, baserer sig desuden på en forudsætning om, at amerikanerne vil overtage omkostningerne til forsvaret af Grønland uden egentlige eget-bidrag, inspireret af den islandske model, og uden at kræve omfattende kontrol med landet som modydelse (Bertelsen 2019). Trumps forslag om Grønland synes at indikere, at amerikansk overtagelse af sikkerhedsansvaret potentielt kan opnås, ovenikøbet med et muligt amerikansk tilskud til den grønlandske velfærdsstat, men at det kan blive overordentlig vanskeligt at undgå at afgive suverænitet som modydelse (se også idealtype 2b og 3).

Idealtype 2: Fri associering

Blandt andet på baggrund af de ressourcemæssige udfordringer forholdt den grønlandske kommission i sine bemærkninger til forfatningsudkastets §§ 43 og 44 sig til spørgsmålet om fri associeringsaftaler som et redskab til at kunne understøtte de forpligtelser, som landet ikke måtte have ressourcer til at løfte efter selvstændighed. §§ 43 og 44 beskriver, hvordan Grønland kan indgå aftaler med andre lande, og hvilke muligheder Naalakkersuisut har for at overlade suverænitet og beføjelser til andre stater for at afhjælpe disse udfordringer. Udkastet forudsætter, at det er et suverænt Grønland, der selv laver disse aftaler med en ekstern associeringspartner.

Fri associering er en juridisk og politisk status, tidligere kolonier kan opnå, typisk efter at de har fået deres selvstændighed fra den gamle kolonimagt. Som det vil blive uddybet, er der forskellige tolkninger af fri associering og potentialet i denne aftaleform fra både den tidligere kolonistat og associeringspartneren. Det hænger sammen med, at fri associering betragtes som en afkoloniseringsmodel, der ifølge FN altid vil bero på en konkret forhandling mellem den tidligere koloni og den nye associeringspartner. Muligheden for at kunne indgå en aftale er således afhængig af, hvor langt de to parter er villige til at komme hinanden i møde (Østergaard et al. 2023a). Ifølge FN's bestemmelser lægges der særlig vægt på, at fri associering er en støtte til selvstændighed, eller at det kan tjene som et redskab i en proces mod fuld selvstændighed. Denne model har domineret i særligt den grønlandske offentlighed, hvor der fokuseres på et selvstændigt Grønland, der kan lave samarbejdsaftaler med en ekstern part i forhold til at lade associeringspartneren overtage omkostningerne til forsvar og sikkerhed samt fortsætte subsidieringen af det grønlandske velfærdssamfund. Man kan i øjeblikket særligt forestille sig to modeller.

Idealtype 2a: Associering med Danmark

Den grønlandske og den interne rigsfællesskabsdiskussion finder generelt inspiration i de fri associeringsforhold, der er beskrevet i FN's Resolution 1541 fra Generalforsamlingens 948 møde (1960). Principperne for fri associering opstod som følge af FN's bestræbelser på at lette overgangen fra ikke-selvstyrende territorier til suveræne stater for kolonistater. For mange tidligere kolonier, inkl. Grønland, har udfordringen som beskrevet ovenfor været, at man ikke har ressourcer til suverænitetshævdelse eller -håndhævelse, samt at det kan være svært at opretholde en høj levestandard. For Grønland ligger udfordringen også i, at man kan have svært ved at honorere de sikkerheds- og forsvarspolitiske forpligtelser, som et NATO-medlemskab vil medføre, medmindre man kan få en særlig aftale med NATO og USA,

som fx den aftale Island indgik med USA i 1951 om, at forsvaret af Island de facto varetages af USA på vegne af NATO.[2]

Det hedder dog i bemærkningerne til forfatningsudkastet til den grønlandske grundlov, at man primært opererer med en forestilling om fri associering som et afkoloniseringsredskab, der netop kan sikre et funktionsdygtigt selvstændigt Grønland. Varetagelsen af suverænitet på udvalgte ressortområder kan derfor tildeles en ekstern associeringspartner, som forpligter sig til at opretholde udgifter til suverænitetshævdelse og/eller håndhævelse.[3] Debatten om fri associering har derfor været knyttet til spørgsmålet, hvorvidt associering skal ses som et mere eller mindre permanent karakteristikon ved selvstændighed, som vi kender det fra Marshall-øerne og Cook Island, hvor sikkerheds- og forsvarspolitikken varetages hhv. af USA og New Zealand som associeringspartner.[4]

I en grønlandsk kontekst har associeringsdiskussionen hidtil taget afsæt i ovennævnte forståelse, hvor det ofte er målet, at Grønland efter eventuel selvstændighed ville fortsætte i en form for associering med Danmark. Dette har oftest været møntet på at bryde et forhandlingsmæssigt dødvande og opnå flere beføjelser, eller har været anvendt i diskussioner om ressourcefordeling, tjenester og hjemtag af områder inden for selvstyreloven og den danske grundlov (jf. Østergaard et al. 2023b). I en snæver rigsfællesskabskontekst har associeringsdiskussionen derfor primært har været set som et politisk redskab med potentiale til enten at reducere den danske stats rolle i leveringen af velfærd (øget uafhængighed) eller sikre bedre kvalitet og kvantitet i de danske tjenester (bevare og udvikle et selvstændigt Grønland) (ibid.). Ligeledes har fri associering været brugt som et argument for Grønlands ret til at købe og betale for

[2] For mere om Islands relation til NATO og USA se: Avalon Project – Defense of Iceland: Agreement Between the United States and the Republic of Iceland, May 5, 1951 og Print Joint Understanding.TIF (2 pages)

[3] Forfatningsudkastet rummer mulighed for en form for grønlandsk medfinansiering, da det ifølge bemærkningerne kan 'komme på tale med økonomiske transaktioner mellem parterne i sådanne forhold', uden at dette dog præciseres yderligere.

[4] Det kan også ses som et redskab i en proces, hvor Grønland gradvist kan overtage den fulde kontrol, som vi har set i en række tidligere britiske og franske kolonier, hvis man bliver i stand til at løfte dette økonomisk på et senere tidspunkt.

specifikke tjenester og samtidig set som et format, der kunne sikre strømmen af subsidier efter formel suverænitet fra Danmark.

Under en fri associeringsmodel med Danmark vil USA formentlig bibeholde deres udvidede krav til Danmark i forhold til varetagelse af amerikanske sikkerhedspolitiske interesser, og en sådan konstruktion vil være sårbar over for amerikansk kritik. Danmark må derfor forvente at skulle opretholde et højt sikkerhedspolitisk engagement i regionen.

Idealtype 2b: Fri associering med USA

Den anden position i forhold til fri associering har for nylig fyldt en del i den amerikanske debat, som særligt har været præget af to amerikanske prioriteringer: 1) afskrækkelse og afvisningskapacitet samt 2) forsyningssikkerhed gennem adgang til og kontrol over kritisk infrastruktur og naturressourcer. Det har således været fremhævet, at udviklingen i stormagtsrivaliseringen betyder, at USA's interesser har ændret sig, hvilket betyder, at USA gerne ser et stærkere institutionelt partnerskab med Grønland for at sikre amerikanske interesser. En gruppe tidligere embedsmænd fra Trumps første periode har argumenteret for, at det er på høje tid, at Grønlands position i den nordamerikanske sfære bliver cementeret, hvilket en associeringsaftale skulle kunne bane vejen for (Arha et al. 2024).

Inspirationen til denne model kan findes i USA's erfaringer med de selvstændige stillehavslande Marshall-øerne, Mikronesien og Palau, som har indgået aftaler om fri associering (COFA, Compacts of Free Association) med Washington. Forsvarspolitisk vil en sådan aftale give USA eksklusiv militær adgang til deres territorier og – afgørende – retten til at nægte adgang for andre stormagter. På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område foreslås det, at en sådan aftale vil sikre dem en formel uafhængig udenrigspolitik, hvilket ifølge Grey (2025) kan tænkes at inkludere politisk repræsentation i FN, Arktisk Råd med videre samt amerikanske forsvars- og sikkerhedsgarantier. Modellen vil således forudsætte stort set ubegrænset amerikansk militær adgang til Grønland og en betydelig amerikansk mulighed for at påvirke Grønlands sikkerheds- og forsvarspolitiske kurs, hvilket uundgåeligt rejser en række

gråzoner mellem den formelle autonomi på det udenrigspolitiske område og de sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Til gengæld modtager de frit associerede stater betydelig økonomisk bistand, visumfri indrejse i USA og investeringer fra USA. Hvis den amerikanske model fra Stillehavet overføres til Grønland, kan det også betyde en ændring i måden, som Grønland modtager økonomiske tilskud. En betydelig del af subsidierne til Stillehavet er øremærket specifikke programmer, der overvåges af en amerikansk tilsynskomité. Det vil adskille sig fra, hvordan det danske bloktilskud fordeles, da den amerikanske model på dette punkt indeholder en strammere kongresmæssig kontrol med udmøntningen af føderale midler til de insulære områder, end den praksis der er udviklet i det danske system med grønlandsk selvstyre.

Idealtype 3: Integration i USA

FN's Generalforsamling beskrev i 1960 en tredje mulighed for succesfuld afkolonisering, nemlig at tidligere kolonier kunne blive integreret i en anden stat. Denne idealtypiske model har ikke fyldt meget i den danske og grønlandske debat, men har i en lidt forvreden variant været promoveret i dele af den amerikanske debat siden Trumps tilbagekomst. Siden januar 2025 har synspunkter floreret i den amerikanske debat, der argumenterer for en grønlandsk integration i USA som en amerikansk stat eller territorium. Mens sondringen mellem fri associering med USA (idealtype 2b) og integration (idealtype 3) i princippet burde være klar – integration kontra en aftale mellem to formelt uafhængige lande – så er skillelinjen mellem disse to modeller ganske flydende i den amerikanske debat, og derfor er der et stort overlap med hensyn til hvilke argumenter, der fra amerikansk side bruges i de to scenarier.

Meldingerne fra Trump om hvilke virkemidler, der skal bruges til at opnå integration, er ligeledes ret uklare. Groft sagt kan det enten ske med en egentlig amerikansk militær annektering eller ved frivillig grønlandsk tilslutning. Hvad angår den sidste mulighed, kan der dog tales om grader af frihed, alt efter hvilke virkemidler USA måtte tage i brug. Dette kan spænde fra en charmeoffensiv til politisk pres og trusler. Proceduren for erhvervelse ser ud til at hvile på et forslag, som republikanerne fremsatte 10. februar 2025, og som skal bemyndige præsidenten til at erhverve Grønland (samt omdøbe

Grønland til Red, White and Blue-country indtil en amerikansk overtagelse) (US Congress 2025).

Baseret på de åbne kilder, der pt. er til rådighed, er det svært at vide præcist, hvor de amerikanske positioner bevæger sig hen, og i hvilken retning tankerne om denne erhvervelse udvikler sig. I MAGA-propagandaen er der således både tale om at inkludere Grønland som den 51. stat (Guardian 2025) eller at integrere Grønland som et insulært territorium. En model, som tidligere har været brugt i amerikansk udenrigspolitik.[5]

Essensen i den insulære model, som den har været promoveret af den tidligere NSA-medarbejder Alexander Grey (2025), virker indikativ på de amerikanske standpunkter i forbindelse med Donald Trumps ambitioner om at besidde Grønland. Kampagnen for det insulære område fokuserer på, hvordan USA vil opnå sikkerheds- og forsvarspolitisk 'kontrol' over Grønland for at øge mulighederne for at ekskludere Kina og Rusland fra at udøve indflydelse. Ambitionen er således at konsolidere den nordlige del af USA's interessesfære. Motivationen er således primært fokuseret på amerikansk sikkerhed snarere end at sikre en smidig afkoloniseringsproces, selvom debatten også fokuserer på Danmarks dårlige behandling af Grønland.

Alexander Grey præsenterede i februar 2025 et detaljeret forslag til, hvordan en sådan en integrationsproces kunne se ud. Her hedder det, at når Grønland opnår uafhængighed fra Danmark, vil Amerika være parat til at byde Grønland velkommen som et insulært område af USA og give landet status af et ikke-inkorporeret organiseret territorium (Grey 2025). I øjeblikket har lande som Puerto Rico, Guam og Jomfruøerne denne status i det amerikanske system.[6]

---

[5] Forskellen mellem en stat og et insulært område i henhold til USA's forfatning handler primært om suverænitet, rettigheder og forfatningsmæssig status. En stat er fuldt integreret i USA under forfatningen, mens insulære områder er underlagt amerikansk suverænitet, men ikke er fuldt integreret i USA. De insulære områder har typisk ikke-stemmende delegerede i Kongressen, har lokalt selvstyre, men er underlagt Kongressens magt, hvor nogle dele af forfatningen gælder automatisk, afhængigt af om området er 'inkorporeret' eller ej.

[6] I USA's udenrigspolitik refererer et insulært område til en jurisdiktion, der hverken er en del af en af de 50 stater eller et føderalt distrikt som Washington, D.C. Der er pt. 11 forskellige enheder, der har status af insulære områder. Inden for den insulære kategori sondres der endvidere mellem 'ikkeinkorporerede organiserede territorier', som dækker over territorier med egne lokale regeringer og administrative

Det hedder endvidere, at en insulær status vil åbne op for amerikanske subsidier og tjenester til Grønland, ligesom det kendes fra COFA, der er beskrevet ovenfor i associeringsscenariet. Denne model minder mere om det, vi kender fra de amerikanske aftaler med Marshall-øerne, Mikronesien og Palau (som jo er selvstændige lande i modsætning til den insulære position, som Gray forestiller sig i dette scenarie). Disse bidrag ligger på ca. $2025 pr. indbygger om året (Gad 2025). Til sammenligning er det danske bloktilskud pr. indbygger ca. seks gange større. Man må dog formode, at USA godt kan øge tilskuddet, hvis landet ønsker det, da Grønland vil have en anden status end de tre ø-nationer, hvilket den seneste udvikling tyder på, da den amerikanske administration er ved at undersøge, hvad amerikansk overtagelse vil koste (Ritzau 2025).

Samlet set vil denne model betyde, at Grønland indlejrer sig i en føderativ amerikansk struktur, hvor man er underlagt kongresmæssig kontrol, men bevarer et udbredt selvstyre. På kritiske spørgsmål om forsvar og sikkerhed vil amerikanerne overtage ansvaret, muligvis med et element af grønlandsk medfinansiering, enten direkte eller via de forventede indtægter fra en fondsstruktur. Det må logisk set medføre en begrænsning i kontrollen med undergrunden og minerettigheder, hvor adgang, investeringer mv. vil foregå med amerikansk indvirkning. Modellen virker dog i den grønlandske sammenhæng relativt urealistisk. I en meningsmåling fra 29. januar 2025 afviste 85% af de adspurgte i Grønland integrering i USA (Møbius 2025).

For at gøre muligheden mere tillokkende for grønlænderne har Grey – og senere præsident Trump – foreslået en forhøjelse af det tilskud, den enkelte grønlænder kan modtage i dette scenarie. Ud over de normale økonomiske bestemmelser, der gælder for beboere i de insulære områder i form af subsidier og støtte fra det føderative system, foreslår Grey, at der kan etableres en grønlandsk fondsversion, der kunne minde om Alaska Permanent Fund (APF), som distribuerer dele af staten Alaskas olie-

strukturer, fx Puerto Rico, Guam, de Amerikanske Jomfruøer og Nordmarianerne, og de 'ikkeinkorporerede uorganiserede territorier', der administreres direkte af den føderale regering, ofte gennem Indenrigsministeriet, fx Baker Island, Howland Island, Jarvis Island og Johnston Atollen. En insulær status kan, som det var tilfældet med Alaska, være en del af processen mod at få 'statsstatus'.

og gasrigdomme til statens indbyggere.[7] En sådan fond skal investere i at realisere hidtil uudnyttede mineralrigdomme. Her fremhæves det, at den amerikanske administration af denne fond kan distribuere en del af overskuddet fra minedrift tilbage til grønlænderne.[8]

Det er dog ikke præciseret, hvad der skal ske med det resterende forventede overskud fra fonden, og hvorvidt det skal bruges som en form for økonomisk tilbageløb til USA. Man kan ikke undgå at lave en analytisk parallel til den fondsmodel, som USA i foråret 2025 forhandlede med Ukraine om at etablere. I denne model skal investeringsudgifter til mineraludvinding dækkes af fremtidige indtægter fra mineraler, råstoffer og kritisk infrastruktur, hvorefter overskuddet i fonden skal deles mellem USA og Ukraine. Logikken her er, at en del af overskuddet går til USA som betaling for tidligere donationer, men også skal ses som en form for ukrainsk brugerbetaling for en minimal amerikansk sikkerhedsgaranti, der knytter sig til de amerikanske interesser i Ukraine. Overført til Grønland, hvis sikkerhedspolitiske situation dog er markant anderledes end Ukraines, vil et evt. overskud kunne ses som en form for byrdedelingsbidrag, selvom det er uklart, hvorvidt økonomiske amerikanske interesser, også tænkes sammen med en egentlig sikkerhedsgaranti. Grey fremhæver selv, at denne ordning med en fondsstruktur og en direkte betaling til grønlænderne kan ses som kompensation for den insulære status i stedet for en reel selvstændig ordning med fri associering (Grey 2025).

Idealtype 4: Status quo eller moderniseret rigsfællesskab

Den fjerde idealtype, der har været diskuteret, er en fortsættelse af rigsfællesskabet, med stor sandsynlighed i en moderniseret variant. Dette har ikke overraskende været

[7] Alaska Permanent Fund er en statsdrevet investeringsfond, der blev oprettet for at administrere en del af Alaskas olieindtægter. Fonden forvaltes af Alaska Permanent Fund Corporation. Fonden består af hovedstolen, som er kernen i fonden, som ikke kan bruges og investeres for at generere indtægter, og en Earnings Reserve Account, der indeholder de indtægter, der genereres af hovedstolen og kan bruges til forskellige formål, herunder udbetaling af årlige udbytter til berettigede indbyggere i Alaska via Permanent Fund Dividend (PFD), som giver statens indbyggere en andel af statens olieformue.

[8] Det nævnes ikke i udspillet, at det er vanskeligt at realisere det forventede potentiale, bl.a. fordi de eneste maskiner, der kan omforme mineralerne i undergrunden, er kinesiske.

den danske linje, som har fremhævet, at det opfattede magtvakuum kan håndteres inden for de eksisterende strukturer med et øget dansk tilsagn angående forsvars- og sikkerhedspolitik samt ift. rammebetingelser for amerikanske investeringer i råstofsektoren. Danmark har gjort det klart, at man deler den overordnede sikkerhedspolitiske analyse med amerikanerne og ønsker at bidrage til balanceringen af Rusland og Kina på forsvars- og sikkerhedspolitikken (Fried 2025). Dog respekterer man fra dansk side de begrænsninger, selvstyreloven indeholder på det økonomiske område, da kontrollen over mineraler og undergrunden ligger hos Nuuk (Mette Frederiksen i Time Magazine, se Shuster 2025), så længe disse spørgsmål ikke har en direkte sikkerhedspolitisk problematik (som eksempelvis uranudvinding hvor kompetencen er delt (DIIS 2016)). København skulle endvidere have gjort det klart, at hvis Washington anmoder om flere eller udvidede amerikanske militærbaser i Grønland, ville Danmark sandsynligvis godkende dem. Fra dansk side arbejder man med, at løsningen på det sikkerhedspolitiske problem er, at USA og Danmark opdaterer den eksisterende aftale fra 1951 eller indgår en ny (jf. Fried 2025). En sådan aftale kan genbekræfte USA den militære adgang, det har brug for, og give grundlag for at dele omkostninger, hvor Danmark formentlig vil være villig til at investere i etablerings- og driftsudgifterne til en væsentlig opgradering af landets evne til at løse overvågningsopgaver i Arktis. En sådan aftale kunne forhandles med den grønlandske regering som deltager og endda inkludere bestemmelser, der ville sikre, at amerikansk militær adgang ville fortsætte, hvis Grønlands status ændrede sig (fx uafhængighed) (Fried 2025). Det er dog uklart, om Grønlands forhold til USA efter eventuel grønlandsk uafhængighed reelt er noget, USA fremadrettet ønsker at blande Danmark ind i.

Fra Københavns perspektiv er mineralerne et anliggende for grønlænderne selv, som har fremhævet, at Grønland er åben for forretning. Signalerne fra Danmark har dog været, at hvis USA er interesseret i efterforskning og udnyttelse af olie, gas, sjældne jordarter eller fx var interesseret i langsigtet investering i forarbejdningskapacitet for sjældne jordarter af strategiske anti-kinesiske grunde, ville Danmark støtte det, med de begrænsninger der dog ligger i minelovene og selvstyrelovgivningen (Fried 2025). Man kan derfor med nogen ret argumentere for, at USA også med sin den investeringsmæssige retorik ift. sit behov for Grønland sparker en åben dør ind. Hertil kan dog anføres, at de sikkerhedspolitiske aspekter på en række områder reelt

begrænser den grønlandske selvstændighed over udvindingen af ressourcer fra deres undergrund, da det er vanskeligt at forestille sig, at amerikanerne vil acceptere, at grønlænderne for alvor åbner op for kinesiske investeringer. Man kan derfor i lige så høj grad forestille sig, at en aftale med USA og råstoffer i Grønland kan komme til at lægge vægt på, hvad Grønland ikke må, fx i forhold til Kina, som den måtte handle om at gøre vejen for amerikanske investeringer lettere. Skulle USA opnå monopollignende forhold i forbindelse med Grønland (med grønlandsk og dansk accept), vil det derfor være væsentligt for Rigsfællesskabet at undgå en situation, hvor USA fortsat ikke investerer pga. manglende rentabilitet, men samtidig blokerer andre i at investere.

Under indtryk af de amerikanske trusler, peger den seneste udvikling peger imidlertid i retning af, at Grønlænderne er begyndt at orientere sig mere mod EU og europæiske partnere på disse spørgsmål efter at EU har signaleret en øget villighed til at øge investeringerne i Grønland under rammerne af den strategiske partnerskabsaftale EU og Grønland indgik i 2023 (DR 2025b; 2025c).

Set fra et dansk perspektiv er de generelle indtryk fra kongreshøringen den 12. februar 2025 (US Congress 2025) dog bekymrende, da de amerikanske planer tilsyneladende ikke blot er drevet af traditionelle geostrategiske interesser og ressourceudvinding, men også af ønsket om territoriel ekspansion for sin egen skyld. Hertil kommer den aktive amerikanske linje for at påvirke det grønlandske samfund (DR 2025a; The Telegraph 2025). Et lidt overset aspekt i den danske debat om ressourcespørgsmålet er her, at territorielkravet på kontinentalsoklen op til og omkring Nordpolen jo netop følger Grønland, forudsat at landet får medhold i sin ansøgning herom hos FN, så en inklusion af Grønland vil også medføre øget amerikansk adgang til mineraludvinding i området op til Nordpolen. Taget for pålydende kan det rejse tvivl om, hvorvidt planerne for den nuværende danske oprustning og udmøntningen af de afsatte midler kan afbøde de amerikanske krav på Grønland.

I en amerikansk optik ses oprustningen og anvendelsen af danske militære ressourcer, såvel som øget engagement fra andre lande i NATO, dels som en kompensation for tidligere tiders manglende danske oprustning, dels et redskab til at udfylde det nuværende vakuum, indtil USA formelt kan overtage kontrollen. Grey (2025) peger her på, at USA ikke vil have problemer med at bede Danmark – og NATO – om at styrke

sin tilstedeværelse i perioden op til grønlandsk selvstændighed og den foreslåede amerikanske associeringsaftale. Dermed kan Danmark ende i en situation, hvor man bliver bedt om at opbygge kapacitet for at hjælpe USA med at overtage Grønland på bedst mulig måde. Det er næppe en ønskeposition for nogen dansk regering, og det understreger, i hvor høj grad grønlandskortet som et aktiv i forholdet til USA har forandret sig med Trump. Hvor Grønland traditionelt havde gjort USA mere positivt stemt over for Danmark, har det udviklet sig til et alvorligt stridspunkt med Danmarks vigtigste allierede. Vedbliver det amerikanske pres på Danmark og Grønland, uden at USA formår at overbevise Grønland om frivilligt at slutte aftale med USA, kan vi nærme os en form for 'breaking point', da man hverken juridisk eller politisk i Danmark kan give efter for sådan et pres.

Sammenfatning

Den amerikanske interesse i Grønland er ikke ny. Denne gang handler det imidlertid ikke kun om at give amerikanerne frie hænder i Grønland til at kunne beskytte deres interessesfærer. Det handler også om investeringer og byrdedeling såvel som den danske evne og vilje til at varetage konkret opgaveløsning, der tjener amerikanske interesser. Grønland falder dermed ind i en større debat om byrdedeling mellem USA og Europa, og USA afvejer forskellige modeller for selvstændighed ud fra disse kriterier. I øjeblikket er der fra amerikansk side ikke tillid til fuld grønlandsk selvstændighed, og modellen med associering med Danmark eller en fortsættelse af rigsfællesskabet afvises af amerikanerne som et utilstrækkeligt udgangspunkt for at sikre amerikanske sikkerhedspolitiske målsætninger under den nuværende ordning. Om denne tankegang reelt er forankret i amerikanske sikkerhedsbekymringer eller blot er et påskud for at forfølge en politik drevet af ønsket om territorial ekspansion, fremstår i skrivende stund uvist. Uanset har Danmark/Grønland ikke mange muligheder for at komme USA i møde på det punkt, og fokus bør derfor ligge på at håndtere USA's sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser. Danmark og Grønland bør ikke kun overveje, hvordan USA's ønsker om øget opgaveløsning på det sikkerhedspolitiske område kan håndteres, samt hvorledes de amerikanske ønsker om øget indflydelse over grønlandsk råstofpolitik kan formes, så det kan bane vejen for øget samarbejde frem for at være en kilde til strid. Man bør også internt i rigsfællesskabet overveje, om

og hvordan man kan signalere til amerikanerne, at Grønland – uafhængigt eller som del af Kongeriget – aldrig vil bringe sig i en afhængighedssituation i forhold til Kina og Rusland.

Litteratur

Andersen, Torben M. (2021). Grønland, en selvbærende økonomi – krav og muligheder. *Samfundsøkonomen* 2021.4.

Arha, Kaush, Alexander Grey og Tom Dans (2024). It's time for a U.S.-Greenland free association agreement. *The National Interest*, October 22.

Bertelsen, Rasmus Gjedssø (2019). Historisk læring som struktur for dialog om det fremtidige forhold mellem Danmark og Nordatlanten. *Politica* 51 (4): 401-422.

De Økonomiske Råd (2024). *Holdbare offentlige finanser – en opdatering af den makroøkonomiske model for Grønland 2024*. Policy Brief 2024:1.

Department of the Navy (2021). A Blue Arctic: A strategic Blueprint for the Arctic. Department of the Navy.

DR (2025a) Centrale kilder: Mænd med forbindelser til Trump forsøger at infiltrere Grønland | Mørklagt | DR

DR (2025b) Med et pennestrøg fra EU er grønlandsk mineral-eventyr kommet meget tættere på DR 4/ 2025

DR (2025c) ANALYSE: Efter uvelkommen opmærksomhed fra Trump sender Grønland og EU nu hinanden kærlige blikke DR 9/10 2025

Efremova, Ksenia (2019). small states in great power politics: understanding the "buffer effect'. *Central European Journal of International and Security Studies* 13 (1): 100-121.

Forfatningskommissionen (2023). *Forfatningskommissionens betænkning*. Nuuk.

Forsvarsministeriet (2024a) Delaftale 1 om Arktis og Nordatlanten under forsvarsforliget 2024-2033

Forsvarsministeriet (2024b) Anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033 Forsvarsforlig 2024-2033

Forsvarsministeriet (2025), Fakta om: Delaftale 2 om Arktis og Nordatlanten. Under forsvarsforliget 2024-2033.

Fried, Daniel (2025). On Greenland, Trump's choice is warmed-over McKinley or a landmark security deal. *New Atlanticist*, February 4.

Gad, Ulrik Pram (2025). Why would Greenlanders take a deal from Trump that gives them less than they already have? *LSE blog 3*.

Grey, Alexander (2025). Trump is right about Greenland — here's how to get it done. *The Hill*. January 23.

Guardian (2025). A journey to Greenland: Trump's 51st state? Podcast, January 30.

Henriksen, Anders og Jon Rahbek-Clemmensen (2017). *Grønlandskortet: Arktis' betydning for Danmarks indflydelse i USA*. Center for Militære Studier.

Lake, David (2025). What Donald Trump doesn't understand about alliances. IGCC.

Latham, Andrew (2023). Spheres of influence in a multipolar world. *Defense Priorities*.

Lindqvist, Andreas (2025), Et link på Truth Social rejser spørgsmålet: Er 296 dages Trump-panik pludselig slut?, *Berlingske*, 15. oktober.

Mouritzen, Hans (2022). Between polarity and foreign policy: freedom of manoeuvre is the missing link, pp. 101-125 i Nina Græger, Bertel Heurlin, Ole Wæver og Anders Wivel (red.), *Polarity in International Relations*. London: Palgrave Macmillan.

Møbius, Sarah Vinten (2025). Grønlænderne siger meget klart nej til Trump. *Berlingske*, 29. januar.

Olesen, Mikkel Runge (2020). The end of Arctic exceptionalism? A review of the academic debates and what the Arctic prospects mean for the Kingdom of Denmark. *Danish Foreign Policy Review*, 103-122.

Olesen, Mikkel Runge (2025). Grønland er en lille brik i Trumps opgør med Europa. *Børsen*, 3. juni.

Olesen, Mikkel Runge, Flemming Splidsboel Hansen, Luke Patey, Steen Kjærgaard, Camilla T.N. Sørensen, Rasmus L. Nielsen, Marc Jakobsen og Cecilie F.S. Banke (2020). *Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark*. DIIS-Dansk Institut for Internationale Studier.

Ritzau (2025). Medie: USA undersøger omkostninger ved at eje Grønland | Kristeligt Dagblad

Ritzau/Sermitsiaq (2025). Støttekroner til selvstændigt Grønland afhænger af forhandlinger. 6. februar.

Shuster, Simon (2025). Exclusive: Denmark's PM opens up about fiery Trump Call, Greenland, and NATO's future. *Time Magazine*, February 20.

Simonsen, Tobias Bonde (2025). Danmark skal droppe støtte ved løsrivelse, mener flertal af danskerne. *TV2*, 9. februar.

Sørensen, Camilla og Adam Buscard (2025). *Kina som global militær stormagt – militærstrategiske perspektiver for dansk forsvar*. FAK/Syddansk Universitet

The Telegraph (2925) Trump, Greenland and the 'covert activity' that has Denmark on high alert

US Congress (2025). Nuuk and Cranny: Looking at the Arctic and Greenland's Geostrategic Importance to U.S. Interests. Hearings, February 12.

Vestergaard, Cindy & Gry Thomasen (2016). *New uranium deal between Denmark and Greenland clarifies competences Greenland retains control over mining, environment and safety, Denmark over non-proliferation*, DIIS Comment.

Østergaard, Mikkel U., Rasmus L. Nielsen og Ulrik Pram Gad (2023a). *Free Association i Grønland vil kræve svære valg.* DIIS Policy Brief.

Østergaard, Mikkel U., Rasmus L. Nielsen og Ulrik Pram Gad (2023b). Free Association in a Greenlandic context. *Nasiffik Working Paper No 2* (May).

Magtudredningen 2.0: **Essay-serien**

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essay er en del af tema 7.2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvilke forskydninger har der været i magtbalancen mellem danske institutioner og internationale aktører i det 21. århundrede?

Dette tema undersøger magtforskydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidigt kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.