

FOKUS: ARKTISK RÅD I GEOPOLITIKKENS SKYGGE

Krisediplomati i Arktisk Råd: en komparativ analyse af Grønlands håndtering af henholdsvis covid-19 og Ruslands invasion af Ukraine

Rasmus Leander Nielsen

Ilisimatusarfik – Grønlands Universitet og Nasiffik – center for udenrigs- & sikkerhedspolitik, Grønland

Abstrakt

Arktisk Råd er dét regionale forum, som Grønland vægter højest. Derfor har de seneste års udfordringer og kriser i rådet og dets arbejdsgrupper været af særlig både udfordrende og betydningsfuld karakter for Grønland. Denne artikel undersøger to cases af krisediplomati, hvor det daglige arbejde i Arktisk Råd har været sat under pres, nemlig under coronapandemien fra starten af 2020 og i forlængelse af Ruslands angrebskrig i Ukraine fra starten af 2022. Empirisk bygger artiklen primært på offentlige dokumenter og interviews med grønlandske diplomater og teoretisk på hhv. krise- og paradiplomati i en bureaukratisk organisation, der bedriver krisediplomati under to specifikke eksterne chok i forhold til den førte udenrigspolitik. En række grønlandske aktører er involveret i arktisk samarbejde, men fokus er primært på det grønlandske udenrigsdepartements arbejde i Arktisk Råd-regi, og de to eksempler på krisediplomati viser, at der på grund af udviklingen i de to cases er indbyggede forskelle og ligheder.

Nøgleord: Grønland · Arktisk Råd · covid-19 · Ukrainekrigen · krisediplomati

Kontaktinformasjon: Rasmus Leander Nielsen, e-post: raln@uni.gl

©2025 Rasmus Leander Nielsen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Nielsen, R. L. (2025). *Krisediplomati i Arktisk Råd: en komparativ analyse af Grønlands håndtering af henholdsvis covid-19 og Ruslands invasion af Ukraine*. *Internasjonal Politikk*, 83(1), 104–119. <http://doi.org/10.23865/intpol.v83.6823>

Introduktion

Arktisk Råd er dét regionale forum, som Grønland vægter højest. Derfor har de seneste års udfordringer og kriser i rådet og dets arbejdsgrupper været af både særlig udfordrende og betydningsfuld karakter for Grønland. Som beskrevet i den længe ventede udenrigspolitiske strategi (m.m.) fra februar 2024: ”På trods af svære tider er der stadig behov for at se fremad mod den langsigtede udvikling af Arktisk Råd” (Naalakkersuisut, 2024, s. 11). Hvad der menes med ”svære tider” udfoldes ikke nærmere i strategien, men det må antages at henvise primært til Ruslands (re-)invasion af Ukraine i februar 2022 (Nielsen & Strandsbjerg, 2024), der kom i forlængelse af efterdønningerne af covid19-pandemien, der ligeledes skabte udfordringer for det grønlandske diplomati. Selv om Grønland var mindre hårdt ramt af pandemien end mange andre lande, havde den stadig stor betydning for internationalt samarbejde, herunder i Arktisk Råd.

Denne artikel undersøger disse to cases af krisediplomati, hvor det daglige arbejde i Arktisk Råd har været sat under pres, nemlig: 1) coronapandemien fra starten af 2020 og 2) rådets pause og fortsatte udfordringer som konsekvens af Ruslands angrebskrig i Ukraine i februar 2022. Grønland har flere indgange til arbejdet i Arktisk Råd, herunder Selvstyret (Naalakkersuisut) og Departementet for Udenrigsanliggender samt andre departementer og enheder under Selvstyret. Ligeledes via Inuit Circumpolar Council (ICC), der er permanent deltager blandt seks organisationer for oprindelige folk i rådet, via Kongeriget Danmarks delegation, via de forskellige arbejdsgrupper samt parlamentarikere i Vestnordisk Råd, der har observatørstatus.

Med hovedvægt på det grønlandske udenrigsdepartements (UD) rolle, ageren og krisehåndtering vil artiklen undersøge, hvordan de to cases hver især har forårsaget forskellige udviklinger med indbyggede komparative muligheder og udfordringer under krisediplomati. For eksempel fremstår den anden case, ifølge flere af de interviewede grønlandske diplomater (jf. boks 1 i metodeafsnit), som mere problematisk end den første, og der kan samtidig identificeres nogle træk, som følger i forlængelse af begge kriser (eksempelvis onlinediplomati).

Krisediplomati kan forstås og defineres på flere måder, men henviser i denne artikel til to eksempler på kriser i forlængelse af eksterne chok, hvor fokus primært er rettet imod UD’s håndtering specifikt i relation til Arktisk Råd-samarbejdet, dvs. vi er mere interesseret i forvaltning og organisering end i holdninger til fx. vacciner eller Vladimir Putin.

Empirisk bygger artiklen primært på offentlige dokumenter og interviews med grønlandske diplomater. Teoretisk anvender artiklen indsigter vedrørende krise- og paradiplomati, hvilket ligeledes anvendes til at operationalisere, hvordan ’krisediplomati’ appliceres i den konkrete case. Artiklen har primært et komparativt sigte med at opnå en dybere forståelse af de specificerede cases og et eksplorativt sigte

med at sammenligne de to forløb, og teorien har således primært til formål at operationalisere begreber, analyseniveau og fokuspunkter.

Det primære forskningsspørgsmål er således: *Hvordan har det grønlandske udenrigsdepartements krisediplomati udspillet sig i Arktisk Råd-regi i indeværende årti, og hvilke komparative indsigter desangående kan udledes fra de respektive eksterne chok under hhv. covid-19- og Ukraine-casene?*

Artiklen er struktureret som følger: I næste afsnit præsenteres de teoretiske antagelser og redskaber til at forstå bl.a. krisediplomati i en casespecifik kontekst. Hernæst følger nogle metodiske overvejelser vedrørende enkelt case-studiet med temporal variation og eliteinterviews. Analysen er delt op i fire dele. For det første en kort introduktion til Grønlands involvering i Arktisk Råd, for det andet delanalysen af covid-19, for det tredje af Ukrainekrigen og sidst en diskussion af de komparative fund inden et afsnit samler op på artiklens vigtigste konklusioner.

Teori: Krise- og paradiplomati som analyseramme

Diplomati indgår ofte i en politisk proces, under hvilken politiske og bureaukratiske enheder er forbundet i officielle relationer inden for rammerne af det internationale miljø. Mens analyser af internationale relationer fokuserer på processer af global interaktion, der involverer mindst to forskellige enheder i det internationale system, refererer udenrigspolitiske undersøgelser til de handlinger, der finder sted i et givent land, og som adresserer dets eksterne miljø. Det er primært de interne diplomatiske dynamikker under kriser, der fokuseres på i denne artikel.

Diplomati er en af de ældste genrer i studiet af international politik, men omvendt også udtryk for, hvad Sartori (1970) kaldte '*conceptual stretching*', dvs. at begrebet strækkes og dermed udvandes, fordi det har været brugt i mange sammenhænge, lande og over tid. Med andre ord et definatorisk morads, der kan betyde lidt af hvert i forskellige kontekster. Der findes ikke én definition af hverken udenrigspolitik, diplomati eller krisediplomati (se fx Avenell & Dunn, 2016; Morin & Paquin, 2018), og nogle definitioner af udenrigspolitik efterlader ikke rum for en case som Grønland, der ikke har fuld selvstændighed og dermed suverænitet (Ackrén, 2014; Kristensen & Rahbek-Clemmensen, 2017).

Nogle definitioner indbefatter således kun suveræne staters eksterne relationer, forhandlingsresultater og adfærd, mens andre henviser både til stater, internationale organisationer og andre regionale samt sub- og supranationale aktører (Morin & Paquin, 2018). Det er hermed værd at indskrænke til formålet, hvad analysen vil behandle, dvs. hvilke begreber, aktører og antagelser, der anvendes i en komparativ analyse af krise- og paradiplomati i en bureaukratisk organisation.

Krisediplomati kan ligeledes forstås på adskillige måder. Fx. kan der foretages en sontring med tre forskellige forståelser: henholdsvis 'diplomati i krise', 'hardship diplomati' og 'diplomatisk krisestyring' (Marcussen, 2016). Det første henviser til, at selve det klassiske diplomati er i krise, da det opleves som tilsidesat, irrelevant og

ineffektivt i udenrigspolitikken og i højere grad håndteres af anvendelsen af militære og/eller markedsøkonomiske instrumenter i den globale arena, hvor også internationale organisationer og regionale fora spiller en væsentlig rolle i forhold til samarbejde, beslutningstagning og krisehåndtering.

Diplomatiske forhandlinger hører således fortiden og det klassiske diplomati til, og nu deltager en lang række forskellige aktører i en bred vifte af forskelligartede grænseoverskridende styringsrelationer. Grønland er et eksempel på dette, hvilket vil blive behandlet herunder via diskussionen af den paradiploomatiske approach. Siden oprettelsen i midten af 1990'erne har Arktisk Råd illustreret en anden tendens, nemlig betydningen af multilateralt diplomati i intergovernmentale og regionale fora, der især i Arktis også indbefatter forskellige oprindelige folk grupperinger og mange forskelligartede aktører i arbejdsgrupperne (fx. forskere og NGO'er) (Jacobsen, 2020).

Den anden version af krisediplomati ('hardship diplomati') henviser til, at kriser efterfølger hinanden og således udgør en art normaltilstand (Marcussen, 2016). 2020'erne har indtil videre været udtryk for denne definition. Ukrainekrisens *spillover* effekt på Arktis har ingen umiddelbar slutdato i sigte i forhold til et mere normaliseret regionalt samarbejde i Arktisk Råd, og selvom covid-19 er bag os, kan lignende pandemier opstå med kort varsel i fremtiden. Sammenholdt med geopolitiske spændinger mellem fx. USA og Kina og aktuelle krige flere steder på verdenskortet står kriserne i kø.

For det tredje er der krisehåndterings-varianten, der henviser til, når politiske beslutningstagere i fællesskab opfatter, at der er opstået en trussel mod samfundets grundlæggende strukturer og værdier, hvilket nødvendiggør, at der skal træffes vitale beslutninger under tidspres og meget usikre omstændigheder. Diplomati som international krisestyring kræver således ofte ændrede tiltag og arbejdsgange. Selv om diplomati i udenrigstjenester ofte fungerer under standardiserede operationelle procedure og praksisser – eller såkaldte SOP (Allison, 1969) – kan kriser medføre, at embedsmænd må ændre arbejdsgange og prioriteringer eller vil argumentere for ekstrabevillinger (Marcussen, 2016). Den tredje variant kommer tættest på anvendelsen i denne artikel, men der er elementer af alle tre versioner.

Mere specifikt er det (para-)diplomati under krisehåndtering i praksis, der er i fokus i den sammenhæng. Således har tilgangen også ligheder med den såkaldte organisatoriske model til at analysere krisehåndtering, oprindeligt formuleret i et casestudie af Cubakrisen i 1962 (Allison, 1969), der fokuserer på udenrigspolitik internt i udenrigstjenester, men som dog oftest ligger *for* meget vægt på SOP. Men det er samme fokus og analyseniveau, som anvendes i nedenstående komparative analyse. Ligeledes er der stigende erkendelse af, at forskere, der studerer krisediplomati, er nødt til at arbejde tættere sammen med dem, der praktiserer det, for bedre at forstå krisers skiftende karakter. Som beskrevet i indledningen og igen i senere afsnit, fokuserer denne artikel primært på UD og det grønlandske krisediplomati i praksis.

Nogle definitioner af udenrigspolitik samt diplomati er som nævnt meget statscentrerede, hvilket ikke efterlader plads til fx Grønland og UD som case i internationale relationer, hvorfor et ofte anvendt analytisk greb er at fokusere på såkaldt paradiplomati, dvs. når subnationale eller regionale regeringer m.m., der handler inden for internationale relationer, udvikler deres egen internationale dagsorden og diplomatiske praksisser (Ackrén, 2014).

Paradiplomati kan anses som en hybrid mellem indenrigs- og udenrigspolitik, fordi mere eller mindre selvstyrende analyseenheder som regioner eller semiautonome lande agerer på den diplomatiske scene i internationale og regionale fora som politiske og administrative enheder på et andet myndighedsniveau end centralregeringen i både føderale og enhedsstatssystemer. Paradiplomati er således en form for politisk kommunikation og subnational ageren for at opnå økonomiske, kulturelle, politiske eller andre typer af fordele, hovedsageligt gennem selvstændige handlinger udført af regionale regeringer over for eksterne statslige og ikke-statslige aktører (jf. Kuznetsov, 2015 for en generel introduktion).

Det er dog værd at nævne, at Grønlands tilknytning til Danmark er løsere, end det er tilfældet for de fleste andre paradiplomatiske aktører, og det er dermed ikke en typisk case. Grønland har over tid opbygget et betydeligt større råderum, end den danske forfatning fra 1953 lægger op til, jf. §19 i den danske Grundlov (Kristensen & Rahbek-Clemmensen, 2017; Nielsen, 2021). Ligeledes kan det være svært at skelne, hvad der er udenrigs- og indenrigspolitik internt i Grønland og i Kongeriget Danmark – for nyligt diskuteret som en art mellemrigspolitik (Breum, 2022) – og samtidig bevæger Grønland sig i højere grad væk fra standarddefinitionen af paradiplomati ved at føre aktiv sikkerheds- og forsvarspolitik (Naalakkersuisut, 2024; Nielsen & Strandsbjerg, 2024). Selv om sikkerhedspolitik bevidst ikke er en del af Arktisk Råds mandat og fokusområde, som beskrevet i fodnoten på side 1 i Ottawa-erklæringen (Olesen et al., 2020), viser Ukrainecasen, at der er tale om sammenflettede dynamikker med betydelige gråzoner. Næste afsnit vil præsentere nogle metodiske overvejelser, hvorved vi bevæger os fra en abstrakt problemstilling vedrørende kriediplomati til et case-specifikt forskningsdesign.

Metode: Casestudie med temporal variation og eliteinterviews

Artiklen anvender et single case-forskningsdesign med temporal variation (Gerring, 2007), dvs. Grønland er den valgte case, og der zoomes yderligere primært ind på UD som analyseenhed, mens analysen følger to forskellige kriser med nedslag over tid. 'With-in case'-observationer har dels til formål at kunne sammenligne forskellige forløb direkte for at analysere kriediplomatiets rationale, dels opdatere viden ved komparationer af cases vedrørende ligheder og forskelle (George & Bennett, 2005).

Næsten alle empiriske undersøgelser er komparative – også casestudier – enten i forhold til teoretiske forventninger, andre forskeres undersøgelser eller internt inden for enheden (fx over tid) (Gerring, 2007). I den komparative analyse forsøges

så vidt muligt at isolere en række variabler – *ceteris paribus* (alt andet lige) – for at kunne fastholde strukturerede og fokuserede sammenligninger, selv om det indgår i en kompleks virkelighed med en række sporafhængige dynamikker og andre aktører.

Andre studier af fx. covid-19-casen har fokuseret på den interne krisehåndtering i Grønland og/eller de interne dynamikker i Kongeriget Danmark (Ackrén, 2024; Grydehøj et al., 2020; Rud et al., 2023). Andre har diskuteret en længere tidshorisont med hensyn til Grønlands historiske rolle i Arktisk Råd (Olsen & Shadian, 2016; Thomsen, 2006) og/eller forholdet til Danmark (Jakobsen 2021; Olesen et al., 2020).

De to cases (covid-19 og Ukraine), der fokuseres på i denne artikel, er begge eksterne chok og ingenlunde uafhængige af kontekst, udefrakommende indvirkning og diffusion af handlemønstre. Der kan således være tale om covariation, hvor faktorer ikke nødvendigvis kan isoleres. Elementer af krisehåndtering fra den første krise spiller også ind på den næste, fx i forhold til onlinediplomati.

En organisation står desuden ikke for krisehåndtering alene, idet der oftest koordineres blandt flere aktører på flere niveauer. Morin og Paquin (2018) anvender under en diskussion af den organisatoriske og bureaukratiske model i udenrigspolitiske analyser (jf. Allison, 1969), som denne artikel til dels er inspireret af, epidemier som eksempel, hvor flere myndigheder mobiliseres ud fra deres respektive eksperter. Eksempelvis deltager Departementet for Landbrug, Selvforsyning, Energi og Miljø i flere af arbejdsgrupperne, især i CAFF (Conservation of Arctic Flora and Fauna), samt i den marine Senior Arctic Official-mekanisme under Arktisk Råd. Et andet eksempel er det selvstyrejede Nukissiorfiit, der er Grønlands forsynings-selskab, som leverer el og vand i byer og bygder og eksempelvis deltager i ARENA-programmet under Arktisk Råd (UPR, 2022).

Omvendt har UD en lang række arbejdsområder, der ikke eksplicit omhandler Arktisk Råd (fx EU, USA, Nordisk Råd m.m.). Under covid-19 var UD kontaktpunktet til Udenrigsministeriet i Danmark i forhold til rejsevejledninger samt besvarelse af henvendelser fra grønlandske borgere angående muligheder for at komme fra udlandet til Danmark og videre til Grønland samt anmodninger fra andre lande vedrørende deres statsborgere i Grønland, herunder i samarbejde med de nordiske lande (UPR, 2021). Eksempelvis fungerede repræsentationen i Reykjavik i en periode i høj grad som borgerservice.

Ligeledes pågår en del løbende forhandlinger og koordinering med Danmark internt i Kongeriget (jf. Jacobsen, 2020), som kun spiller en birolle i denne artikel. Som nævnt er det nogle gange svært at sondre mellem, hvad der er indenrigspolitik, udenrigspolitik og såkaldt mellemrigspolitik (Breum, 2022), men for at holde struktur i analysen anvendes et bevidst forenklet fokuspunkt, der holder meget alt andet lige.

For at fokusere sammenligningen og således gøre den operationaliseringsmæssigt håndterbar er der som nævnt valgt at zoome ind på UD og dermed gå mere i dybden for forstå den interne validitet af det valgte fænomen i analysen, dvs. UD's

krisediplomati specifikt i relation til Arktisk Råd. Ligeledes er vi ikke kun interesserede i institutionel læring fra en krise til den næste, men ved brug af komparativ metode også ligheder og forskelle.

Det skitserede komparative design giver mulighed for at analysere casespecifikke udviklinger i offentlige dokumenter, som fx de udenrigspolitiske redegørelser (UPR), der stort set hvert år forfattes af UD og diskuteres af de grønlandske partier under Inatsisartut-samlinger, samt at foretage interviews vedrørende to cases, som der systematisk kan stilles de samme spørgsmål til i en struktureret, fokuseret komparation (George & Bennett, 2005, s. 67).

En central kilde til artiklen er semistrukturerede eliteinterviews med nuværende og tidligere grønlandske diplomater, hvorfor en generisk spørgenøgle blev udarbejdet. Ligeledes er en repræsentant fra ICC inkluderet, da de arbejder tæt sammen med UD og kan bidrage med andre perspektiver. I den undersøgte periode med to nedslag i tid har der været en del udskiftning af det grønlandske diplomatkorps i forhold til Arktisk Råd. Ingen har således siddet i den samme stilling over hele perioden fra primo 2020 til ultimo 2024, selv om der er overlap, eller man har arbejdet med Arktisk Råd i forskellige jobfunktioner over tid. Det betyder, at få interviewpersoner er blevet spurgt indgående om begge cases, men alle har givet input om begge.

Det har også indflydelse på de enkelte interviews, og hvilke emner der blev spurgt ind til. Et par interviews havde derfor primært sigte på den ene undercase, fordi vedkommende ansatte kun havde egne indsigter fra netop den periode. Interview-kilder og fokus fremgår af boks 1 herunder, og referencer til interviews i analyseafsnit fremgår af nummer (#1–4).

BOKS 1: Interviewpersoner

- 1) UILOQ MULVAD JESSEN, TIDL. UD, AUGUST 2024 (BEGGE, MEST COVID-19)
- 2) KENNETH HØEGH, UD, JULI 2024 (BEGGE)
- 3) SARA OLSVIG, ICC, JULI 2024 (MEST UKRAINE)
- 4) CAMILLA AVIAJA OLSEN, UD, AUGUST 2024 (MEST UKRAINE)

NOTE: NAVN, JOB, TIDSPUNKT FOR INTERVIEW,
PARENTES INDIKERER, HVILKEN AF KRISERNE INTERVIEW OMHANDLEDE.

Alle interviews varede ca. en time, og forud var der lavet en forventningsafstemning vedrørende formål, emner for spørgsmål og aftale om godkendelse af (indirekte) citater, og hvad der evt. kun er til baggrund. En potentiel fejkilde er, at interviewer og alle interviewpersoner kender hinanden relativt godt efter mange andre interviews, uformelle samtaler og fælles deltagelse i en række lokale og internationale seminarer og konferencer over en årrække. Disse samtaler har dog ikke før i så høj grad omhandlet Arktisk Råd, de specifikke cases eller fulgt en lignende spørgenøgle.

De teoretiske og metodiske overvejelser giver samlet en analyseramme til at besvare forskningsspørgsmålet ved at zoome ind på UD's krisediplomati, specifikt i relation til Arktisk Råd under to cases. Analysen starter med et kort kontekstafsnit, inden de to cases samt efterfølgende komparationer foretages.

Komparativ analyse af krisediplomati i praksis

”Det er vigtigt for Naalakkersuisut at deltage i Arktisk Råds arbejde, af den simple grund, at vores land er placeret i Arktis, at vi er det arktiske land i det Danske rige, og at vi, det grønlandske folk, er et arktisk folk”, står der i den udenrigspolitiske redegørelse for 2021 (UPR, 2021, s. 9). Dette gentages i en række sammenhænge, og Arktisk Råd er på mange måder det vigtigste internationale forum for Grønland. Økonomisk set er samarbejdet med fx EU vigtigere, og sikkerhedsmæssigt er det USA og til dels NATO, der er vigtige, men som regionalt forum spiller rådet og dets fortsatte virke en absolut hovedrolle. Også på befolkningsniveau anses Arktisk Råd som helt central for Grønland, hvor surveydata fra både 2021 og 2024 viser, at mere end 9 ud af 10 ønsker mere samarbejde med Arktisk Råd – hvis vi ekskluderer ’ved ikke’-svar – helt i top i en ’arktisk akse’ med Canada og Island (Nielsen & Ackrén, 2021, 2024).

Den første grønlandske diplomat blev først ansat under udmeldelsen af EF i 1980'erne, og siden er der sket en vellykket ’grønlandisering’ af udenrigstjenesten, hvor stort alle er grønlandere (i modsætning til de fleste andre departementer i Selvstyret), selv om den stadig er relativ lille. Under en forespørgselsdebat i foråret 2020 udtalte daværende Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender, Ane Lone Bagger (S):

Naalakkersuisut har således blot 25 ansatte i vores udenrigstjeneste, inklusiv de ansatte i departementet i Nuuk, på vores repræsentationer i udlandet samt praktikanter og studentermedhjælpere. Til trods for vores begrænsede ressourcer på udenrigsområdet, mener jeg der er god grund til at være stolt over hvad vi har opnået internationalt, ikke kun i forhold til vores øgede samarbejde med USA, men også på det arktiske samt nordiske område og EU. (citeret i Nielsen, 2021, s. 324f)

Den (para-)diplomatisk udvikling i forhold til Arktisk Råd har en længere historik. Det fremhæves ofte af grønlandske aktører, at Grønland spillede en hovedrolle inden for Kongeriget fra starten af Arktisk Råd i 1996 – og længere tilbage med forløberen AEPS i 1991 og ICC's argumenter vedrørende et samarbejdende Arktis helt tilbage fra 1970'erne og frem – og at det var den grønlandske tidligere politiker Lars Emil Johansen fra Siumut, der underskrev Ottawa-erklæringen på vegne af Kongeriget Danmark.

En af dem, der fra Grønlands side var aktive under oprettelsen af Arktisk Råd i 1990'erne, Marianne Thomsen, påpegede for små 20 år siden, at Grønland har to veje ind i internationalt og arktisk samarbejde, nemlig hhv. den statslige (dengang Hjemmestyret i samarbejde med Danmark) og den ikke-statslige igennem ICC, hvor de to indfaldsvinkler er blevet forvaltet strategisk smart og supplerende, så Grønland

fik gavn af det arktiske samarbejde og samtidig var med til at forme rådet fra starten (Thomsen, 2006).

Kongerigets arktiske strategi fra 2011 stillede på flere måde Grønland værre end før, fordi danske ministre gennem det seneste årti har repræsenteret Kongeriget som delegationschef på politisk plan i Arktisk Råd, hvilket for Grønland ses som et tilbageskridt (Nielsen & Strandsbjerg, 2024). I takt med at rådet er blevet mere formaliseret hen imod en international organisation fremfor et løst forum, er der sket en westfalsk udvikling, der peger i en statscentrisk retning (Olsen & Shadian, 2018). Grønland ønsker således en tilbagevenden til situationen i 1990'erne og 2000'erne, hvor grønlandske politikere var delegationschefer på rigets vegne i Arktisk Råd. Der er derfor pt. en appel fra Grønland om at vende tilbage til tidligere tiders praksis og gøre Arktisk Råds arbejde mere relevant og inkluderende for befolkningerne i Arktis (Høegh, 2024).

Således understreger den indledningsvist nævnte udenrigspolitiske strategi fra foråret 2024, at Arktisk Råds rolle skal varetages med langsigtet deltagelse af hele den arktiske region, og dets mandat bør fortsat udelukke forhold relateret til hård sikkerhed, hvorimod nye samarbejdsområder bør tages i betragtning i rådets mandat (Naalerkersuisut, 2024). Disse ambitioner er dog op til overtagelsen af formandskabet for Arktisk Råd i maj 2025 udfordret af flere års krisediplomati startende med covid-19 i starten af årtiet.

Covid-19-casen

Grønland var langt mindre ramt af covid-19 end mange andre steder. Antallet af covid-19-tilfælde i Grønland var forholdsvis lavt, især komparativt set især og i begyndelsen af krisen, bl.a. som følge af strenge rejserestriktioner ind og ud af Grønland, indtil alle var blevet tilbudt vacciner. Hovedeffekten af pandemien kom relativt sent fra maj 2021 med et stigende antal bekræftede tilfælde i især Sisimiut. Fordelene ved at være en ø med bebyggelser langt fra hinanden ved den lange kystlinje var, at man holdt covid-19 på afstand.

Som følge heraf var den samlede covid-19-dødelighed meget lavere i Grønland sammenlignet med andre lande, herunder de tilstødende arktiske regioner (Noahsen et al., 2023; jf. Ackrén, 2024; Grydehøj et al., 2020). Flere samfundsaktører var involveret i krise-styring og -kommunikation og krisens ”nulstillende natur”, og lagde pres på den politiske styring af pandemien, da der ikke var megen erfaring og/eller sammenlignelige modeller for krishåndtering (Rud et al., 2023, s. 346). En stor del af selve pandemi-håndteringen foregik i høj grad mellem Statsministeriet i København og formandens departement i Nuuk, ikke i UD.

I forhold til udenrigspolitikken peger de årlige udenrigspolitiske redegørelser for især 2020 og 2021 på store udfordringer i forlængelse af covid-19 (UPR, 2020, 2021). Flere internationale aktiviteter og arrangementer blev enten helt aflyst eller udskudt. Dette gjorde sig gældende på alle områder, herunder i Arktisk Råd-regi samt EU- og FN-regi og ved bilaterale møder.

Der henvises til, at hændelser langt væk fra Grønland kan få eksistentielle konsekvenser, når en lokal epidemi langt væk fra Arktis kan udvikle sig til en global pandemi, som det var tilfældet med covid-19-casen, altså eksterne choks implikationer for diplomati. Det påpeges ligeledes, at i en sådan situation er internationalt samarbejde og kontakter afgørende. Som den årlige udenrigspolitiske redegørelse fra 2021 fremhævede i indledningen: ”Pandemien er dog fortsat en realitet, og har udfordret det diplomatiske arbejde i såvel 2020 som 2021” (UPR, 2021, s. 9).

I starten var der en del praktiske udfordringer i forhold til, hvordan møderne blandt Senior Arctic Officials (SAO) skulle fungere online. Man havde dog en del erfaring fra løbende formøder med Danmark og andre grønlandske aktører, der arbejder med Arktisk Råd, som ofte foregik online (interview #1). Det, at Grønland var kortvarigt i lockdown, gjorde det også relativt nemmere at koordinere med andre grønlandske aktører som andre departementer i Selvstyret og ICC (interview #1, 2 og 3).

En af de største udfordringer internt i UD var isolationen, hvor tjenesterejser ind og ud ad Grønland i en længere periode var umuliggjort. Lockdown i Grønland var meget kort (under to måneder), og de siddende departementschefer i Selvstyret var kun i lockdown få uger og skiftedes derefter kortvarigt til at holde hjemmearbejdsdage, men hurtigt kunne hele kontoret tage på arbejde igen (interview #2).

Den relativt lille gruppe af grønlandske diplomater har brug for at komme ud, nærmest et intellektuelt behov for at diskutere regionalt samarbejde m.m. (interview #1 og 2). Der er gradsforskel i interviewsvar ift., hvor vigtige fysiske møder og de uformelle samtaler ansås for at være, og en hypotese kan være, at der er en sammenhæng, i forhold til hvor i hierarkiet man befinder sig på det givne tidspunkt. Dette kræver flere systematiserede interviews, end der for nuværende er belæg for, men der er indikationer på, at juniordiplomater og sagsbehandlere anså det som en ’ *blessing in disguise*’ at kunne holde møder online (interview #1, 2, og 4 samt uformelle diskussioner med andre grønlandske diplomater over tid).

For eksempel CBird (The Circumpolar Seabird Expert Group), der er et internationalt netværk af havfugleekspertter under Arktisk Råds arbejdsgruppe, CAFF, der måtte aflyse en række planlagte møder, men holdt virtuelle møder (UPR, 2022). Hvor CAFF primært køres fra et andet departement, dog i koordinering med UD, var UD tovholder i SDWG-arbejdsgruppen (Sustainable Development Working Group) under en række møder. Ressourcemæssigt, både tidsmæssigt og i forhold til omkostninger ved tjenesterejser, især fra Grønland, er der således visse fordele. Det er dog svært at gøre op, om bedre tid til onlinemøder og til at komme igennem indboksen opvejer omkostninger ved ikke at kunne mødes og tales sammen, både ad formelle og uformelle kanaler (interview #4).

Virtuelle møder gjorde ofte arbejdet i arbejdsgrupperne operationelt tåleligt og endda nogle gange lettere, hvorimod covid-19 kun i lav grad blev diskuteret til online SAO-møder. En undtagelse var løbende drøftelser med opdaterede smittedata, og her var Grønland netop ramt i mild grad og dermed en succeshistorie, komparativt set. Fx Alaska var omvendt hårdt ramt, da det var svært at lukke staten ned for

kontakt. Komparative erfaringer fra Nunavut i Canada blev indhentet af en daværende studentermedhjælper i UD på et tidspunkt, hvor der stadig var meget lidt fokus på tværarktiske smittedata og lokal håndtering (interview #2).

Over tid slækkes mødeforbud, og til det afsluttende topmøde under det 2-årige islandske formandskab for Arktisk Råd er det muligt igen at holde møder 'in-person'. Herefter var det også muligt at holde møder på SAO-niveau: "Man værner sig til onlinemøder, men genåbningen for møder med fysisk tilstedeværelse skaber også fornyet håb om et funktionelt samarbejde" (interview #2).

Hvor covid-19 tidligere fyldte meget i bevidstheden under det diplomatiske arbejde, er der blandt alle interviewkilder også en erkendelse af, at det forsvinder overraskende hurtigt igen. Den årlige udenrigspolitiske redegørelse for 2023 nævner således kun covid-19 i relation til Beijing-repræsentationen: "Grønlands Repræsentation i Beijing blev etableret i slutningen af 2021 og efter en lang række Covid-19 restriktioner og nedlukninger i Kina, som skabte mange udfordringer for alle lande i løbet af 2022, har 2023 efter genåbningen i Kina været et travlt og positivt år for repræsentationen" (UPR, 2023, s. 31).

Det er værd at bemærke, at tidsserien for UPR har et mindre gab, da redegørelsen for 2023 blev udskudt et halvt års tid, dvs. fra efterårssamling til den næste forårssamling (og ligeledes ikke længere inddrager andre input fra andre departementer i samme omfang, som det var tilfældet tidligere), men stadig er det markant, hvor hurtigt covid-19 forsvandt fra dagsordenen.

Krisediplomatiet bestyrkede desuden et ønske om kunne stå på egne ben, da afstanden til Danmark føltes stor, og ønsket om selv at kunne håndtere kriser styrkedes undervejs. Dette blev forstærket under Ukraine-casen, som analyseres i næste afsnit.

Ukraine-casen

Som følge af Ruslands (re-)invasion af Ukraine, blev samarbejdet i Arktisk Råd sat på pause primo marts 2022, efter de syv såkaldte ligesindede medlemmer (uden Rusland) offentliggjorde en meddelelse om fælles pause af deltagelse i rådets arbejde. De respektive SAO nåede kun at afholde et møde under det russiske formandskab i december 2021, før samarbejdet blev sat i bero (UPR, 2023; interview #1 og 2).

Kort tid inden havde Rusland udvist interesse i at øge samarbejdet med Grønland, hvilket var gengældt, selv om Rusland fylder overraskende lidt i den offentlige debat i Grønland (Nielsen & Ackrén, 2021). Den russiske ambassadør i Danmark besøgte Nuuk i efteråret 2019, og der var korrespondance mellem Grønland og Rusland om gensidigt besøg, når rejserestriktionerne i forbindelse med covid-19 var ophævet. Men på kort tid lukkede de normale kanaler for diplomatisk interaktion i foråret 2022.

Grønland var hurtige til at signalere, at man bakkede op om sanktioner, men samtidig at et Arktisk Råd uden Rusland både formelt og i praksis er en umulighed, og man var derfor varsom med at bruge termen A7, især med et håb om at arbejdsgrupperne og lavspændingen i Arktis overlever (Nielsen, 2022; interview #1, 2 og 3).

Om alliancerelationer står der i den udenrigspolitiske redegørelse for 2022: ”Grønland har i årtier været del af den vestlige alliance, som del af Kongeriget. Det har ikke altid været det mest udtalte valg fra Grønlands side, men er nærmest sket som følge af rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske alliancer [...] Selvom der også har været lange perioder, hvor Grønland helst ville holde sig fra at vælge side” (UPR, 2022, s. 10).

Der er dog også en vis kritik af for eurocentriske tilgange til Rusland fra dansk side med hovedfokus på hård sikkerhedspolitik. Monitorering af havmiljø og SAR ansås derimod som havende vigtige sikkerhedsimplikationer for lokalbefolkningen. Der opleves desuden en stor forskel på, om man bor eller ikke bor Arktis i forhold til prioriteringerne (interview #2, 3 og 4).

Da en ny sagsbehandler overtog det arktiske samarbejdsområde med normalt hovedfokus på Arktisk Råd i sommeren 2023, var overleveringen derfor svær, da der var så mange usikre variabler (interview #4). Såkaldt track 2-diplomati under arktiske konferencer blev således opprioriteret i manglen af SAO-møder. Transparente metoder fra Arktisk Råd-sekretariatet i Tromsø, Norge, via skriftlige procedurer blev ligeledes mere centrale, hvilket ellers er tidskrævende, fordi det er vigtigt, at Rusland i fremtiden kan vende tilbage.

På grund af Ruslands invasion af Ukraine annoncerede Kongeriget sammen med Grønland, Canada, Finland, Island, Norge, Sverige og USA en pause i deres deltagelse i Arktisk Råd. Fra grønlandsk side blev det påpeget, at Arktisk Råd fortsat spiller en meget vigtig rolle for det cirkumpolare samarbejde, og Naalakkersuisut fremhævede fortsat vigtigheden af at støtte Arktisk Råd og dets arbejde (UPR, 2022).

Ukraine krisen gav nogle andre udfordringer end under covid-19 mht. at holde onlinemøderne på en måde, som ikke på længere sigt afskar Rusland helt fra A8, men kunne sikre balance. Der var bl.a. fokus på: ”Hvad er Arktisk Råd nu, og hvad det skulle være i fremtiden” (interview #1). Uden Rusland er der meget viden og mange data og initiativer, der går tabt. Der var i mindre grad fokus på strategiske eller handelsmæssige overvejelser, men mere på betydningen af klimadata i det regionale nærområde m.m. På den mere positive side blev arbejdsformen en mere uformel dagsorden, der gav Grønland bedre muligheder for at komme til orde (interview #1 og 4; jf. næste afsnit).

Ukraine casen gjorde desuden på nogle områder samarbejdet mellem diplomaterne fra de ligesindede stater stærkere. Det var betydeligt sværere i arbejdsgrupperne, hvor det meste af det reelle dag-til-dag-arbejde i Arktisk Råd foregår. Senere er der via onlinemøder kommet lidt bund i arbejdsgrupperne igen, men en normalisering har lange udsigter (interview #4).

Komparative indsigter

Nogle aspekter af det grønlandske diplomati går på tværs af de to undersøgte kriser. For eksempel blev onlinediplomati et vigtigt redskab under covid-19, der til dels

fortsatte under Ukrainekrisen. Det gav også nogle klare fordele for Grønland, fordi rejsetid og ressourcebrug kunne minimeres. De fleste interviewpersoner påpegede dog også bagsiden ved dette, da korridorsnakke og andre uformelle kanaler for diplomatisk drøftelse var sat på længere pause. Under covid-19-casen var besøg fra udlandet og fysisk deltagelse ved internationale konferencer minimale.

Flere interviewkilder påpeger, at man vænner sig til det virtuelle format, og det bliver på mange måder operationelt. Flere af de grønlandske diplomater påpeger, at covid-19-casen var håndterbar, især i sammenligning med Ukrainecasen (interview #1, 2 og 4). Ukraine ses i langt højere grad som en eksistentiel udfordring for Arktisk Råd. Havde det endda ikke været for Ukrainecasen, er det endog muligt, at covid-19-casen ville fremstå mere problematisk i hukommelsen, end den opleves i et komparativt perspektiv. Ligeledes forberedte det UD til situationen nogle få år senere, da Rusland blev isoleret i det arktiske samarbejde.

Et par aspekter, der ikke er nævnt, men som fremgår af interviews m.m., er, at Færøerne ikke spillede den store rolle i koordinationen i forhold til Arktisk Råd i nogen af de to cases, udover indhentning af covid-19-data, og det samme gælder for observatørerne. Der var nogle briefinger fra formandskaberne for rådet for observatørerne, herunder Vestnordisk Råd, men ellers ikke megen kommunikation.

Et andet aspekt, der startede under covid-19 og fortsatte under Ukrainekrisen, var fokus på forsyningssikkerhed og især med fokus vestpå, dvs. Nordamerika, herunder nordamerikansk Arktis. Dette er faktisk en tilbagevenden til situationen under Anden Verdenskrig, hvor Danmark var under tysk besættelse, og USA stod for både sikkerhedspolitisk beskyttelse af Grønland og forsyning af bl.a. dagligvarer. Dette er ikke en problemstilling, der primært håndteres i Arktisk Råd-regi, men resiliens blev gentagne gange diskuteret på onlinemøder (interview #2).

Under covid-19 var der i SAO-regi stadig en mere formel dagsorden og normale 'rules-of-procedure', og den mere uformelle struktur under Ukrainecasen gav nogle fordele i forhold til dialogbaserede samtaler for de grønlandske diplomater (interview #1 og 2). Kriserne har skabt mere tid pga. mindre rejseaktivitet, men den grønlandske udenrigstjeneste brugte omvendt en del tid på borgerservice under covid-19 (fx i Nuuk i samarbejde med formandens departement, landslægeembedet samt ved repræsentationen i Reykjavik), men det har ikke eksplicit noget med Arktisk Råd at gøre.

Grønland opnåede i 2021 en aftale om, at Naalakkersuisut taler på vegne af Kongeriget med første taletid og underskriver på vegne af Kongeriget til Arktisk Råds ministermøder. På SAO-niveau var det dog fortsat den danske arktiske ambasadør, som fungerede som den formelle SAO-repræsentant på vegne af Kongeriget, hvilket var et stridspunkt mellem Grønland og Danmark, og pga. den lave aktivitet i rådet har Ukrainecasen minimeret gevinsten ved dette, ifølge flere interviewkilder (interview #1, 2 og 4). En styrkelse af den formelle arbejdsdeling internt i UD og i forhold til resten af Kongeriget til grønlandsk fordel, herunder øget bemanning af diplomater i UD, der arbejder med Arktisk Råd i forbindelse med det kommende

formandskab, har taget længere tid end forventet og indgår således ikke i nærværende analyse. Efter interviews blev afsluttet i sensommeren 2024, har Grønland forhandlet sig til at overtage den arktiske ambassadørpost inden det kommende formandskab for Arktisk Råd.

Konklusion

Arktisk Råds strategi, vedtaget i 2021 på Reykjavík-topmødet, forudså: ”I 2030 forestiller vi os, at Arktis forbliver en region med fred, stabilitet og konstruktivt samarbejde, der er et levende, velstående, bæredygtigt og sikkert hjem for alle dets indbyggere, inklusive oprindelige folks rettigheder og velvære respekteres” (Arctic Council, 2021, s. 1; egen oversættelse). 2020’erne har dog i høj grad været kendetegnet ved forskellige kriser, og denne artikel har fokuseret på krisediplomati vedrørende rådets arbejde ved at zoomer ind på den grønlandske case og især UD’s rolle. Sammenligner man direkte de to cases, der har været hovedfokus her, anses Ukrainecasen som en større eksistentiel trussel for Arktisk Råds arbejde, end covid-19 var.

Analysen viser, at der også var mindre grelle aspekter ved krisehåndtering. Under covid-19 var det muligt at opretholde diplomatisk samarbejde gennem onlinemøder, selv om det gav en række udfordringer. Samtidigt blev der opnået (symbolske og/eller formelle) sejre og fordele internt i Kongeriget, dvs. Grønland vis-à-vis Danmark, men effekten heraf blev efterfølgende minimeret som følge af Ukraineinvasionen og pausen for SAO-møder m.m. Under covid-19 og forstærket under Ukrainecasen opstår også et fokus på forsyningskæder og en opmærksomhed på at være forberedt på fremtidige kriser, da isolering fra varer fra Danmark giver minder om tiden under Anden Verdenskrig. Analysen viser også nogle interessante dynamikker forbundet med mindre formelle møderegler under især Ukrainecasen, der gav Grønland bedre muligheder for deltagelse i diplomatiske diskussioner.

Efter invasionen af Ukraine var Grønland hurtig til at signalere, at et Arktisk Råd uden Rusland var utænkeligt, men også at Nuuk bakkede op om internationale sanktioner og rådspausen meddelt primo marts 2022 af de såkaldte ’ligesindede stater’, dvs. en tidsinkonsistens mellem diplomatisk håndtering på hhv. kort og langt sigt, der fortsat er svær at balancere. Kriserne har medvirket til at kalibrere den interne arbejdsdeling i UD og Selvstyret, en proces der dog startede før de behandlede kriser.

Denne artikel har analyseret to eksempler på krisediplomati i den grønlandske case i Arktisk Råd-regi. Artiklen har primært kigget på det grønlandske diplomati og i mindre grad på interne dynamikker i Kongeriget Danmark. Ved overtagelse af formandskabet for Arktisk Råd, forventes Grønland at spille en hovedrolle, men med efterveerne af kriserne stadig præsente. Så selv om Arktisk Råd pt. kører på lavt blus, er der stadig rum for fremtidig forskning i en bedre analytisk og komparativ forståelse af Grønlands rolle i Arktisk Råd, hvis det forhåbentlig overlever de seneste samt andre stadig aktuelle kriser og udfordringer.

Om forfatteren

Rasmus Leander Nielsen er centerleder ved Nasiffik – Center for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik og lektor ved Institut for Arktisk Samfundsvidenskab og Økonomi, Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet). Han er cand. scient. pol. (statskundskab) og ph.d. fra Syddansk Universitet og hans primære forskningsinteresser omfatter grønlandsk udenrigspolitik, arktisk sikkerhedspolitik og samarbejde samt Internationale Relationer og EU-studier. Dr. Nielsen er en ofte anvendt ekspert og kommentator vedrørende grønlandsk og arktisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Referencer

- Ackrén, M. (2014). Greenlandic paradiplomatic relations. I L. Heininen (Red.), *Security and sovereignty in the North Atlantic* (s. 42–61). Palgrave Macmillan.
- Ackrén, M. (2024). Greenland. I A. H. Haug (Red.), *Crisis management, governance and COVID-19. Pandemic policy in the Nordic countries* (s. 105–112). Edward Elgar Publishing.
- Allison, G. T. (1969). Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, 63(3), 689–718.
- Arctic Council. (2021). *Arctic Council strategic plan 2021 to 2030*. <https://oarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/118e0bce-9013-460a-81e0-1dbd0870ee05/content>
- Avenell, E. & Dunn, D. (2016). Crisis diplomacy. I C. M. Constantinou, P. Kerr & P. Sharp (Red.), *The Sage handbook of diplomacy* (s. 462–475). Sage Publications.
- Breum, M. (2022, 23. juni). Krigen i Ukraine rykker mere magt og indflydelse til Grønland og Færøerne. *Altinget Arktis*. <https://www.altinget.dk/arktis/artikel/breum-krigen-i-ukraine-rykker-mere-magt-og-indflydelse-til-gronland-og-faeroerne>
- George, A. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Grydehøj, A., Kelman, I. & Su, P. (2020). Island geographies of separation and cohesion: The coronavirus (COVID-19) pandemic and the geopolitics of Kalaallit Nunaat (Greenland). *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 111(3), 288–301.
- Høegh, K. (2024). Greenland's foreign policy, past and present: From the merchants' message to bilateral agreements. *Ocean & Coastal Law Journal*, 29(2), 181–196.
- Jacobsen, M. (2020). Greenland's Arctic advantage: Articulations, acts and appearances of sovereignty games. *Cooperation and Conflict*, 55(2), 170–192.
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Kristensen, K. S. & Rahbek-Clemmensen, J. (2017). Introduction: Greenland and the international politics of a changing Arctic: Postcolonial paradiplomacy between high and low politics. I K. S. Kristensen & J. Rahbek-Clemmensen (Red.), *Greenland and the international politics of a changing Arctic* (s. 1–10). Routledge.
- Morin, J. F. & Paquin, J. (2018). *Foreign policy analysis: A toolbox*. Springer.
- Naalakkersuisut. (2024). *Greenland in the world – nothing about us without us. Greenland's foreign, security and defense policy 2024–2033 – an Arctic strategy*. https://naalakkersuisut.gl/Departementer/Dep_for_Udenrigsanliggender_Selvstaendighed/Publikationer?sc_lang=da
- Nielsen, R. L. (2021). Global Greenlanders: Evolutionen af en grønlandsk udenrigspolitik i et foranderligt Arktis. I A. Rydstrom-Poulsen, G. A. Reimer & Lauritsen (Red.), *Tro og samfund i 300-året for Hans Egedes ankomst til Grønland* (315–330). Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, R. L. (2022, 23. marts). Arktisk Råds arbejdsgrupper er helt centrale, hvis samarbejdet skal reddes. *Altinget Arktis*. <https://www.altinget.dk/arktis/artikel/forsker-arktis-raads-arbejdsgrupper-er-helt-centrale-hvis-samarbejdet-skal-reddes>
- Nielsen, R. L. & Ackrén, M. (2021). Grønlandernes holdninger til udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål: indsigter fra en survey. *Økonomi & Politik*, 94(2), 84–98.
- Nielsen, R. L. & Ackrén, M. (2024). *The second foreign and security policy opinion poll in Greenland*. Nasiffik / Ilisimatusarfik.

- Nielsen, R. N. & Strandsbjerg, J. (2024). "Nothing about us without us": What we can learn from Greenland's new 'Arctic Strategy' 2024–2033. *Arctic Yearbook*. Arctic Portal.
- Noahsen, P., Faber, L. L., Isidor, S., Fonager, J., Rasmussen, M. & Hansen, H. L. (2023). The COVID-19 pandemic in Greenland, epidemic features and impact of early strict measures, March 2020 to June 2022. *Surveillance*, 28(29), 1–11.
- Olesen, M. R., Splidsboel Hansen, F., Patey L., Kjærgaard, S., Sørensen, C., Nielsen, R. L., Jacobsen, M. & Banke, C. (2020). *Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark*. DIIS.
- Olsen, I. O. & Shadian, J. (2016). Greenland and the Arctic Council: Sub-national regions in a time of Arctic Westphalianisation. *Arctic Yearbook*. Arctic Portal.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.
- Rud, S., Steenholt, N. C. & Gad, U. P. (2023). Magt og afmagt i Grønland med COVID-19 som fremkaldervæske. I O. Høiris, O. Marquardt & C. Andreassen (Red.), *Magt og autoritet i Grønland* (s. 327–352). University Press of Southern Denmark.
- Thomsen, M. L. (2006). Hvorfor Arktisk Råd? – et grønlandsk perspektiv. I H. Petersen (Red.), *Grønland i verdenssamfundet: Udvikling og forandring af normer og praksis* (s. 199–213). Forlaget Atuagkat.
- UPR. (flere år). *Udenrigspolitisk redegørelse*. Departementet for Udenrigsanliggende [samt andre skriftende ressortområder]. <https://ina.gl/da/samlinger/>

Abstract in English

Crisis Diplomacy in the Arctic Council: A Comparative Analysis of Greenland's Management of COVID-19 and Russia's Invasion of Ukraine

The Arctic Council is the regional forum that Greenland values most. Hence, the challenges and crises in the council and its working groups in recent years have been both challenging and significant for Greenland. This article examines two cases of crisis diplomacy where the daily work of the Arctic Council has been put under pressure, namely during the corona-virus pandemic from the beginning of 2020 and in continuation of Russia's war in Ukraine from the beginning of 2022. Empirically, the article is based primarily on public documents and interviews with Greenlandic diplomats, and theoretically on crisis and para-diplomacy in a bureaucratic organization that conducts diplomatic relations under two specific external shocks to its foreign policy. Several Greenlandic actors are involved in Arctic cooperation, but the focus is primarily on the work of the Greenlandic Ministry of Foreign Affairs under the auspices of the Arctic Council. The two examples of crisis diplomacy show that due to the developments in the two cases, there are built-in comparative differences and similarities.

Keywords: Greenland • Arctic Council • covid-19 • war in Ukraine • crisis diplomacy