

Ringsmose, Jens; Henriksen, Anders

Research Report

Usikkerhed i den transatlantiske alliance: Trump, NATO og den europæiske sikkerhedsarkitektur

DIIS Report, No. 2017:04

Provided in Cooperation with:

Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

Suggested Citation: Ringsmose, Jens; Henriksen, Anders (2017) : Usikkerhed i den transatlantiske alliance: Trump, NATO og den europæiske sikkerhedsarkitektur, DIIS Report, No. 2017:04, ISBN 978-87-7605-873-9, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/197641>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Usikkerhed i den transatlantiske alliance **TRUMP, NATO OG DEN EUROPÆISKE SIKKERHEDSARKITEKTUR**



Indhold

Introduktion	5
Metodiske udfordringer	11
USA's tilgang til international politik med Trump i Det Hvide Hus	13
USA's NATO-politik under Trump	21
NATO-Europas reaktion(er) på Trump	35
Danmark, NATO og Trump	43
Konklusion	49
Litteratur	52

Denne rapport er skrevet af Jens Ringsmose og Anders Henriksen og udgivet af DIIS som en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier.

Jens Ringsmose er institutchef på Forsvarsakademiet og Anders Henriksen er Centerleder på det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

Forfatterne takker Ph.d. studerende Christine Nissen fra DIIS for kyndig bistand. Forfatterne ønsker også at takke de mange diplomater og embedsmænd/-kvinder, der tog sig tid til at snakke med os i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende rapport.

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier
Østbanegade 117
2100 København
Tlf: +45 32 69 87 87
E-mail: diis@diis.dk
www.diis.dk

Layout: Lone Ravnkilde & Viki Rachlitz
Trykt i Danmark af Eurographic

ISBN 978-87-7605-872-2 (print)
ISBN 978-87-7605-873-9 (pdf)

DIIS publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra www.diis.dk

© København 2017, forfatterne og DIIS



INTRODUKTION

Valget af Donald Trump som USA's 45. præsident den 8. november 2016 sendte rystelser gennem den transatlantiske alliance. Den kandidat, som under valgkampen havde kaldt NATO for "very obsolete" og mere end antydte, at alliancemedlemmer, som ikke investerer mindst 2 procent af BNP i forsvaret, ikke kan forvente at få hjælp fra USA i en krisesituation, var nu på vej ind i Det Hvide Hus. I løbet af få uger skrev kommentatorer og tænketanke et rekordstort antal NATO-nekrologer, og som en højtstående embedsmænd i NATO's hovedkvarter i Bruxelles formulerede det for os i begyndelsen af marts 2017: "Med valget af Donald Trump havde vi alle følelsen af at stå på kanten og kigge lige ned i afgrunden. Det var meget ædrueliggørende".

I ugerne efter det amerikanske valg aftog chokeffekten imidlertid gradvis. Nomineringen – og senere udnævnelsen – af James Mattis som forsvarsminister og Rex Tillerson som udenrigsminister beroligede europæerne, og endnu bedre blev det, da Mattis holdt sin første tale i NATO-hovedkvarteret i forbindelse med alliancens forsvarsministermøde den 15. februar. Den nyudklækkede forsvarsminister stillede ganske vist krav om europæiske forsvarsinvesteringer, men talen indeholdt også en klar og utvetydig bekendelse til det transatlantiske samarbejde og et fælles værdisæt: "For seven decades the world has watched NATO become the most successful and powerful military alliance in modern history. NATO, with our shared commitment, will remain what President Eisenhower described: 'A valuable, necessary, and constructive force'". De samme beroligende toner slog Mattis og Tillerson an i bilaterale møder og samtaler med flere af deres europæiske kolleger i januar og februar 2017. I NATO-hovedkvarteret var der dog i marts 2017 fortsat bekymring om, hvorvidt de synspunkter, der blev udtrykt af Mattis og Tillerson, nu også blev delt af præsidenten. I begyndelsen af marts var nærdødsoplevelsen i NATO-hovedkvarteret derfor erstattet med "bekymret pragmatisme", nervøsitet, og vilje til at demonstrere for den nye amerikanske administration, at alliancen fortsat er relevant for USA. Det foreløbige klimaks kom den 12. april, da Trump efter et møde med NATO's Generalsekretær, Jens Stoltenberg udtalte, at NATO "is no longer obsolete".

Selvom panikken nu ser ud til at være aflyst, så hersker der stadig en betydelig usikkerhed om, hvad der kommer til at udgøre hovedtemaerne i USA's NATO-politik i de kommende måneder og år. Det er fortsat vanskeligt at få øje på en klar amerikansk linjeføring, når det gælder alliancepolitikken, og det kan derfor også synes som halsløs gerning at kaste sig ud i spekulationer om, hvordan "Trump-administrationen vil ramme NATO". Det er ikke desto mindre, hvad vi har sat os for med nærværende rapport, der i lyset af den eksisterende usikkerhed og begrænsede empiri metodisk bedst placeres inden for feltet af "fremtidsforudsigelser" (se mere nedenfor).

Når det gælder den amerikanske tilgang til NATO, bør europæerne efter alt at dømme indstille sig på en reduceret amerikansk vilje til at påtage sig lederskabet i alliancen.

Ambitionen med rapporten er konkret at søge svar på to overordnede spørgsmål. For det første: Hvad bliver hovedingredienserne i USA's NATO-politik med Donald Trump i Det Hvide Hus? Vil USA engagere sig i Europa med andet end kravet om en mere ligelig byrdefordeling? Eller vil den nye amerikanske administration tværtimod accelerere den tendens til afkobling, der i en bred forstand har præget amerikansk NATO-politik de seneste par årtier? For det andet: Hvilke dynamikker vil den førte amerikanske politik igangsætte i NATO-Europa? Kommer noget overhovedet til at ændre sig? Vil europæerne supplere den sikkerhed, de opnår via det transatlantiske samarbejde med andre sikkerhedsarrangementer, såfremt usikkerheden om den amerikanske linjeføring fortsætter? Vil det afstedkomme flere regionale og/eller bilaterale samarbejder? Vil det omsider give den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP'en) momentum?

Rapporten rummer to hovedargumenter. Når det gælder den amerikanske tilgang til NATO, er det vores vurdering, at europæerne efter alt at dømmes bør indstille sig på en reduceret amerikansk vilje til at påtage sig lederskabet i alliancen. USA's disengagement fra Europa har længe været undervejs, men med Donald Trump i Det Hvide Hus er der udsigt til en acceleration af den allerede eksisterende tendens. Indtil videre er der meget, der tyder på, at USA vil engagere sig i – og sætte nye standarder for – de transatlantiske byrdedelingsdiskussioner. Rapportens andet hovedargument er, at den mere tilbagetrukne amerikanske tilgang til alliancen samt en generel større usikkerhed om USA's linje på sigt vil få flere af de europæiske medlemslande til at begynde at søge efter supplerende sikkerhedsarrangementer. Nogle af de europæiske alliance-lande vil – lidt forenklet – begynde at "spille på flere heste". De vil – med en angelsaksisk formulering – "hedge their bets".

Den mere tilbagetrukne amerikanske tilgang til alliancen samt en generel større usikkerhed om USA's linje på sigt vil få flere af de europæiske medlemslande til at begynde at søge efter supplerende sikkerhedsarrangementer. Nogle af de europæiske alliance-lande vil – lidt forenklet – begynde at "spille på flere heste".

Rapporten er inddelt i fire hovedafsnit. I første hovedafsnit præsenterer vi et signalement af, hvad der i vores optik ser ud til at blive de primære konturer i Trump-administrationens syn på international politik i almindelighed. I det næste hovedafsnit stiller vi skarpt på USA's forventelige tilgang til det transatlantiske sikkerheds-samarbejde. Selvom den nye administration til dato har været karrig med klare udenrigspolitiske udmeldinger og i øvrigt har foretaget en række bemærkelsesværdige "kovendinger", så er der alligevel så mange ansatser og tendenser, at vi tør give et forsigtigt bud på den sandsynlige kommende karakter af USA's NATO-politik. Vi skildrer USA's NATO-politik langs tre dimensioner: Transatlantisk byrde-delning, amerikansk lederskab og NATO's sandsynlige placering i USA's

generelle udenrigspolitik. Rapportens tredje hovedafsnit er viet til en analyse af de dynamikker, som vi mener at kunne se, at Trump-administrationen så småt allerede har igangsat i Europa. Det er vores bud, at i hvert fald nogle af europæerne nu vil begynde at over-veje "at spille på flere heste", fordi der er opstået en vis usikkerhed om USA's fremtidige NATO-engagement. Denne "hedging-adfærd" vil imidlertid få forskellige udtryk i de forskellige dele af Europa. Endelig vil vi i rapportens tredje og sidste hovedafsnit præsentere nogle overvejelser om de udfordringer, de nye dynamikker i "Transatlantia" stiller Danmark overfor.

I lyset af den uforudsigelighed og usikkerhed, der hidtil har præget amerikansk udenrigspolitik under Trump, er der indledningsvist brug for nogle metodiske betragtninger og forbehold.



METODISKE UDFORDRINGER

Vores forsøg på at give et bud på, hvilke implikationer valget af Trump vil have på NATO, har karakter af mere eller mindre velunderbyggede forudsigelser om fremtiden, og vi befinder os derfor metodisk primært inden for området for "foresight studies/analysis". "Foresight studies" foretages som regel i de indledende stadier af en strategiudviklingsproces for at styrke en aktørs evne til at træffe strategiske beslutninger (Voros 2003). Som de fleste andre bud på fremtiden tager også vores forudsigelser først og fremmest afsæt i opstillingen en række tendenser, som vi mener at kunne identificere på nuværende tidspunkt.

Vores forudsigelser er i høj grad baseret på en række interviews, vi foretog i København og i NATO's hovedkvarter i Bruxelles i perioden fra slutningen af februar til medio marts. For at få et så dækkende indtryk som muligt af stemningen i hovedkvarteret i Bruxelles talte vi med diplomater fra både NATO's internationale stab og fra en række udvalgte landerepræsentationer. Efter aftale med de pågældende personer gengiver vi hverken deres navne eller organisatoriske tilknytning. Vi er på det rene med, at interviewformatet er forbundet med metodiske udfordringer, og at vi ikke nødvendigvis kan være sikre på, at tilbagemeldingerne fra vores interviewpersoner er repræsentative fra holdningen i hele NATO eller hos alle medlemsstaterne. Det er ikke desto mindre alligevel vores opfattelse, at tilbagemeldingerne kan bidrage til at give et indtryk af aktuelle holdninger, tendenser og forventninger i alliancen. Vi har suppleret vores interviews med relevant litteratur og forsøgt at holde os ajour med den aktuelle udvikling og den strøm af konkrete udmeldinger om NATO, der er udgået fra Trump-administrationen.

USA'S TILGANG TIL INTERNATIONAL POLITIK MED TRUMP I DET HVIDE HUS

Præsident Donald J. Trumps udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs har indtil videre været omgærdet af usikkerhed og uforudsigelighed. Det skyldes ikke mindst, at Trumps udmeldinger under valgkampen ikke var samstemmende, og at Trump-administrationens indkøringsperiode ("the transition") og tidlige start har været tumultarisk. Hertil kommer så, at Trump især i løbet af april 2017 har ageret på en måde, der umiddelbart er svært forenelig med de udmeldinger fra Trumps valgkamp og indledende periode i Det Hvide Hus, der trods alt var konsistente. Den 7. april beordrede Trump eksempelvis et missilangreb på Syrien som en reaktion på et giftgasangreb i byen Idlib, og den 12. april gav Trump som allerede nævnt udtryk for, at NATO åbenbart alligevel ikke var "obsolete". Samme dag udtalte den amerikanske præsident endvidere – i det der ligner endnu en opsigtsvækkende kursændring – at han havde skiftet holdning til spørgsmålet om, hvorvidt Kina manipulerer med sin valuta for at sikre sig handelsmæssige fordele (Swanson & Paletta 2017). Det er tilsyneladende heller ikke længere tilfældet.

Trods den betydelige uklarhed mener vi ikke desto mindre, at det er muligt at opregne en række generelle tendenser og grundelementer, der i skrivende stund – i større eller mindre grad – ser ud til at ville kendetegne Trumps udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje. De pågældende tendenser vedrører både den måde, som Trump må forventes at føre sin politik på, og indholdet af de mere konkrete politiske prioriteringer, som hans regering efter alt at dømme vil søge at forfølge. Formålet med dette afsnit er at opregne de generelle udenrigs- og sikkerhedspolitiske pejlemærker, der på et overordnet plan må forventes at påvirke Trumps syn på og konkrete tilgang til NATO. De mere konkrete udmeldinger om NATO behandles i afsnittet 'USA's NATO-politik under Trump'.

"Strategic Foresight Analysis" genfindes inden for NATO i de periodevise analyser, der udarbejdes af Allied Command Transformation (ACT), se bl.a. Strategic Foresight Analysis, 2013 Report, tilgængelig på:

http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/sfa_security_implications.pdf

og den opdaterede rapport fra 2015 på:

<http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>.

I Storbritannien genfindes "foresight analysis" bl.a. i de periodevise rapporter om Global Strategic Trends, se eksempelvis Ministry of Defense, Strategic Trends Programme, Global Strategic Trends - Out to 2045 (2014). Tilgængelig på:

<https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends-out-to-2045>

Det første, der springer i øjnene er, at den grad af uforudsigelighed, der indtil videre har omgærdet Trumps politiske udmeldinger og udenrigspolitiske dispositioner, meget vel kan gå hen og blive en mere generel tendens i hans regeringsførelse. Den aktuelle uforudsigelighed synes nemlig – i hvert fald i et vist omfang – at være en bevidst strategi fra Trump side, og der spekuleres sågar i eksistensen af en egentlig "doctrine of unpredictability" (Fuchs 2017; Hohmann 2017). Trump udtalte i en større udenrigspolitisk tale i april 2016, at han gerne ser, at USA fremstår "... unpredictable. And we have to be unpredictable starting now" (Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech 2016). Værdien af at agere uforudsigeligt ligger i, at en uforudsigelig aktør ofte kan have held til at tiltage sig et overtag i en forhandlingssituation og herved opnå større indrømmelser.

For så vidt angår det konkrete indhold af Trumps forventede udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteringer, er der en række positioner, der har været relativt konstante i hans udmeldinger (Wright 2016) og (i skrivende stund) ser ud til at være blivende pejlemærker. Trump har som bekendt annonceret en nationalt-orienteret "America First" politik, der af flere er blevet betegnet som udpræget populistisk og "anti-global" (Nye Jr., 2017 og Mead 2017). Et af de centrale budskaber i platformen "USA Først" er, at USA i al for høj grad er blevet udnyttet af andre stater. Mens lande som eksempelvis Kina og Mexico udnytter det internationale handelssystem til at øge deres velstand på bekostning af den arbejdende amerikanske befolkning, så "free-rider" europæerne, japanere og sydkoreanere i Trumps optik på USA's militære kapaciteter og historiske position som forsvareren af international fred og stabilitet. Det interessante spørgsmål er selvfølgelig, hvorledes den USA-orienterede dagsordenen vil komme konkret til udtryk i Trumps udenrigs- og sikkerhedspolitiske dispositioner, og her bliver konturerne mere uklare. Men et par gennemgående træk virker sandsynlige.

Det ser for det første ud til, at Trump helt grundlæggende ser skeptisk på USA's rolle som beskytter af en værdibaseret liberal verdensorden. USA har som bekendt været den centrale drivkraft i opbygningen af en international orden, hvis primære formål har været at undgå en tilbagevenden til de isolationistiske politikker, der i 1920'erne og 30'erne var anset som en medvirkende faktor til udbruddet af krig. Institutionelt er denne amerikansk-drevne orden oppebåret af en række multilaterale institutioner, der er baseret på klare liberale værdier. De primære af disse institutioner er FN, NATO, institutionerne i Den Europæiske Union og de såkaldte "Bretton Woods"-institutioner, som først og fremmest skal fremme international handel og begrænse protektionisme. Parallelt hermed er der blevet opbygget et robust system for

beskyttelsen af universelle menneskerettigheder, bl.a. inden for rammerne af FN. Da Den Kolde Krig ophørte og kommunismen brød sammen i øst, blev den USA-ledede vestlige liberale orden forsøgt spredt til hele det internationale system.

Trump har ved flere lejligheder givet udtryk for, at USA har udvist arrogance og naivitet i bestræbelserne på at understøtte den liberale orden (Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech 2016). I tillæg til den øgede nationalisme i Europa samt Kinas og Ruslands øgede globale indflydelse har valget af Trump derfor givet startskuddet til en debat om, hvorvidt verden står ved afslutningen på en vestlig domineret liberal verdensorden (Kagan 2017; Nye 2017; Przystup & Manning 2017; Niblett 2017; Mazarr 2017).

Den anden tendens ved Trump – der til dels følger af den forrige – er en øget betoning af interstatslige bilaterale relationer, der har karakter af gensidige "transaktioner" og en udpræget "noget for noget"-tænkning; på engelsk mere præcist: "a transactional approach". (Keohane 2017; Frum 2017). Trumps udenrigspolitiske filosofi er blevet betegnet som en form for "værdineutral darwinisme", der er præget af en "survival of the fittest"-logik, hvor udøvelse af blød magt ("soft power") ses som et tegn på svaghed og ikke som udtryk for reel magt (Tjalve 2016; Nakamura & Eilperin 2016). Trump lader til at være af den grundopfattelse, at amerikansk engagement i store multilaterale projekter/institutioner i for høj grad er forbundet med tab af både amerikansk omdømme og økonomiske ressourcer, og han har ved flere lejligheder udtalt, at USA's interesser er bedst tjent med bilaterale aftaler, hvor landets magt (og præsidentens angiveligt overlegne forhandlingsevner) bedre kan komme i spil (Gertz 2017).

Den nye amerikanske præsidents forkærlighed for bilateralisme og "transactionalism" er allerede kommet tydeligt til udtryk i handelspolitikken, som Trump lader til at opfatte som et "nulsumsspil", der kan reduceres til en kamp om markedsandele (Gertz 2017). Trump har trukket USA ud af TPP – Trans-Pacific Partnership – i Stillehavsregionen (Smith 2017; Przystup & Manning 2017), og han har også proklameret, at han vil trække USA ud af NAFTA (frihandelsaftalen mellem USA, Canada og Mexico), hvis det ikke er muligt, at få genforhandlet bedre vilkår. Men Trumps protektionistiske "America First" dagsorden ser ikke ud til at være isolationisme i klassisk amerikansk forstand, og det lader ikke til, at USA skal gøres "Great Again" gennem en fuldkommen afkobling fra den omgivende verden. På en pressekonference i anledning af den tyske kansler Angela Merkels besøg i Det Hvide Hus, hvor Trump blandt andet gav udtryk for, at USA "has been treated very, very

unfairly by many countries over the years and that's going to stop", udtalte præsidenten også, at han ikke er "an isolationist". "I'm a free trader but I'm also a fair trader and our free trade has led to a lot of bad things happening" (White House March 2017).

Grundantagelsen synes altså at være, at USA's interesser bedst varetages via en bilateral og langt mindre værdidrevet amerikansk udenrigspolitik (Przystup & Manning 2017). Det er med andre ord USA, der skal gøres til et stærkere og mere velstående land, og ikke nødvendigvis verden, der skal gøres til et bedre sted. Det er formentlig også i det lys, at vi skal forstå Trumps velvilje i relation til at forhandle og indgå aftaler med statsledere som Putin, Erdogan og Egyptens Sisi. Som Trump udtrykte det i sin indsættelsestale: "We will seek friendship and goodwill with the nations of the world – but we do so with the understanding that it is the right of all nations to put their own interests first. We do not seek to impose our way of life on anyone..." (The White House 2017). I Trumps mindre idealistiske optik er USA en stat ligesom alle andre stater, og amerikanerne er ikke for "fine" til at kunne forhandle med alle.

Modstanden mod de eksisterende former for multilateralt samarbejde ser ikke ud til at være begrænset til handelspolitikken. I marts signalerede Trump i hvert fald, at USA vil halvere den økonomiske støtte til FN's programmer (Lynch 2017; Labott & Cohen 2017), og han har også ved flere lejligheder ytret sig kritisk om EU. I januar 2017 karakteriserede Trump Brexit som "a great thing", og han indikerede samtidig, at det ikke spiller nogen rolle for USA, om EU falder fra hinanden og erstattes af stærke europæiske nationalstater (Trump's interview with The Times and Bild 2017, Frum 2017).

Trump's usentimentale betoning af bilateralisme på bekostning af værdibaserede fællesskaber indikerer umiddelbart, at han vil føle sig mindre forpligtet end sine forgængere i Det Hvide Hus til at fortsætte samarbejder og alliancer, der primært bunder i historiske forbindelser og gensidig tillid. Han har endda givet udtryk for, at fastholdelsen af "special relationships" i fraværet af klare amerikanske fordele vil kunne blive anset for at være tegn på amerikansk svaghed. I sin udenrigspolitiske tale i juni 2016 udtalte Trump bl.a., at USA's allierede "look at the United States as weak and forgiving and feel no obligation to honour their agreements with us." Han bemærkede endvidere, at "[t]he countries we are defending must pay for the cost of this defense, and if not, the U.S. must be prepared to let these countries defend themselves. We have no choice" (Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech 2016). Som vi vender tilbage til senere, er dette budskab selvsagt særlig relevant for NATO-landene.

Det er endnu et relativt åbent spørgsmål, hvorledes Trump forholder sig til brug af amerikansk militær magt. Som berørt tidligere gennemførte USA et krydsermissil-angreb mod Assads Syrien den 7. april 2017. I lyset af Trumps tidligere udtalelser om, at USA bør afstå fra at lade sig blive rodet ind i konflikter i Mellemøsten (se nedenfor) kom angrebet som en overraskelse for de fleste. Angrebet på Syrien fremstod umiddelbart som en slags straffeaktion, der også skulle sende klare signaler om præsidentens villighed til at sætte alvor bag USA's ord. Trumps hidtidige udtalelser og ageren indikerer nemlig, at han ikke som sådan føler nogen synderlig forpligtelse til at bruge magt for at yde beskyttelse mod autoritære styreformere eller for at fremme demokrati og vestlige værdier. Han har i hvert fald gentagne gange udtalt, at USA ikke skal trækkes ind i langvarige, internationale konflikter eller engagere sig i "nation-building". Han har betegnet de amerikanske krige i Mellemøsten som et resultat af arrogance og en farlig forestilling om, at USA kan "make western democracies out of countries that had no experience or interests in becoming a western democracy." (Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech 2016).

Trump's regeringsførelse vil efter alt at dømme også fremover være præget af ikke ubetydelig uforudsigelighed. "America First" dagsordenen indikerer, at præsident Trump ser med skepsis på USA's historiske rolle som beskytter af en værdibaseret liberal verdensorden, og at hans entusiasme for multilaterale institutioner er til at overse.

Trump har til gengæld konsekvent betonet nødvendigheden af at udrydde "radikal islamisme", og hans eneste klare militære prioritet synes at være nedkæmpelsen af IS/"Islamisk Stat" (Trump's interview with The Times and Bild 2017). USA forventes derfor at ville fortsætte og formentlig intensivere det aktuelle engagement i Irak og Syrien for at bekæmpe Islamistisk Stat. Trumps mindre værdibaserede udenrigspolitik er kommet til udtryk ved, at han har signaleret, at USA er åben over for at samarbejde med Rusland i kampen mod Islamisk Stat (McKew 2017; Osborn & Winning 2017). Hans generelle udtalelser om islam indikerer i øvrigt, at han grundlæggende kan være holdningsmæssigt på linje med sin chefstrateg Steve Bannon, som har givet udtryk for, at USA og Vesten befinder sig i en reel krig mod islam, der skal vindes for at redde en kapitalistisk "Judeo-Christian"-identitet (Feder 2016). Bannons indflydelse i Det Hvide Hus ser imidlertid i skrivende stund ud til at være for nedadgående, efter han den 5. april 2017 blev fjernet fra Det Nationale Sikkerhedsråd.

Et af de helt store uafklarede udenrigspolitiske spørgsmål af særlig betydning for NATO vedrører Trumps politik over for Rusland. Trump har som bekendt annonceret, at han gerne ser et forbedret amerikansk forhold til Putin (Rumer m.fl. 2017), og der er som berørt ovenfor allerede tegn på et amerikansk-russisk samarbejde om at bekæmpe islamistisk terrorisme (McKew 2017; Osborn & Winning 2017). På nuværende tidspunkt er der imidlertid betydelig uklarhed om den generelle kurs over for Rusland. Selvom Trump har udtalt sig relativt vævende om nødvendigheden af at opretholde de sanktioner mod Rusland, som blev indført efter annekteringen af Krim i 2014 (Baker 2017; Alter 2017; Vogel & Crowley 2017; Trumps interview with The Times and Bild 2017), skrev han den 15. februar 2017 på Twitter, at "Crimea was TAKEN by Russia during the Obama Administration". Han indikerede ved samme lejlighed, at Obama var "too soft on Russia". Trumps FN-ambassadør Nikki Haley har udtalt, at USA "continues to condemn and call for an immediate end to the Russian occupation of Crimea", og at sanktionerne mod Rusland opretholdes, indtil russerne overdrager kontrollen over halvøen til Ukraine (Gaouette & Roth 2017). Missilangrebet mod Assad-styret den 7. april 2017 og de kontante amerikanske udmeldinger om Assad og Ruslands valg af samarbejdspartner i krigen i Syrien ser også ud til at ville komplicere det amerikansk-russiske forhold yderligere. Udenrigsminister Rex Tillerson udtalte på en pressekonference i Moskva den 12. april, at der er "low level of trust between our two countries" (Sanger 2017). Trumps politik over for Rusland påvirkes umiddelbart også af de vedvarende beskyldninger om, at personer fra Trumps kampagnestab var i kontakt med russiske efterretningsagenter under valgkampen. Præsidentens nationale sikkerhedsrådgiver Michael Flynn's afsked efter mindre end en måned på posten var således foranlediget af, at han havde forsøgt at skjule kommunikation med Rusland, inden Trump blev indsat (Borger 2017). Selvom Trump i januar 2017 erkendte, at det efter alt at dømme var Rusland, der stod bag hackingen af det demokratiske parti under præsidentvalgkampen, har han afvist, at russernes intentioner var at bistå ham (Nakamura & Phillip 2017).

Der synes umiddelbart at være lidt større klarhed omkring Trumps overordnede holdning til Kina, som Trump konsekvent har givet udtryk for er symbolet på, at USA har tabt international prestige og indflydelse – ikke mindst økonomisk (Council on Foreign Relations 2016). Indtil hans tidligere nævnte kursændring den 12. april 2017 (Swanson & Paletta 2017) havde Trump truet med at indlede en handelssag mod Kina inden for rammerne af WTO og endvidere beskyldt kineserne for at manipulere med deres valuta (yuan) for at sikre sig illegitime handelsfordele i forhold til bl.a. USA (Transcript of Donald Trump's 2016 presidential announcement). Trump ser

ikke i skrivende stund ud til at have ændret sin opfattelse af, at Kina udgør en trussel i Det Sydkinesiske Øhav, og han har ved flere lejligheder givet udtryk for, at USA vil styrke sin militære tilstedeværelse i området (Denyer 2017). I december 2016 skabte han tvivl om den eksisterende amerikanske én-stats linje, da han som den første præsident siden 1979 talte i telefon med den taiwanske præsident, og efterfølgende indikerede, at han var villig til at revurdere én-statspolitikken, hvis ikke Kina var indstillet på at gøre en række indrømmelser (BBC News 2016). I februar orienterede Trump imidlertid den kinesiske præsident Xi Jinping om, at USA agter at fortsætte én-statslinjen (Landler & Forsythe 2017).

Det er i delvis forlængelse af forventninger til Trumps politik over for Kina relevant at nævne, at Trump-regeringen har skruet gevældigt op for presset på Nordkorea for at få det til at standse den fortsatte udvikling af dets atomprogram. Trump har til det formål bl.a. søgt at få Kina til at gøre mere for at lægge pres på Pyongyang og herved søge at løse krisen på den koreanske halvø (Buckley 2017). Både Trump selv og hans vicepræsident Mike Pence har erklæret, at de holder alle muligheder åbne, herunder brugen af militær magt (Jung-a 2017). Trump udtalte i april, at Nordkorea er "a big world problem, and it's a problem we have to finally solve. People have put blindfolds on for decades, and now it's time to solve the problem." (Buckley 2017).

Opsummering

Trump's regeringsførelse vil efter alt at dømme også fremover være præget af ikke ubetydelig uforudsigelighed. "America First" dagsordenen indikerer, at præsident Trump ser med skepsis på USA's historiske rolle som beskytter af en værdibaseret liberal verdensorden, og at hans entusiasme for multilaterale institutioner er til at overse. Trump ser ud til at ville anlægge en mere bilateral og "transactional" tilgang end sine forgængere, og der er i det hele taget lagt op til, at USA i de kommende år vil forfølge en mindre værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik. Når der ses bort fra Trumps fokusering på at bekæmpe islamistisk terrorisme, er det ikke nemt at forudsige, hvorledes den nye præsident forholder sig til brugen af militære magtmidler.



USA'S NATO-POLITIK UNDER TRUMP

NATO har i sin grundessens altid været et dynamisk, tosidet arrangement baseret på mere eller mindre overlappende interesser og et transatlantisk værdifællesskab. Med signeringen af Atlantpagten den 4. april 1949 opgav USA sin traditionelle ikke-interventionistiske udenrigspolitik, mens de europæiske NATO-lande til gengæld forpligtigede sig til at arbejde sammen for at understøtte den økonomiske udvikling i Europa med henblik på at styrke NATO-Europas økonomi og evne til at forsvare sig selv mod en ekstern trussel (Sloan 2016). Samtidig bekendte parterne sig til en række grundlæggende vestlige værdier i form af demokrati, personlige frihedsrettigheder og retsstatsprincipper (NATO 1949). Under det hele lå erkendelsen af en gensidig afhængighed og en fælles vestlig kultur.

Den gensidige afhængighed har imidlertid altid været præget af en vis portion asymmetri. Sat på spidsen har europæerne altid haft mere behov for USA end omvendt, og det var da også Vesteuropa, der i slutningen af 1940'erne tog initiativet til den transatlantiske alliance (Lundestad 1986). Nok var det indlysende i Washingtons interesse, at Europa udviklede sig stabilt, men den europæiske afhængighed af amerikanske sikkerhedsgarantier har altid haft en mere tvingende karakter end omvendt. Det var åbenlyst tilfældet under Den Kolde Krig, men selv efter Sovjetunionens kollaps har europæerne følt et stærkt behov for at holde USA engageret i Europa.

Trump-administrationens tilgang til den transatlantiske byrdedelingsdebat er utvivlsomt det mest forudsigelige element i USA's NATO-politik i de kommende år. Budskabet har således været krystalklart lige siden valgkampen: Den amerikanske andel af alliancens samlede forsvarsbudget er for stor (omtrent 70 procent).

Som en konsekvens af asymmetrien i den gensidige afhængighed samt USA's indlysende førerrolle, så har Washingtons NATO-politik også altid haft meget stor betydning for alliancens måde at fungere på (Kaufman 2017). USA var altid den "uundværlige alliancepartner", og amerikansk lederskab har derfor i reglen også været afgørende for, at NATO har været i stand til at agere som kollektiv aktør. Med Trump i Det Hvide Hus er den amerikanske tilgang til alliancen imidlertid blevet langt

mere uforudsigelig. I det følgende giver vi en række bud på, hvad der kommer til at præge USA's NATO-politik med hensyn til byrdedeling, lederskab og alliancens placering i Amerikas almindelige udenrigspolitik.

Byrdedeling

Den transatlantiske byrdedelingsdebat er omtrent så gammel som NATO, og i en vis forstand tog den sågar sin begyndelse før vedtagelsen af Atlantpagten i 1949 (Thies 2003). Grundelementerne har – mere eller mindre – været de samme i snart 70 år: Med afsæt i en relativ endimensionel vurdering af, hvor stor en del af NATO-landenes BNP, der er blevet investeret i forsvarssektoren, har USA lagt pres på europæerne for at få dem til at hæve forsvarsbudgetterne og for at tage et større ansvar for egen sikkerhed. Navnlig den amerikanske lovgiver – Kongressen – har i årenes løb været aktiv i bestræbelserne på at komme europæisk "free-riding" til livs. I takt med at NATO orienterede sig mere globalt efter Murens fald, så flyttede tyngdepunktet i byrdedelingsdebatten sig imidlertid gradvist i retning af output-mål (herunder evnen til at deployere styrker samt politisk vilje til rent faktisk at bidrage med militære enheder i NATO-operationer) (Ringsmose 2010). Som en følge af Ruslands aggressive adfærd i Ukraine og alliancens neddrøling i Afghanistan, så svinger pendulet i disse år tilbage mod input-siden og "NATO-landenes forsvarsbudget målt som procent af BNP". Parallelt med at tyngdepunktet i alliancens samlede output har forrykket sig fra krisestyring i retning af afskrækkelse, kommer forsvars-investeringer til at fylde mere, mens evnen og viljen til at kunne deployere "out-of-area" fylder mindre på alliancesolidaritetsens målestok.

Trump-administrationens tilgang til den transatlantiske byrdedelingsdebat er utvivlsomt det mest forudsigelige element i USA's NATO-politik i de kommende år. Budskabet har således været krystalklart lige siden valgkampen: Den amerikanske andel af alliancens samlede forsvarsbudget er for stor (omtrent 70 procent). De europæiske NATO-lande må derfor leve op til erklæringen fra Wales-topmødet i 2014 og anvende mindst 2 procent af BNP på forsvaret, heraf 20 procent på materielinvesteringer (Wales Summit Declaration). Selvom den nye administration således slår kendte toner an, så er der i vores optik i hvert fald fire forhold, som tilsammen gør, at den nuværende amerikanske tilgang til byrdedelingsspørgsmålet adskiller sig fra noget, vi har set tidligere.

For det første er omfanget det amerikanske pres hidtil uset i tiden efter Den Kolde Krig. Ingen i alliancen er i tvivl om, at forøgede europæiske forsvarsbudgetter er et kardinalpunkt for Donald Trump, og selvom forskellige dele af den nye administration tilsyneladende har forskellige syn på den transatlantiske relation, så er der enighed om, at europæerne skal til lommerne. Selv forsvarsminister James Mattis, der regnes for at være den mest NATO-venlige minister i Washington, lagde ikke fingrene imellem, da han holdt sin første tale i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles i februar 2017:

”
No longer can the American taxpayer carry a disproportionate share of the defense of western values. Americans cannot care more for your children’s future security than you do. Disregard for military readiness demonstrates a lack of respect for ourselves, for the Alliance, and for the freedoms we inherited, which are now clearly threatened.”

(Mattis 2017; se også Tillerson 2017).

Det er langt fra første gang, at en amerikansk forsvarsminister skruer op for blusset overfor europæerne. I sin afskedsalut til NATO i sommeren 2011, gjorde Robert Gates sig således stor umage med at påpege det urimelige i, at USA var tvunget til at løfte for NATO-Europa (Birnbaum 2011). Men til forskel fra dengang så kan Trump-administrationen lægge et endnu større pres på de europæiske medlemslande i dag, fordi de allierede i Wales skrev under på det såkaldte ”Defence Investment Pledge” (DIP) og målsætningen om inden for en årrække at bruge 2 procent af BNP på de væbnede styrker (Wales Summit Declaration). Der er næppe tvivl om, at den amerikanske præsident også vil benytte minitopmødet i slutningen af maj – det såkaldte ”special meeting” – til at lægge yderligere pres på europæerne. Det er også i den sammenhæng, at det amerikanske krav om, at alle NATO-lande skal fremlægge nationale planer for at nå 2 procent af BNP skal ses (Birnbaum 2017). For Trump vil det med stor sandsynlighed være et afgørende indenrigspolitisk succeskriterium efterfølgende at kunne hævde, at det amerikanske pres har virket, og at europæerne nu omsider vil hæve forsvarsbudgetterne.

Et andet særligt kendetegn ved den nye administrations byrdedelingspolitik er, at den – som andre dele af USA’s udenrigspolitik – er mærket af den ”transactionalism” eller ”noget for noget”-tækning, som Donald Trump i vid udstrækning abonnerer på.

Det betyder også, at der i vores optik er et kvalitativt nyt element i USA’s tilgang til problemstillingen. Trump-administrationens pres på europæerne er ikke ”bare” mere af det samme; det er ikke ”Gates-pres-plus”, vi er vidner til i øjeblikket. Det nye er, at kravene til NATO-Europa har fået følgeskab af nogle gange slet skjulte trusler om, at USA ikke længere vil garantere sikkerheden for de lande, som ikke selv investerer tilstrækkeligt i forsvaret (se fx Sanger & Haberman 2016). De amerikanske forpligtigelser (”commitments”) til de europæiske allierede bliver som noget nyt gjort eksplicit betinget af NATO-Europas egne løfter og konkrete ageren. Selv forsvarsminister Mattis gjorde brug af denne formels hovedbestanddele, da han talte i Bruxelles i februar 2017:

”
I owe it to you to give clarity on the political reality in the United States, and to state the fair demand of my country’s people in concrete terms. America will meet its responsibilities, but if your nations do not want to see America moderate its commitments to this Alliance, each of your capitals need to show support for our common defense.”

(Mattis 2017).

I en tale på NATO’s udenrigsministermøde den 31. marts 2017 slog udenrigsminister Rex Tillerson lignende toner an (Tillerson 2017). Navnlig Donald Trumps udtrykkelige sammenkædning af viljen til selvhjælp og amerikanske sikkerhedsgarantier (Atlantpagtens Artikel 3 og 5), har skabt dyb bekymring i de europæiske hovedstæder. En række beroligende udmeldinger fra blandt andre vicepræsident Mike Pence, udenrigsminister Rex Tillerson, forsvarsminister James Mattis og fra Trump selv (i hans tale til Kongressen i slutningen af februar 2017), har ganske vist været med til at gyde olie på vandene, men der er næppe tvivl om, at alliansens sammenhængskraft er blevet udfordret. Som en af de højtstående NATO-embedsmænd, vi interviewede til denne rapport, formulerede det: ”Det er som med en vase, der går i stykker. Man kan godt lime den sammen igen, men den får ikke helt den samme styrke igen.”

Trump-administrationens tilgang til byrdedelingsspørgsmålet er for det tredje særpræget ved, at den et stykke hen ad vejen vender op og ned på den traditionelle rollefordeling mellem Kongressen og Det Hvide Hus/administrationen. Traditionelt – og ikke mindst under Den Kolde Krig – er presset på europæerne for en stor dels

vedkommende udgået fra Senatet og Repræsentanternes Hus. Kongressen stillede krav, og administrationen blokerede eller modererede presset inden det nåede frem til NATO-Europa (Ringsmose 2007; Thies 2003; Williams 1985). I dag er rollerne byttet om, og Kongressens traditionelle kritiske røster er nu flyttet ind i Det Hvide Hus. Præsidenten modererer ikke længere presset på europæerne og den indenrigs-politiske utilfredshed med europæernes manglende vilje til at allokere penge til forsvaret. Tværtimod. I dag er det i stor udstrækning præsidenten, der betoner nødvendigheden af byrdedeling, mens dele af Kongressen søger at moderere den udprægede transaktionelle tænkning og opstillingen af ultimative krav til NATO-Europa. Det samme gør formentlig de "transatlantiske stemmer" i administrationen (som fx forsvarsminister Mattis). Noget tyder derfor på, at den nuværende amerikanske administration i mindre udstrækning, end det har været tilfældet tidligere, er at betragte som en enhedsaktør vis-a-vis kongressen og NATO-Europa. Dermed bliver den interne magtbalance i den amerikanske regering i høj grad afgørende for, hvor langt USA kommer til at gå i bestræbelserne på at få de europæiske allierede til at tage et større ansvar for egen sikkerhed.

Trump-administrationens pres på europæerne er ikke "bare" mere af det samme. Det nye er, at kravene til NATO-Europa har fået følgeskab af nogle gange slet skjulte trusler om, at USA ikke længere vil garantere sikkerheden for de lande, som ikke selv investerer tilstrækkeligt i.

Endelig – og for det fjerde – så er den aktuelle byrdedelingsdebat kendetegnet ved, at USA skruer op for presset på europæerne på et tidspunkt, hvor en stor del af NATO-Europa føler sig sikkerhedspolitisk udfordret af Rusland. For blandt andet Norge, de baltiske lande og Polen er NATO i meget stor udstrækning en "artikel 5-alliance". Det øger sandsynligheden for, at de amerikanske krav rent faktisk vil blive fuldt op af større europæiske forsvarsinvesteringer. Man må således forvente, at truslerne om et modereret "commitment" bliver særligt virkningsfulde, i en situation hvor værdien af den amerikanske sikkerhedsgaranti er blevet større som en følge af Ruslands aggressive adfærd på NATO's østflanke. Landene tættest på Rusland føler ikke, at de har "råd" til at ignorere det amerikanske pres. Men da det langt fra er alle europæiske allierede, der føler sig truede af Rusland, betyder det imidlertid også, at det ikke er givet, at det forstærkede amerikanske pres på europæerne vil have en markant effekt på NATO-Europas samlede forsvarsinvesteringer.

Amerikansk lederskab

Hvor det er relativt enkelt at diagnosticere linjen i Trump-administrationens tilgang til transatlantisk byrdedeling, så er det straks vanskeligere at forudsige, i hvilken retning det amerikanske lederskab i alliancen vil udvikle sig i de kommende år. Sikkert er det imidlertid, at USA's vilje til at påtage sig lederskabet i NATO er afgørende for alliancens evne til at fungere. Som en erfaren NATO-diplomat beskrev det for os i begyndelsen af marts: "USA er den stabiliserende faktor i alliancen". Amerikanerne er: "A facilitator of consensus", der muliggør kollektiv handling. Eller med Henry Kissingers ord: USA er "the directing manager of a joint enterprise" (Kissinger 2014: 89). Forskellige nationale interesser og trusselsvurderinger gør, at NATO er præget af en række stærke centrifugale kræfter, som i fraværet af USA's engagement og tilstedeværelse ville true med at rive alliancen fra hinanden (Kundhani 2017). Eller med en anden diplomats ord: "USA er låget på en gryde, der altid er i kog". Konkret kommer det amerikanske lederskab til udtryk i viljen til at være dagsordensættende og engageret i alliancepolitiske spørgsmål. Lederskab handler i den forstand også om at tage initiativ, vie opmærksomhed, give alliancen strategisk retning og investere militære, politiske og økonomiske ressourcer i den transatlantiske forbindelse.

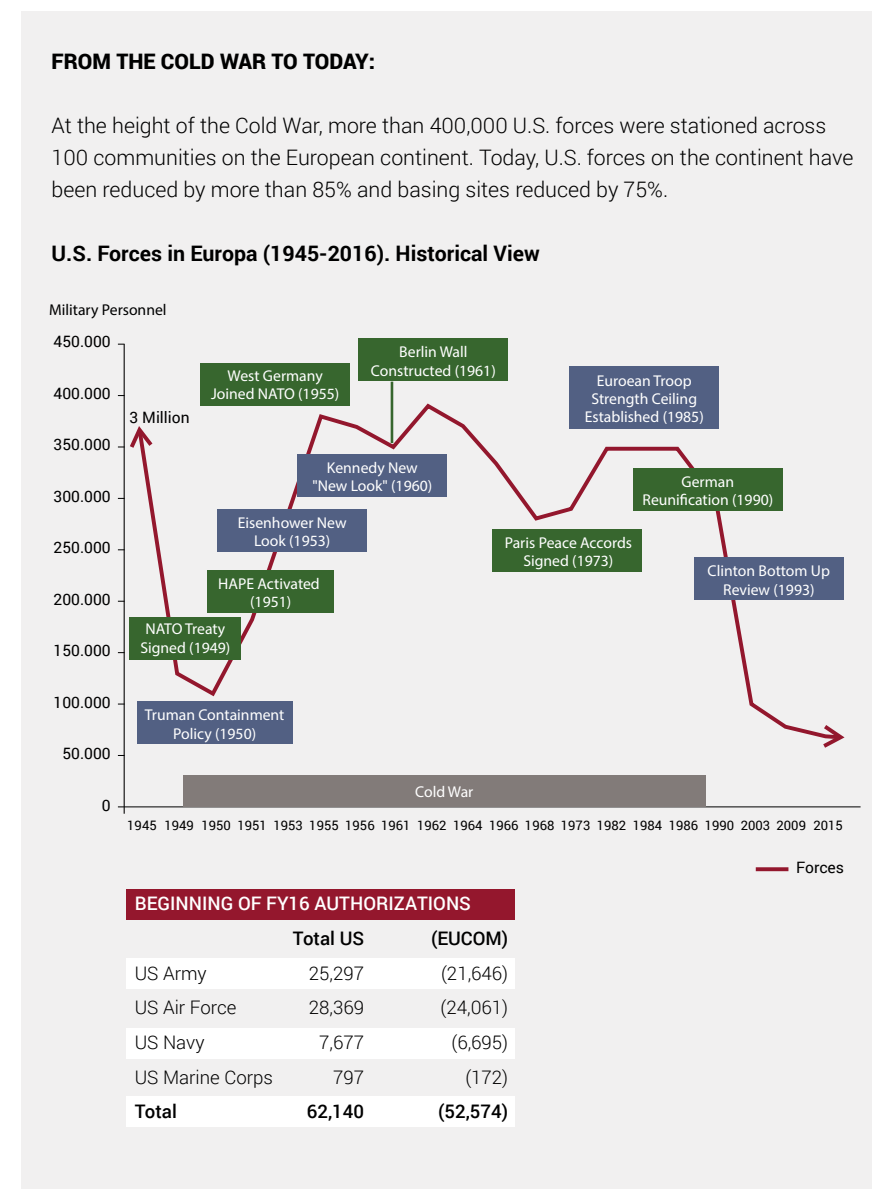
I årene efter Den Kolde Krigs afslutning har tendensen i det amerikanske NATO-lederskab generelt været for nedadgående. Set fra Washington er den transatlantiske alliance stadig en betydningsfuld brik i den overordnede amerikanske udenrigspolitik, men erfarne NATO-diplomater påpeger stort set samstemmende, at Washington samlet set har reduceret engagementet i alliancen igennem de seneste par årtier. Alene antallet af udstationerede amerikanske soldater i Europa siger noget om tendensen (se figur 1 nedenfor). Den generelle vurdering er i øvrigt, at Obama-administrationen havde et mindre fast greb om udviklingen i NATO end tidligere administrationer, og at der var færre amerikanske initiativer i perioden fra 2009-2016 end førhen.

Mindst to strukturelle forhold har bidraget til denne udvikling: For det første er der tegn på, at den amerikanske "strategiske opmærksomhed" gradvist flytter sig i retning af Asien og Kina i takt med, at de globale magtforskydninger skaber nye sikkerhedspolitiske udfordringer. Lidt forenklet er der i et amerikansk perspektiv ikke store sikkerhedspolitiske udfordringer i Europa. Ruslands adfærd er bekymrende, men landet udgør ikke en egentlig trussel. De virkelige udfordringer materialiserer sig i form af Kina, nordkoreanske atomvåben og islamistisk terrorisme med rødder i Mellemøsten og Nordafrika. Den anden strukturelle faktor bag det gradvise amerikanske disengagement i NATO er at finde i det forhold, at Europas og USA's ledere

(og befolkninger) over tid er "vokset fra hinanden" og at de ældre generationer langsomt falder bort. Som beskrevet af tidligere forsvarsminister Robert Gates i 2011, så føler yngre generationer af amerikanere ikke den samme tilknytning til Europa, som de generationer, der var unge under 2. Verdenskrig eller dem, der voksede op i koldkrigsårene (Burns 2011). "NATO-basen" i Washington bliver hermed gradvist mindre, og Europa er derfor i stigende omfang blevet én blandt mange regioner, som USA må forholde sig til.

Men ansatserne til amerikansk afkobling fra NATO må ikke overdrives. Da der var behov for et klart allieret svar på de russiske aggressioner i Ukraine i 2014, gik USA forrest i bestræbelserne på at formulere et modsvar til Ruslands ageren, og med det såkaldte European Reassurance Initiative (ERI) demonstrerede Obama-administrationen, at USA fortsat er villig til at påtage sig rollen som ultimativ sikkerhedsgarant på det europæiske kontinent. Det var ligeledes Washington, der på en relativt håndfast facon pressede beslutningen om at udstationere NATO-styrker i de tre baltiske lande og Polen (i rammen af det såkaldte Enhanced Forward Presence-initiativ) igennem alliancen (Ringsmose & Rynning, 2017).

Figur 1: Amerikansk militær tilstedeværelse i Europa.



Kilde: US European Command. <http://www.eucom.mil/doc/35220/u-s-forces-in-europe>

Det er vores vurdering, at tendensen til et aftagende amerikansk lederskab i NATO vil accelerere med Trump i Det Hvide Hus. De foreløbige signaler fra den nye administration peger som sagt i retning af, at præsidentens tålmodighed med og begejstring for multilaterale institutioner er til at overse, og Trumps forkærlighed for store "deals" harmonerer ikke særligt godt med de ofte langsommelige og involverende processer i NATO, hvor 27 andre lande skal høres, inden der træffes en beslutning. Dertil kommer, at præsidenten formentligt vil blive skuffet, når det gælder det absolut højst prioriterede emne på den amerikanske NATO-agenda: byrdedeling. For selvom de europæiske NATO-lande har lovet bod og bedring, så forventer de færreste et markant ryk i retning af de 2 procent af BNP, der er ambitionen. Efter NATO-udenrigsministermødet i slutningen af marts havde den tyske udenrigsminister, Sigmar Gabriel, følgende kommentar til det amerikanske 2 procent-krav: "It's totally unrealistic to believe that Germany would increase its defence spending from €35bn now to €70bn" (Beesley & Wagstyl 2017). Selvom Gabriel efterfølgende blev modsagt af den tyske forsvarsminister, Ursula von der Leyen, så kan hans linje meget vel blive den dominerende efter det tyske forbunds-dagsvalg i september. Den socialdemokratiske spidskandidat til forbundsdagsvalget i september, Martin Schultz proklamerede i midten af april, at han ikke betragter DIP'en som et konkret løfte om at nå 2 procent af BNP, men snarere et løst mål, som "man kan sigte mod" (Delcker 2017). I givet fald vil USA's interesse for NATO blive yderligere svækket – det samme vil Washingtons villighed til at udøve lederskab.

USA's vilje til at påtage sig lederskabet i alliancen afhænger af den rolle, Trump-administrationen vil give NATO i den generelle amerikanske udenrigspolitik. Kommer USA til at forholde sig til omverdenen igennem Vesten – og dens sikkerhedspolitiske inkarnation: NATO – eller bilateralt og uden om Europa? På det punkt er usikkerheden fortsat meget betydelig.

En vigtig faktor med betydning for USA's engagement i NATO bliver europæernes evne og vilje til at levere på andre områder, der er højt prioriteret i Washington. Med andre ord: Kommer den nye administration til at betragte NATO som relevant, så vokser også sandsynligheden for en større grad af amerikansk lederskab. I den sammenhæng vil det næppe være tilstrækkeligt, at de europæiske alliancemedlemmer

demonstrerer vilje til at bidrage til afskrækkelsen af Rusland. På udenrigsministermødet i slutningen af marts gjorde Tillerson det krystalklart, at for USA står nedkæmpningen af IS højest på listen over prioriterede trusler (Tillerson 2017), mens Mattis skabte nogen forundring i NATO-hovedkvarteret i februar, da han gav udtryk for, at "[t]he transatlantic bond is essential ... to addressing a more assertive China" (Mattis 2017). Begge udtalelser indikerer, at europæerne kommer på hårdt arbejde, hvis Trump-administrationen skal overbevises om, at alliancen er værd at investere i.

Endelig er der grund til at formode, at den uforudsigelighed, der som nævnt hidtil har kendetegnet den amerikanske tilgang til NATO, ikke kommer til at forsvinde. I hvert fald ikke helt. Det vil i sagens natur gøre det vanskeligere for USA at agere leder i alliancen. Der er fortsat en lang række betydningsfulde poster i Trumps regering, som ikke er blevet besat, og det er værd at notere sig, at præsidenten først i midten af marts 2017 udpegede en ny NATO-ambassadør. (Trump-administrationen har indstillet Richard Grenell, som dog ved redaktionens slutning endnu ikke er godkendt af senatet.) En del af uforudsigeligheden kan formentlig tilskrives, at Trump-lejren ganske enkelt ikke forventede at vinde valget, hvorfor man ikke gjorde sig mange konkrete tanker om, hvordan valgkampens temaer skulle oversættes til politik. Men uforudsigeligheden har også at gøre med, at det endnu ikke er klart, hvem i administrationen der har det afgørende ord i formuleringen af udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Og ser man på sammensætningen af Trumps kreds af nærmeste rådgivere samt bemandingen i det nationale sikkerhedsråd, så er der grund til at forvente, at der i de kommende år kan opstå en betydelig grad af uenighed om den udenrigspolitiske kurs, hvilket igen vanskeliggør en klar linjeføring (Kaplan 2017). Uforudsigeligheden vil samlet set svække USA's muligheder for at tage initiativer og være dagsordenssættende i det transatlantiske samarbejde. Det hører dog her med til historien, at Trump som allerede nævnt den 5. april 2017 fjernede sin chefstrateg Steven Bannon fra Det Nationale Sikkerhedsråd, formentlig efter pres fra den nye nationale sikkerhedsrådgiver H.R. McMaster.

NATO's rolle i USA's overordnede udenrigspolitik

USA's vilje til at påtage sig lederskabet i alliancen afhænger af den rolle, Trump-administrationen vil give NATO i den generelle amerikanske udenrigspolitik. Med andre ord: Hvordan vil Washington tænke det transatlantiske sikkerhedssamarbejde ind i tilgangen til fx Rusland, Mellemøsten, Nordafrika, Nordkorea og Kina? Kommer

USA til at forholde sig til omverdenen igennem Vesten – og dens sikkerhedspolitiske inkarnation: NATO – eller bilateralt og uden om Europa? På det punkt er usikkerheden fortsat meget betydelig. Nok har der været indikationer i de taler og udmeldinger som Trump, Tillerson og Mattis har leveret, men set fra Bruxelles og de europæiske hovedstæder er billedet stadig meget flydende og præget af fraværet af en klar linjeføring.

Umiddelbart efter det amerikanske valg i november 2016, var bekymringen i NATO-Europa frem for alt, at Trump ville marginalisere alliancen og dens europæiske medlemmer for til gengæld at lave en stor bilateral "deal" – "a grand bargain" – med Rusland, der de facto ville anerkende en russisk indflydelsessfære i Østeuropa. De første udenrigspolitiske udmeldinger fra den nye præsident efterlod således indtrykket af en administration, der ikke ønskede at føre Ruslandspolitik via og i koordination med NATO, men direkte og bilateralt med Moskva. Et skrækscenarie i blandt andet de baltiske lande og Polen. Som tiden er gået, så er den europæiske lettelse over fraværet af en "grand bargain" med Rusland gradvist vokset. I dag er det den almindelige vurdering i NATO-hovedkvarteret, at der er sket en allianceintern konvergens – som også indbefatter USA – i synet på Rusland. Hvor der i 2014 endnu var betydelige forskelle i synet på Kremles udenrigspolitiske mål og interesser, så er spændvidden i tolkningerne af Ruslands ageren i dag væsentlig mindre. For så vidt angår USA's opfattelse af Ruslands udenrigspolitiske mål og adfærd, så har erfaringerne fra Syrien tilsyneladende været med til at dæmpe troen på, at det er muligt at lave stor aftale mellem Washington og Moskva (Greenwood 2017).

For de europæiske NATO-lande er spørgsmålet om alliancens placering i Washingtons overordnede udenrigspolitiske tænkning af særdeles stor betydning, fordi emnet er direkte koblet til NATO-Europas muligheder for at demonstrere relevans for USA og dermed i tur for USA's villighed til at engagere sig i NATO. Som vi vender tilbage i næste afsnit, så er det den almindelige forventning i NATO-hovedkvarteret, at den nye administration vil presse på for at få europæerne til at bidrage til en mere global agenda og en mere globalt orienteret transatlantisk alliance. I et amerikansk perspektiv, lyder vurderingen, er det ikke tilstrækkeligt, at europæerne engagerer sig i regional sikkerhed i Europa; de virkelige sikkerhedspolitiske trusler mod Vesten har først og fremmest rødder i Nordafrika, Mellemøsten og Asien, og også europæerne må derfor engagere sig globalt.

Sammenfatning

Den nye amerikanske administration i Washington vil formentlig justere USA's NATO-politik. I byrdedelingsdiskussionen vil vi med stor sandsynlighed blive vidner til et meget håndfast amerikansk pres, der både i omfang og karakter vil være anderledes end noget, vi har set før i tidsrummet efter Sovjetunionens kollaps. Det ser også ud til, at USA vil påtage sig mindre lederskab i alliancen end tidligere.

Det er svært at forudsige, hvad NATO's rolle bliver i den nye administrations generelle udenrigspolitik, men der er indikationer på, at Washington gerne ser NATO-Europa påtage sig et større ansvar også uden for det transatlantiske område. Endelig er det værd at bemærke, at de europæiske alliancemedlemmer i disse måneder oplever at blive ramt af en betydelig grad af usikkerhed og uforudsigelighed. Så vidt vi kan vurdere, så er der ikke udsigt til, at det er en oplevelse, der vil forsvinde lige foreløbig.



**NATO-EUROPAS REAKTION(ER)
PÅ TRUMP**

Valget af Donald Trump og den deraf følgende usikkerhed om den transatlantiske sikkerhedsarkitekturs fremtid har sat gang i en række allianceinterne tendenser og dynamikker. Endnu er der kun tale om ansatser og små bevægelser, men fortsætter usikkerheden om den nye amerikanske administrations NATO-politik, er det sandsynligt, at de vil tiltage i omfang og betydning. Vi vil i dette afsnit redegøre for tre tendenser. Det drejer sig for det første om en øget europæisk betoning af at vise Trump og amerikanerne, at alliancen fortsat er en institution, der er relevant og af potentiel værdi for USA. Den anden dynamik er tidlige tegn på hvad vi i det følgende vil tildele etiketten "hedging". Med "hedging" mener vi, at nogle af de europæiske stater i det små er begyndt at sondere terrænet og overveje, hvordan deres langsigtede sikkerhedspolitiske interesser kan varetages, hvis USA's engagement i NATO gradvist mindskes. Den tredje reaktion på Trump lader sig beskrive som en særlig form for "hedging"-adfærd: En – i et hvert fald på overfladen – forstærket interesse i at etablere et fælleseuropæisk samarbejde på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, som på sigt kan supplere eller udgøre et alternativ til et svækket NATO.

Forstærket behov for at vise relevans

Trumps skepsis over for amerikansk deltagelse i multilaterale institutioner, der ikke umiddelbart kan veksles til klare fordele for USA, og hans nølende opbakning til NATO, har som sagt skabt en øget forståelse for nødvendigheden af at vise, at alliancen er relevant for USA. Som en repræsentant fra et af de store lande i NATO kort og kontant udtrykte det for os: "We have to sell multilateralism. We must make it relevant to do stuff together." NATO kan ikke blot handle om at afskrække Rusland, men må også være et redskab, som USA kan se som nyttigt i andre sammenhænge. Som en erfaren NATO-diplomat udtrykte det: "We should not be complacent and we have to show that we are also committed." Den udbredte opfattelse af behovet for at vise alliancens relevans illustrerer, at europæernes helt overordnede målsætning er og bliver at søge at sikre, at også Trumps regering vil føle sig forpligtet på NATO og på at levere den fornødne militære sikkerhed for alliancens medlemmer. For som tingene ser ud, er der ganske enkelt intet reelt alternativ til NATO og amerikansk engagement. Som en af de NATO-embedsmænd, vi talte med, fremlagde det: "Any alternative will be worse". En anden supplerede: "I don't see the hardware in Europe." Spørgsmålet er imidlertid, hvorledes den øgede betoning af at skulle vise den amerikanske administration, at NATO fortsat er en brugbar institution, vil komme til udtryk. For hvordan skal NATO være relevant for USA? Her begynder det at blive mere uklart.

Der ser dog ud til at være en generel erkendelse af, at NATO vil komme til at skulle levere mere på bekæmpelse af terrorisme, herunder i forhold til at bekæmpe Islamisk Stat, der som berørt tidligere ser ud til at være en af de få meget markante udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter, som Trump-regeringen har. I en tale på alliances udenrigsministermøde den 31. marts 2017, gjorde den amerikanske udenrigsminister Tillerson det da også klart, at NATO på det område "can and should do more" (U.S. Department of State 2017). Den forventede fokusering på terrorbekæmpelse betyder blandt andet, at der er dele af det, som NATO allerede gør, der nu i højere grad vil blive markedsført som terrorbekæmpelse. Det gælder eksempelvis "Projecting Stability"-initiativet og programmerne for træning af lokale styrker og opbygningen af lokale militære kapaciteter. Hvad der herudover skal søsættes af initiativer i forhold til bekæmpelse af terrorisme, er endnu ikke klart. I sin tale den 31. marts 2017 udtalte Tillerson, at USA som led i forberedelserne til minitopmødet i slutningen af maj overvejer, hvorledes NATO kan bidrage til at nedkæmpe Islamisk Stat. Han understregede dog, at amerikanerne ikke forestiller sig, at NATO "has to lead everywhere in the fight on terrorism" og at der også er andre aktører, såsom nationale regeringer, den eksisterende internationale koalition mod Islamisk Stat og EU, der har noget at bidrage med. Det centrale budskab var dog ikke til at tage fejl af: "NATO must add value where it can and provide greater support" (U.S. Department of State 2017).

Som berørt tidligere beordrede Trump den 7. april 2017 et krydsermissilangreb mod en syrisk militærbase som reaktion på et giftgasangreb et par dage forinden i byen Idlib. Der er ikke i skrivende stund tegn på, at USA har til hensigt at gennemføre flere angreb mod Assad-regimet, og der er derfor heller ikke pt. noget, der tyder på, at USA tiltænker NATO nogen rolle i Syrien. Det forekommer ej heller for tiden sandsynligt, at de amerikanske bestræbelser på at bibeholde en stærk militær tilstedeværelse i Det Sydkinesiske Øhav vil komme til udtryk i et ønske om, at NATO vil skulle bidrage militært i regionen – i hvert fald ikke på kort sigt. Til gengæld vurderede en del af de NATO-diplomater, vi interviewede i begyndelsen af marts, at en allieret stabiliseringsoperation i Libyen meget vel kan blive den næste store NATO-indsats.

For NATO består den gode nyhed i, at USA tilsyneladende er åben overfor at medtænke europæerne i Washingtons generelle udenrigspolitik. For den nye administration er NATO-Europa dermed (potentielt set) mere end bare en flok regionalt orienterede partnerlande med en meget begrænset militær kapacitet, som man i Washington gør klogest i at se bort fra i kampen mod IS eller i bestræbelserne på at balancere Kina. Den dårlige nyhed er, at der blandt de europæiske medlemslande er

stor variation, når det gælder viljen og evnen til at demonstrere relevans overfor USA. Enkelte lande, som fx Storbritannien, vil formentlig være villige til at gå ganske langt, når det handler om at engagere sig globalt og vise amerikanerne, at det transatlantiske fællesskab stadig er værd at investere i. Andre store NATO-lande, som fx Italien og Tyskland, vil med al sandsynlighed være mindre tilbøjelige til at abonnere på den globale agenda.

Mens det således står relativt klart, at Trump-administrationen kommer til at lægge pres på europæerne for at tage et større ansvar i indsatsen mod IS og international terrorisme, så er det endnu uklart, hvordan Washington – om overhovedet – vil tænke NATO ind i sin Kina-politik. Som allerede nævnt, så anførte Mattis i februar Kina som en af tre sikkerhedspolitiske udfordringer, som NATO må adressere (de to andre var terrorisme og Rusland), men derudover har det været småt med amerikanske tilkendegivelser, der har koblet Kina, Det Sydkinesiske Øhav og NATO sammen. I det omfang at tidligere amerikanske administrationer i det hele taget har set Kina og NATO i sammenhæng, har det overvejende været med fokus på potentialet for et NATO-Kina partnerskab (se fx Kjeldsen & Petersen 2014). Hvis – og det er et stort "hvis" – Trump-administrationen rent faktisk kommer til at appellere til europæerne om at bidrage til sikkerhed og stabilitet i Asien, vil der derfor være tale om en "game changer".

Tidlige tegn på "hedging"

Selvom det endnu er for tidligt at vurdere, hvilke langsigtede effekter valget af Trump vil få for NATO, så indikerer vores interviews i hovedkvarteret i Bruxelles, at flere af de europæiske NATO-lande i det små er begyndt at sondere mulighederne for at opnå supplerende sikkerhed via blandt andet stærkere bilaterale bånd til såvel europæiske stormagter som til Washington. Flere af vores interviewpersoner vurderede også, at nogle af de medlemslande, der ligger tættest på Rusland, på det seneste har vist tegn på en mere forsonlig linje overfor Moskva. Med andre ord: En anden form for "hedging"-adfærd. Disse spæde tendenser er ikke udtryk for, at de europæiske alliancemedlemmer leder efter en egentlig erstatning for NATO i Europa (der er, som berørt oven for, generel enighed om, at en sådan erstatning ikke findes), men er formentlig snarere at forstå som bestræbelser på at skabe komplementære former for sikkerhed.

Selvom det endnu er for tidligt at vurdere, hvilke langsigtede effekter valget af Trump vil få for NATO, så indikerer vores interviews i hovedkvarteret i Bruxelles, at flere af de europæiske NATO-lande i det små er begyndt at sondere mulighederne for at opnå supplerende sikkerhed via blandt andet stærkere bilaterale bånd til såvel europæiske stormagter som til Washington.

Som kort beskrevet, så indikerede vores interviews i Bruxelles, at der er enkelte af de lande, som føler sig mest truet af Rusland, der allerede nu har reageret på den usikkerhed, som Trump har skabt med sine udtalelser, ved at udvise begyndende tegn på "hedging" i den forstand, at de har taget skridt, der skal sikre, at de kan undgå at skulle satse på "én hest". Som en repræsentant fra en af de mindre stater i alliancen gav udtryk for, så handler det om at "have flere ben at stå på". De enkelte europæiske NATO-staters mulige, og mere eller mindre eksplicite, forsøg på "hedging" vil i sagens natur afhænge af flere faktorer, herunder egen militær styrke, trusselsperceptioner, historiske erfaringer med bilaterale aftalepartnere, tilhørsforhold til EU's forsvarsdimension osv. Vores interviews indikerede ikke desto mindre (og ikke overraskende), at det er de stater, der føler sig mest truet af Rusland (primært de baltiske lande og Polen), der indtil nu har været mest aktive i bestræbelserne på at supplere de amerikanske alliancegarantier. Hvis usikkerheden om USA's garantier fortsætter, er det sandsynligt, at blandt andet de baltiske stater og Polen vil "spille på flere heste" ved at forsøge at styrke deres bilaterale forbindelser til USA og samtidig søge at skabe endnu tættere bånd til andre europæiske stater. Som en af de personer, vi interviewede, forklarede, så forsøger landene tættest på Rusland i det små at sikre sig imod en situation, hvor NATO's sikkerhedsgarantier ikke længere har den samme værd som tidligere: "They don't want all their eggs in the same basket." Konkrete eksempler på det, der med en vis ret kan udlægges som tidlige tegn på "hedging", er Polen og Norges nylige bestræbelser på at forbedre de bilaterale forbindelser til Tyskland.

"Strategisk hedging" er et relativt nyt teoretisk begreb i international politik, der først og fremmest beskriver, hvorledes en småstat kan søge at kompensere for egen lidenhed og mangel på hårde virkemidler ved at indtage en mellemposition mellem større magter, og herved undgå at invitere til en mere direkte konfrontation med en af disse (Goh 2005: viii; Sherwood 2016). Begrebet er imidlertid fortsat ret underudviklet, og det meste af litteraturen fokuserer på strategisk 'hedging' i Asien (Kina) (Goh; Medeiros; Salamn & Geeraerts) eller i Den Persiske Golf (Iran) (Guzansky). For den lille stat er formålet med at "hedge" at bevare et strategisk manøvrerum i et system, der er præget af en høj grad af usikkerhed og det er derfor også blevet betegnet som en form for geopolitisk forsikringsstrategi (Medeiros 2005:164).

Den "strategiske hedging" vil efter omstændighederne kunne komme til udtryk i initiativer, der har til formål at forbedre de bilaterale forbindelser til Rusland, og som antager form af mere eller mindre eksplicit "appeasement". Som en af vores interviewpersoner udtrykte det: "Hedging is the thing to come ... appeasement of Russia may be down the line." En af vores interviewpersoner udtalte, at eksempelvis Estland efter valget af Trump er begyndt at søge at forbedre forholdet til Rusland ved at indføre diverse politikker, der har til formål at lette tilværelsen for det store russiske mindretal i Estland. En anden diplomat anslog også, at det ikke kan udelukkes, at stater som Ungarn og Bulgarien vil føle sig tvunget til at reagere på en konkret usikkerhed om amerikanernes sikkerhedsgarantier ved at "be friendly with Russia."

Der er endnu ikke tegn på strategisk "hedging" hos de sydeuropæiske stater, der i kraft af deres anderledes trusselsbillede formentlig ikke føler, at de har noget stort behov for at "spille på flere heste".

Debat om en videreudvikling af det fælleseuropæiske forsvarssamarbejde

En af de måder, hvorpå den øgede fokusering på at "spille på flere heste" er kommet til udtryk efter valget af Trump, er, at der er kommet mere momentum i debatten om perspektiverne i at udbygge det fælleseuropæiske sikkerheds- og forsvarssamarbejde – CSDP. Debatten var dog allerede ved at tage fart efter Brexit (Besch 2016). Det er velkendt, at ønsket om et EU-baseret forsvarssamarbejde er stærkere i nogle af de europæiske stater end i andre, og at det især er stater som Frankrig, Tyskland og Italien, der hidtil har været positivt stemt over for tankerne om at skabe et egentlig "EU-forsvar". Ikke mindst efter Storbritanniens beslutning om at forlade EU. Allerede inden Trumps valgsejr i november 2016 udtalte EU-Kommissionens præsident

Jean-Claude Juncker således, at amerikanerne "won't look after Europe's security for ever", og at europæerne derfor "need a new approach to building a European security union with the end goal of establishing a European army." (DW 2016). Der er imidlertid også stor skepsis over for planerne i mange europæiske stater, og vores interviews i Bruxelles efterlod ikke et indtryk af, at der for alvor er en tro på, at udviklingen af et fælleseuropæisk supplement og/eller alternativ til NATO er et realistisk projekt på kort sigt. Hvorvidt projektet kan vise sig at være gangbart på lidt længere sigt er svært at vurdere på nuværende tidspunkt. For nuværende synes der dog hverken at kunne spores en voldsom stor politisk vilje til at udbygge det europæiske integrationsprojekt med en stærkere forsvarsdimension eller at være de fornødne militære kapaciteter. Det kan ikke udelukkes, at valget af Trump snarere vil bidrage til at forøge den igangværende krise i det europæiske integrationsprojekt end det vil føre til, at europæerne rykker sammen og styrker samarbejdet (Kundnani 2017; 3-5)

Sammenfatning

Valget af Donald Trump har gjort det tydeligt for NATO-Europa, at man må vise amerikanerne, at NATO er en institution, som fortsat har relevans for USA, og det er den generelle forventning, at NATO i de kommende år først og fremmest vil blive bedt om at levere mere på terrorbekæmpelse. Den usikkerhed som Trump har skabt har herudover fået flere af alliansens medlemmer til at styrke deres bilaterale relationer, og enkelte af de europæiske medlemslande er begyndt at udvise spæde tegn på strategisk hedging-adfærd. Sammenholdt med Brexit har valget af Trump endvidere sat skub i diskussionerne om behovet for at videreudvikle en fælles-europæisk forsvarsdimension.



DANMARK, NATO OG TRUMP

NATO har siden Anden Verdenskrig spillet den helt centrale rolle i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Det var den transatlantiske alliance og amerikanske sikkerheds-garantier, der gav Danmark sikkerhed under Den Kolde Krig, og det har i stort omfang været gennem NATO-ledte operationer, at danske interesser og værdier er blevet forsøgt fremmet med militære magtmidler i årene efter Sovjetunionens kollaps i 1991. Dertil kommer, at NATO og den amerikanske tilstedeværelse i Europa i høj grad har udgjort selve forudsætningen for europæisk samarbejde og integration (Joffe 1984). Det kan derfor også få endog særdeles store konsekvenser for dansk udenrigspolitik, når alliancens ubestridte leder, USA, justerer sin alliancepolitiske kurs og sår tvivl om viljen til at påtage sig lederskabet i alliancen. I det følgende zoomer vi ind på nogle af de mulige implikationer for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

Ifølge NATO's egne tal udgjorde det danske forsvarsbudget kun 1,14 procent af BNP i 2016.

Først og fremmest er der grund til at tro, at den nye amerikanske administrations krav om større forsvarsinvesteringer vil føre til et forøget dansk forsvarsbudget. Ifølge NATO's egne tal udgjorde det danske forsvarsbudget kun 1,14 procent af BNP i 2016, og kun otte europæiske medlemslande (bortset fra Island og Luxembourg) investerede en mindre andel af BNP i de væbnede styrker end Danmark. Det europæiske gennemsnit lå på 1,47 procent af BNP. Det gør samlet set Danmark sårbar overfor allieret kritik, og vurderet på de foreløbige udmeldinger fra den danske regering og forsvarsforligspartierne, så er der da også grund til at tro, at det amerikanske pres virker efter hensigten (Klarskov 2017; Olesen 2017). Timingen i de danske udmeldinger om et løft i forsvarsbudgettet er i øvrigt interessant, fordi det indikerer, at det er amerikansk pres snarere end frygten for Rusland eller islamistisk terrorisme, der ser ud til at bevæge de centrale danske beslutningstagere i retning af at opprioritere Forsvaret. Villigheden til at afsætte flere ressourcer til militæret blev således ikke fundet umiddelbart efter de russiske aggressioner i Ukraine, men i kølvandet på valget af Donald Trump. I den forstand følger spillet om de danske forsvarsbudgetters størrelse en velkendt formel. (Ringsmose 2009)

Forøget usikkerhed om USA's fremtidige vilje til at engagere sig i NATO og Europa, må for det andet forventes at sætte gang i danske overvejelser om supplerende sikkerhedsarrangementer (Kristensen 2017). Som beskrevet ovenfor er der næppe grund til at forestille sig, at Washington vender alliancen ryggen fra den ene dag til den anden, men alene tendensen til et reduceret amerikansk lederskab vil sandsynligvis give anledning til refleksioner om Danmarks langsigtede placering i den transatlantiske og europæiske sikkerhedsarkitektur. Med andre ord: Hvilke hedging-optioner har Danmark? Er det muligt for København at "spille på flere heste"? Og i givet fald hvilke? Er der eksempelvis ræson i at overveje – som nogle har foreslået – at styrke relevante regionale samarbejdsfora, herunder arbejde for et stærkere nordisk forsvarssamarbejde? (Kjærgaard 2017; Kongstad 2017)

Timingens i de danske udmeldinger om et løft i forsvarsbudgettet er interessant, fordi det indikerer, at det er amerikansk pres snarere end frygten for Rusland eller islamistisk terrorisme, der ser ud til at bevæge de centrale danske beslutningstagere i retning af at opprioritere Forsvaret.

For størstedelen af de europæiske alliancemedlemmer er det ret enkelt. For selvom den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitiske dimension, CSDP'en, kun har gjort meget begrænsede fremskridt siden St. Malo-topmødet i 1998, så udgør den et oplagt (om end svagt) supplement til NATO og de amerikanske sikkerheds-garantier. Og som beskrevet ovenfor, så er der da også spæde tegn på, at CSDP'en måske er på vej til at få nyt momentum i de kommende år. Men den vej er ikke farbar for Danmark, der på grund af EU-forbeholdet på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område ikke har mulighed for at engagere sig i denne del af det europæiske samarbejde. I vores optik er forbeholdet imidlertid så langtfra ensbetydende med, at Danmark ikke kan knytte tættere bånd til de europæiske alliancepartnere og dermed reelt nærme sig kernen i det europæiske samarbejde om forsvar og sikkerhed. Det kan dels ske via bilaterale samarbejdsaftaler med nogle af de store europæiske kernelande (fx Frankrig og Tyskland), og dels gennem europæiske samarbejder i rammen af NATO's Smart Defence-initiativ. "Smart Defence" er den betegnelse, NATO har givet allianceinterne samarbejder med henblik på at få en større effekt ud

af de nationale forsvarsinvesteringer ved blandt andet fællesanskaffelser og fælles udviklingsprojekter. Tiltag som Smart Defence vil kunne bidrage til at "sprede den danske sikkerhedspolitiske portefølje" uden at forbyrde sig mod forsvarsforbeholdet. Dertil kommer, at investeringer i den type af arrangementer ikke nødvendigvis vil ske på bekostning af Danmarks placering i NATO-samarbejdet. Måske tværtimod.

Valget af Donald Trump kan for det tredje få konsekvenser for Danmarks muligheder for at føre en aktivistisk udenrigspolitik. Erfaringerne fra Irak, Afghanistan og Libyen gjorde det klart, at den legitimitet, som NATO kan tilføre en international indsats, gør det lettere (både indenrigs- og udenrigspolitisk) for Danmark at bidrage til missioner, der orkestreres af alliancen. Den amerikansk-ansførte invasion og stabiliseringsmission i Irak førte til betydelige spændinger i såvel Europa som i Folketinget, og det er vanskeligt at forestille sig en dansk regering, der ikke vil foretrække at deltage i en NATO-ledet operation frem for en amerikansk ansført "koalition af villige". Hvis den nye amerikanske præsidents lede ved multilaterale institutioner resulterer i flere amerikanske militære indsatser uden om NATO (og uden FN-mandat), kan det stille danske beslutningstagere overfor vanskelige valg. For selvom det efterhånden er blevet en veletableret sandhed, at aktivismen tjener danske interesser og placerer Danmark i en fordelagtig position vis-a-vis USA (Henriksen & Ringsmose 2011), så har nye amerikansk-ansførte indsatser med "koalitioner af villige" også potentialet til at splitte såvel europæerne som den danske befolkning og Folketinget. Det gælder ikke mindst med Donald Trump i Det Hvide Hus. Den danske aktivisme ser derfor også i skrivende stund ud til at få vanskeligere kår i de kommende år. Det hører dog med til historien, at den amerikansk-orienterede aktivisme var robust nok til at bestå i perioden fra 2001-2009, hvor en anden præsident med begrænset popularitet i Europa, George W. Bush, stod i spidsen for den amerikanske udenrigspolitik (Olesen 2017).



KONKLUSION

Selvom de mest dystre forudsigelser om Donald J. Trumps betydning for NATO viste sig at være for pessimistiske, hersker der fortsat en ikke ubetydelig usikkerhed om den forventede amerikanske linje i NATO. Selvom vi forudser, at der også fremadrettet vil være stor uforudsigelighed forbundet med Det Hvide Hus' udenrigs- og sikkerhedspolitiske ageren, er det sandsynligt, at amerikanerne vil justere deres NATO-politik i de kommende år. Det gælder i særdeleshed i diskussionen om byrdedeling, hvor Trump-administrationen har lagt et hidtil uset pres. I skrivende stund ser det også ud til, at amerikanerne under Trump vil påtage sig en mindre grad af lederskab i alliancen end tidligere amerikanske præsidenter. USA vil dog formentlig forvente, at NATO-Europa påtager sig et større ansvar også uden for det transatlantiske område. Den hidtidige usikkerhed om den amerikanske opbakning har bl.a. bevirket, at flere af alliancens medlemmer er begyndt at styrke deres bilaterale relationer, og vores interviews i Bruxelles indikerer også, at der er enkelte af de stater, der føler sig mest truede af Rusland, der viser tegn på strategisk hedging. Debatten om en fælleseuropæisk forsvarsdimension har også fået nyt liv.

Set med danske briller er der flere udfordringer forbundet med valget af Trump. Den mest håndgribelige og iøjnefaldende er misforholdet mellem de amerikanske krav til medlemsstaternes forsvarsbudgetter og størrelsen på det danske. Det ser derfor også ud til, at Folketinget kan blive nødt til at finde nogle flere penge til forsvaret i det næste forsvarsforlig. På lidt længere sigt kan den usikkerhed, som Trump har fået skabt om NATO, også føre til danske overvejelser om behovet for supplerende sikkerhedsarrangementer. Bør ikke også Danmark begynde at 'hedge'? Her er det klart, at det danske forsvarsforbehold skaber særlige udfordringer. Endelig er det også vores bud, at Trumps måde at agere udenrigs- og sikkerhedspolitisk vil kunne komme til at udfordre den danske aktivisme og den relativt store politiske opbakning, som aktivisme har nydt i den danske befolkning og på Christiansborg.

Litteratur

Alter, Benjamin, 'Will Trump Lift U.S. Sanctions Against Russia?', *Foreign Affairs*, 27. Januar 2017. Tilgængelig på: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2017-01-27/will-trump-lift-us-sanctions-against-russia>

Baker, Peter, 'Trump Meets Theresa May of Britain as He Weighs Lifting Russia Sanctions', **New York Times**, 27. Januar 2017. Tilgængelig på: <https://www.nytimes.com/2017/01/27/world/europe/theresa-may-britain-trump.html>

BBC News, Donald Trump hints US could end 'One China' policy', 12. December 2016. Tilgængelig på: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38282825>

Beesley, Arthur & Stefan Wagstyl (2017), "German foreign minister attacks US' NATO spending demands", **Financial Times**, 31. Marts, <https://www.ft.com/content/3a25572c-1619-11e7-80f4-13e067d5072c>

Besch, Sophia, 'EU defence, Brexit and Trump, The Good, the Bad and the Ugly', 16. December 2016, **Centre for European Reform**. Tilgængelig på: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf

Birnbaum, Michael (2011), "Gates rebukes European allies in farewell speech", **Washington Post**, 10. juni, https://www.washingtonpost.com/world/gates-rebukes-european-allies-in-farewell-speech/2011/06/10/AG9tKeOH_story.html?utm_term=.4494c30dacf

Birnbaum, Michael (2017), "Tillerson clashes with NATO allies on defense spending at Brussels meeting", **Washington Post**, March 31. Tilgængelig på: https://www.washingtonpost.com/world/tillerson-clashes-with-nato-allies-on-defense-spending-during-brief-meeting/2017/03/31/0d34906c-1618-11e7-924b-58851f3a675d_story.html?utm_term=.4350abc3841c

Borger, Julian, 'Trump security adviser Flynn resigns after leaks suggest he tried to cover up Russia talks', **The Guardian**, 14. Februar 2017. Tilgængelig på: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/13/michael-flynn-resigns-quits-trump-national-security-adviser-russia>

Brannen, Kate, 'Steve Bannon is Making Sure There is No White House Paper Trail', **Foreign Policy**, 30. Januar 2017. Tilgængelig på: <http://foreignpolicy.com/2017/01/30/steve-bannon-is-making-sure-theres-no-white-house-paper-trail-trump-president/>

Bremmer, Ian, 'Trump will Thaw Chilly U.S.-Russia Relationship', **Time**, 28 november 2016. Tilgængelig på <http://time.com/4574480/us-russia-relationship/>

Buckley, Chris, 'China's Leader Urges Restraint on North Korea in Call With Trump', **New York Times**, 24. April 2017. Tilgængelig på: https://www.nytimes.com/2017/04/24/world/asia/north-korea-trump-china-xi-jinping.html?_r=0

Burns, Robert (2011), "Gates says NATO alliance in danger of breaking", **The Salon**, http://www.salon.com/2011/06/15/us_gates_breaking_with_europe/.

Council of Foreign Relations, 'Transition 2017: The Next Commander in Chief'. 2017. Tilgængelig på: <http://www.cfr.org/campaign2016/>

Denyer, Simon, 'Is Trump ready for war in the South China Sea, or is his team just not being clear?', **Washington Post**, 24. Januar 2017. Tilgængelig på: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/01/24/is-trump-ready-for-war-in-the-south-china-sea-or-is-his-team-just-not-being-clear/?utm_term=.7c31d221062b

Delcker, Janosch (2017), "Schultz to Trump: Forget about 2 procent defence spending", **Politico.eu**, April 10, <http://www.politico.eu/article/schulz-to-trump-forget-about-2-percent-defense-spending/>.

Feder, J. Lester, 'This Is How Steve Bannon Sees the Entire World', **Buzzfeed**, 16. November 2017. Tilgængelig på: https://www.buzzfeed.com/lesterfeder/this-is-how-steve-bannon-sees-the-entire-world?utm_term=.oc8NJGqzx8#.slp6Mv3a2m

Fosset, Katelyn (2017), "Is NATO Doomed?", **Politico**, <http://www.politico.com/magazine/story/2016/12/russia-nato-war-richard-shirreff-214539>

Frum, David, 'Trump's Plan to End Europe', **The Atlantic**, 13. april 2017. Tilgængelig på: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/05/the-plan-to-end-europe/521445/>

Fuchs, Michael H., 'Trump's Doctrine of Unpredictability', **Democracy Journal**, January 26, 2017. Tilgængelig på: <http://democracyjournal.org/arguments/trumps-doctrine-of-unpredictability/>

Gaouette, Nicole & Richard Roth, 'UN Ambassador Haley Hits Russia Hard on Ukraine', **CNN International**, 3. Februar 2017. Tilgængelig på: <http://edition.cnn.com/2017/02/02/politics/haley-russia-un/>

Gertz, Geoffrey, 'What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners?', **Brookings**, 8. Februar 2017. Tilgængelig på: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/>

Goh, Evelyn, 'Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies', 2005, **Policy Studies** 16, tilgængelig på: <http://www.eastwestcenter.org/publications/meeting-china-challenge-us-southeast-asian-regional-security-strategies>

Greenwood, Max (2017), "Ex-NATO Commander: Trump-Russia relation 'going downhill'", **thehill.com**, April 9, <http://thehill.com/policy/defense/327970-ex-nato-commander-trump-russia-relationship-going-downhill>.

Guzansky, Yoel, 'Strategic Hedging by Non-Great Powers in the Persian Gulf', in Aharon Klieman (ed.), **Great Powers and Geopolitics: International Affairs in a Rebalancing World**, Springer (2015), 231-252

Henriksen, Anders & Jens Ringsmose, 'Hvad fik Danmark ud af det?', **DIIS report**, 2011:14.

Hohmann, James, 'The Daily 202: Donald Trump embraces the risky 'Madman Theory' on foreign policy', **Washington Post**, 20 december 2017. Tilgængelig på: https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/daily-202/2016/12/20/daily-202-donald-trump-embraces-the-risky-madman-theory-on-foreign-policy/58583391e9b69b36fcfeaf47/?utm_term=.9f63b435d1ab

Joffe, Josef (1984), "Europe's American Pacifier", **Foreign Policy**, No. 54 (Spring), 64-82.

Jung-a, Song, 'US warns North Korea not to test Trump's resolve', **Financial Times**, 17. april 2017. Tilgængelig på: <https://www.ft.com/content/a9c37444-2337-11e7-8691-d5f7e0cd0a16>

Kagan, Robert, 'The twilight of the liberal world order', **Brookings Report**, January 2017. Tilgængelig på: <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>

Kaplan, Fred, 'The Grown-Ups are Locked Out', **Slate**, 15. Marts 2017. Tilgængelig på: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2017/03/the_powerlessness_of_mattis_mcmaster_and_tillerson.html

Kaufman, Joyce P., 'The U.S. perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future', **International Affairs**, Vol. 93 (2017) 251-266.

Keohane, Daniel, 'Trump's Troubling Bilateralism', **Carnegie Europe**, 20. Januar 2017. Tilgængelig på: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67748>

Kissinger, Henry (2014), **World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History**, London: Penguin Books.

Kjeldsen, Mads & Friis Arne Petersen (2014), "China and NATO: Room for Partnership?", in Trine Flockhart (ed.), *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*, Copenhagen: DIIS.

Kjærgaard, Steen, 'Nødvendigt at samarbejde om sikkerhed i Østersøregionen', **DIIS Policy Brief**, Februar 2017.

Klarskov, Kristian (2017), "Politisk flertal for flere penge til forsvaret", **Politiken**, 19. marts. <http://politiken.dk/indland/art5878287/Politisk-flertal-for-flere-penge-til-forsvaret>.

Kongstad, Jesper & Jette Elbæk Maressa, 'Trump kan tvinge Danmark ind i et styrket nordisk forsvarssamarbejde', **Jyllandposten**, 28. februar 2017. Tilgængelig på: <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE9398666/trump-kan-tvinge-danmark-ind-i-et-styrket-nordisk-forsvarssamarbejde/>

Kristensen, Kristian Søby, 'Militærforsker: Tre store forandringer rammer dansk forsvarspolitik', **Altinget**, 28. februar 2017. Tilgængelig på: <http://www.alinget.dk/artikel/forsker-tre-store-forandringer-rammer-nu-dansk-forsvarspolitik>

Kundnani, Hans, 'President Trump, the U.S. Security Guarantee, and the Future of European Integration', **Policy Brief No. 048**, 2017, The German Marshall Fund of the United States. Tilgængelig på: <http://brussels.gmfus.org/publications/president-trump-us-security-guarantee-and-future-european-integration>

Labott, Elise & Zachary Cohen, 'White House demands deep cuts to State, UN funds', **CNN International**, 15 marts 2017. Tilgængelig på: <http://edition.cnn.com/2017/03/13/politics/state-un-budget-cuts/>

Landler, Mark & Michael Forsythe, 'Trump Tells Xi Jinping U.S. Will Honor 'One China' Policy', **New York Times**, 9. februar 2017. Tilgængelig på: https://www.nytimes.com/2017/02/09/world/asia/donald-trump-china-xi-jinping-letter.html?_r=0

Lundestad, Geir (1986), "Empire by Invitation: The United States and Western Europe, 1945-1952", **Journal of Peace Research**, Vol. 23, no. 3, 263-277.

Lynch, Colum, 'White House Seeks to Cut Billions in Funding for United Nations', **Foreign Policy**, 13. Marts 2017. Tilgængelig på: <http://foreignpolicy.com/2017/03/13/white-house-seeks-to-cut-billions-in-funding-for-united-nations/>

Mattis, James (2017), Speech at NATO-Headquarters, February 2015. Tilgængelig på: <https://nato.usmission.gov/february-15-2017-intervention-secretary-defense-mattis-session-one-north-atlantic-council/>

Mazarr, Michael J., 'The Once and Future Order', **Foreign Affairs**, January/ February 2017, pp. 25-40.

McKew, Molly, 'Trump's Plan to Fight ISIS With Putin Isn't Just Futile. It's Dangerous', **Politico Magazine**, 5. Februar 2017. Tilgængelig på: <http://www.politico.com/magazine/story/2017/02/trumps-plan-to-fight-isis-with-putin-isnt-just-futile-its-dangerous-214743>

Mead, Walter Russel, 'The Jacksonian Revolt', **Foreign Affairs**, March/ April 2017, pp. 2-7

Mediros, Evan S., "Strategic Hedging And The Future of Asia Pacific Stability", **The Washington Quarterly**, vol. 29 (1).

Mouritzen, Hans (2017) 'Small States and Finlandisation in the Age of Trump', **Survival**, 59:2, 67-84.

Nakamura, David & Juliet Eilperin, 'Trump to focus on 'peace through strenght' over Obama's 'soft power' approach', **Washington Post**, 29 december 2016. Tilgængelig på https://www.washingtonpost.com/politics/trump-to-focus-on-peace-through-strength-over-obamas-soft-power-approach/2016/12/28/286770c8-c6ce-11e6-8bee-54e800ef2a63_story.html?utm_term=.c2834990ad76

Nakamura, David & Abby Phillip, 'Trump acknowledges Russian involvement in meddling in U.S. elections', **Washington Post**, 11. Januar 2017. Tilgængelig på: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-cites-kremlin-statement-to-deny-reports-of-russia-ties-asks-if-we-are-living-in-nazi-germany/2017/01/11/a710f2b4-d777-11e6-b8b2-cb5164beba6b_story.html?utm_term=.b3efd961c4b0

NATO (1949), **Den Nordatlantiske Traktat**, NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da

NATO, Allied Command Transformation (ACT), **Strategic Foresight Analysis**, 2013 Report, tilgængelig på: http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/sfa_security_implications.pdf

NATO, Allied Command Transformation (ACT), Strategic Foresight Analysis 2015 Interim Update to the SFA 2013 Report, tilgængelig på: <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>.

Niblett, Robin, 'Liberalism in Retreat', **Foreign Affairs**, January/ February 2017, pp. 17-24.

Nye Jr., Joseph S., 'Will the Liberal Order Survive?', **Foreign Affairs**, January/ February 2017, pp. 10-16.

Olesen, Mikkel Runge (2017), "Det dansk-amerikanske forhold efter den kolde krig i lyset af valget af Trump", **Internasjonal Politikk**, vol. 75, no. 1, 1-8, <http://dx.doi.org/10.23865/ip.v75.694>.

Osborn, Andrew & Aleander Winning, 'Putin and Trump agree to try to rebuild U.S.-Russia ties, cooperate in Syria', **Reuters**, 28. Januar 2017. Tilgængelig på: <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-putin-idUSKBN15C0SK>

O'Toole, Molly (2016), "Is NATO Still Relevant? Trump's Not the Only One Asking", **Foreign Policy**, April 1, <http://foreignpolicy.com/2016/04/01/is-nato-still-relevant-trumps-not-the-only-one-asking/>.

Patrick, Stewart M. (2017), "Trump and World Order: The Return of Self-Help", **Foreign Affairs**, March-April, 52-57.

Przystup, James & Robert A. Manning, 'Does Trump Want a 19th-Century World Order?', **Foreign Policy**, 9. February 2017. Tilgængelige på: <http://foreignpolicy.com/2017/02/09/does-trump-want-a-19th-century-world-order/>

Reuters, 'Juncker calls for an EU army', **DW**, 8. marts 2016. Tilgængelig på: <http://www.dw.com/en/juncker-calls-for-an-eu-army/a-36337676>

Reuters, 'Trump says NATO not obsolete, reversing campaign stance', 12. April 2017. Tilgængelig på: <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-idUSKBN17E20K>

Ringsmose, Jens (2009), "Paying for Protection: Denmark's Military Expenditures During the Cold War", **Cooperation & Conflict**, Vol. 44, no. 1, 73-97.

Ringsmose, Jens (2010). "NATO Burden Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War", **Contemporary Security Policy**, Vol. 31, No. 2, pp. 319-338.

Ringsmose, Jens (2007). "**Frihedens assurancepræmie**" – NATO, Danmark og forsvars-budgetterne, Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Syddanske Universitet

Ringsmose, Jens & Sten Rynning (2017), "Now for the hard part: NATO's strategic adaptation to Russia", **Survival**, Vol. 59, no. 3.

Rothman, Noah (2017), "The End of Atlanticism", Commentary, 17. januar, <https://www.commentarymagazine.com/foreign-policy/europe/the-end-of-atlanticism-nato/>.

Rumer, Eugene, Richard Sokolsky & Andrew S. Weiss, 'Trump and Russia', **Foreign Affairs**, March/ April 2017, ss. 12-19.

Sanger, David E. & Maggie Habermann (2016), "Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack", **New York Times**, 20. juli.

Sanger, David, 'Tillerson and Putin Find Little More Than Disagreement in Meeting' **New York Times**, 12. april 2017. Tilgængelig på: <https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/tillerson-putin-lavrov-russia-syria.html>

Shapiro, Jeremy (2017), "This is how NATO Ends", **Foreign Policy**, 15. februar. Tilgængelig på <http://foreignpolicy.com/2017/02/15/this-is-how-nato-ends-trump-europe/>

Sherwood, Leah, 'Small States' Strategic Hedging for Security and Influence', **TRENDS**, 14. September 2016. Tilgængelig på: <http://trendsinstitution.org/small-states-strategic-hedging-for-security-and-influence/>

Sloan, Stanley (2016), **Defense of the West: NATO, the European Union, and the Transatlantic Bargain**, Manchester: Manchester University Press.

Smith, David, 'Trump withdraws from Trans-Pacific Partnership amid flurry of orders', **The Guardian**, 23. Januar 2017. Tilgængelig på: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/23/donald-trump-first-orders-trans-pacific-partnership-tpp>

Swanson, Ana & Damian Paletta, 'Trump says he will not label China currency manipulator, reversing campaign promise', **Washington Post**, 12. April 2017. Tilgængelig på: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/04/12/trump-says-he-will-not-label-china-currency-manipulator-reversing-campaign-promise/?utm_term=.99a6e5cb6a4a

Thies, Wallace J. (2003), **Friendly Rivals: Bargaining and Burden-Shifting in NATO**, New York: M.E. Sharpe.

Tillerson, Rex (2017), **NATO Foreign Ministerial Intervention Remarks**, US State Department, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/03/269339.htm>.

Tjalve, Vibeke Schou, 'No simple nationalist; The Trump Presidency will Force Defining Choice on Europe', **DIIS Policy Brief**, November 2016. Tilgængelig på: http://pure.diis.dk/ws/files/691431/Trump_is_no_simple_nationalist_WEB.pdf

Transcript of Donald Trump's 2016 presidential announcement, 16. Juni 2015: Tilgængelig <http://www.nydailynews.com/news/politics/transcript-donald-trump-2016-presidential-ann>

Trump's interview with The Times and Bild 2017, 17. Januar 2017. Tilgængelig på: <https://dinmerican.wordpress.com/2017/01/17/trumps-interview-with-the-times-and-germanys-bild/>

Trump, Donald, Tweet om Rusland, 15 februar 2017. Tilgængelig på: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/831846101179314177?lang=da>

United Kingdom, Ministry of Defense, Strategic Trends Programme, **Global Strategic Trends - Out to 2045** (2014). Tilgængelig på: <https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends-out-to-2045>

U.S. Department of State, 'NATO Foreign Ministerial Intervention Remarks', March 31, 2017. Tilgængelig på: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/03/269339.htm>

Vogel, Kenneth P. & Michael Crowley, 'Trump tells Ukrainian politician he won't lift Russia sanctions', **Politico Magazine**, 2. Marts 2017. Tilgængelig på: <http://www.politico.com/story/2017/02/trump-ukraine-russia-sanctions-234631>

Voros, Joseph, 'A generic foresight process framework', (2005) **Foresight**, Vol. 5, no. 3, pp. 10-21.

Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5. september 2014.

William, Phil (1985), **The Senate and US Troops in Europe**, New York, St. Martins Press.

White House, the, 'Inaugural Address', 20. Januar 2017. Tilgængelig på: <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>

White House, the, 'Joint Press Conference with President Trump and German Chancellor Merkel', 17. Marts 2017. Tilgængelig på: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/17/joint-press-conference-president-trump-and-german-chancellor-merkel>

Wright, Thomas, 'Trump's 19th Century Foreign Policy', 20. Januar 2016, **Politico Magazine**. Tilgængelig på: <http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546?o=2>

Wright, Robin, 'Trump's Flailing Foreign Policy Bewilders the World', **The New Yorker**, 17. Februar 2017. Tilgængelig på: <http://www.newyorker.com/news/news-desk/trumps-flailing-foreign-policy-bewilders-the-world>

Fotoliste

Forsidefoto: www.nato.int

Side 4-5: Polfoto, SWNS

Side 10: www.nato.int

Side 20-21: Polfoto, AP, Virginia Mayo

Side 34-35: Polfoto, UPI, Seaman Ford Williams

Side 42-43: U.S. Navy Petty Officer 2nd Class Aramis X. Ramirez

Side 48-49: Polfoto, AP, Andrew Harnik

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier

DIIS er en uafhængig, statslig forskningsinstitution, der arbejder med internationale studier. Vi udfører og kommunikerer forskning og analysearbejde inden for globalisering, sikkerhed, udvikling og udenrigspolitik. Vi stræber efter den højeste akademiske kvalitet, og arbejder på at vores forskningsresultater skal få indflydelse på dagsordenen indenfor forskning, politik og den offentlige debat.

De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS

Denne publikation er en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS. Formålet er at formidle tværfaglig, dybgående viden om emner, som er centrale for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, både nu og på langt sigt. Forskning under de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier planlægges og udføres uafhængigt. Konklusionerne afspejler hverken de involverede ministeriers eller andre myndigheders holdninger, lige så lidt som de udgør DIIS' officielle position. Du kan finde flere oplysninger om DIIS og vores Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på www.diis.dk



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
Østbanegade 117 | 2100 København Ø | www.diis.dk