



Københavns Universitet

"We're America Bitch!

Henriksen, Anders; Ringsmose, Jens

Published in:
Internasjonal Politikk

DOI:
[10.23865/intpol.v76.896](https://doi.org/10.23865/intpol.v76.896)

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Document license:
[CC BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Citation for published version (APA):
Henriksen, A., & Ringsmose, J. (2018). "We're America Bitch! Europæisk og dansk sikkerhed under Trump. *Internasjonal Politikk*, 76(3), 121-139. <https://doi.org/10.23865/intpol.v76.896>

“We’re America, Bitch!”: Europæisk og dansk sikkerhed under Trump

Anders Henriksen¹ & Jens Ringsmose

*Faculty of Law, University of Copenhagen; Institute for Military Operations,
the Royal Danish Defence College*

Sammendrag

Artiklen argumenterer for, at den uforudsigelighed, der har omgærdet USA’s udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs siden valget af Donald J. Trump som amerikansk præsident, ikke forsvinder foreløbig, og at den vil have stor betydning for NATO. Trump forstærker presset på Europa i forhold til byrdedeling, ligesom det amerikanske lederskab i alliancen vil være for nedadgående. NATO-Europa forventes at påtage sig et større ansvar, især i forhold til terrorbekæmpelse. Usikkerheden om Trumps opbakning til NATO betyder, at flere af alliancens medlemmer begynder at styrke deres bilaterale relationer og udvise tegn på strategisk hedging. Det er bl.a. kommet til udtryk i fornyet luft til debatten om en styrkelse af den fælleseuropæiske forsvarsdimension (CSDP) samt etableringen af det såkaldte ”European Intervention Initiative”. Danmark udfordres på en række punkter af valget af Trump. Det skyldes bl.a., at de danske forsvarsbudgetter er lave, og at Trump kan true den traditionelt brede parlamentariske opbakning til den danske aktivisme. Den aktuelle usikkerhed nødvendiggør en dansk debat om behovet for supplerende sikkerhedsarrangementer.

Nøgleord: NATO · strategisk hedging · CSDP

¹ Anders Henriksen is an Associate Professor at the Faculty of Law, University of Copenhagen; Jens Ringsmose is director of the Institute for Military Operations, the Royal Danish Defence College

*Kontaktinformasjon: Jens Ringsmose. jeri@fak.dk

©2018 Jens Ringsmose og Anders Henriksen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Jens Ringsmose og Anders Henriksen (2018). “We’re America, Bitch!”: Europæisk og dansk nsikkerhed under Trump, 76: 121–139. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v76.896>

Indledning

Valget af Donald J. Trump som USA's 45. præsident sendte rystelser gennem den transatlantiske alliance. Trump havde under valgkampen betegnet NATO som "very obsolete" (O'Toole 2016) og antydet, at alliancemedlemmer, der ikke lever op til målsætningen om at bruge minimum to procent af BNP på forsvaret, ikke kunne forvente at få hjælp fra USA i en krisesituation (New York Times 2016 II). I takt med udnævnelsen af James Mattis som forsvarsminister og Rex Tillerson som udenrigsminister aftog chokket imidlertid, og i april 2017 meddelte Trump så efter et møde med NATO's Generalsekretær, Jens Stoltenberg, at NATO alligevel ikke længere var "obsolete" (Reuters 2017 II). Så selvom Trump undlod at udtrykke sin eksplicitte støtte til den såkaldte "musketered" i Atlantpagtens artikel 5 på det såkaldte "mini-topmøde" i Bruxelles i maj 2017 og i stedet fortsatte sin hårde kritik af de europæiske forsvarsbudgetter (Trump 2017), så er den generelle dommedagsstemning, der prægede NATO-hovedkvarteret i ugerne og månederne efter det amerikanske valg, gradvist blevet erstattet af "bekymret pragmatisme", nervøsitet, og en usikkerhed med hensyn til, hvordan Trump-regeringen vil tilgå NATO og europæisk sikkerhed. For at den nye amerikanske præsident er skeptisk ift. NATO, er tydeligt for enhver (Wright 2017). I maj 2017 udtalte den tyske kansler Merkel, at det nu er på tide, at Europa ser skriften på væggen og erkender, at kontinentet ikke længere kan lægge Europas skæbne i hænderne på amerikanerne (Washington Post 2017 II).

Vi argumenterer i denne artikel for, at NATO-Europa bør indstille sig på, at USA's udenrigs- og sikkerhedspolitik i de kommende år vil være forbundet med en ikke ubetydelig grad af uforudsigelighed, og at den nye præsident vil anlægge en markant mindre værdibaseret – men mere "transaktionel" – udenrigspolitik end sine forgængere i Det Hvide Hus. Den nye amerikanske stil er allerede slået igennem i den transatlantiske debat om byrdedeling og i klare tegn på, at Trump-administrationen forventer, at NATO-Europa leverer mere i forhold til bekæmpelse af terrorisme. Vi gør også gældende, at den usikkerhed om USA's linje, som Trump har skabt, ser ud til at have igangsat en intern proces i Europa, hvor en række europæiske NATO-medlemslande er begyndt at søge efter supplerende sikkerhedsarrangementer. Disse stater vil – lidt forenklet sagt – begynde at "spille på flere heste" (Patrick 2017). Det kommer bl.a. til udtryk i det fornyede fokus på en eventuel videreudvikling af det fælleseuropæiske sikkerheds- og forsvarssamarbejde samt lanceringen af det såkaldte "European Intervention Initiative". Artiklen skriver sig herved ind i det relativt nye teoretiske begreb i international politik om "strategic hedging", der bl.a. søger at indfange, hvordan mindre stater kan kompensere for størrelse og mangel på hårde virkemidler ved at indtage forskellige positioner mellem en eller flere større magter i et system, der er præget af usikkerhed.

Vores forsøg på at beskrive de implikationer, valget af Trump vil få for alliancen, er i praksis et forsøg på at forudsige fremtiden. Vi befinder os derfor metodisk i

feltet for ”foresight studies/analysis”, der normalt foretages i de tidlige stadier af en strategiudviklingsproces for at styrke en aktørs evne til at træffe strategiske beslutninger (Voros 2003). Som de fleste andre sådanne bud tager vores forudsigelser også primært afsæt i identifikationen af en række tendenser, som efter vores opfattelse allerede på nuværende tidspunkt er synlige. Vores konklusioner er i høj grad baseret på interviews med udvalgte nøglepersoner i Danmark, Washington og NATO’s hovedkvarter i Bruxelles. Efter aftale med de pågældende personer gengiver vi ikke deres navne eller organisatoriske tilknytning. Interviewformatet er forbundet med en række metodiske udfordringer, og vi kan ikke være sikre på, at tilbagemeldingerne fra vores interviewpersoner er repræsentative for opfattelsen i hele NATO eller hos alle medlemsstaterne. Vi mener dog alligevel, at vores interviewdata giver et udmærket generelt 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.²

Vi indleder med en kort redegørelse for det, der lader til at være de generelle pejlemærker i Trump-administrationens syn på international politik (afsnit 2). Herefter stiller vi skarpt på det transatlantiske sikkerhedssamarbejde og kommer med et bud på, hvorledes Trump-regeringens syn på verden vil komme til udtryk i USA’s NATO-politik (afsnit 3). Vi vender os dernæst mod de dynamikker, som valget af Trump allerede har sat i gang i Europa (afsnit 4), inden vi runder analysen af med nogle overvejelser over de udfordringer, som Trump-administrationen og de afledte europæiske dynamikker, stiller Danmark overfor (afsnit 5). Til sidst gør vi en række opsummerende bemærkninger (afsnit 6).

Trump’s ”America First”-udenrigs- og sikkerhedspolitik

Præsident Trumps udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs er fortsat omgærdet af en vis usikkerhed og uforudsigelighed. Der er ikke desto mindre en række generelle tendenser og pejlemærker, der kendetegner Trumps overordnede udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje og dermed også hans mere konkrete politik over for NATO:

Den første tendens vedrører det element af *uforudsigelighed*, der har karakteriseret Trumps hidtidige politiske udmeldinger og udenrigspolitiske dispositioner (se fx Romarheim 2017; Goldberg 2018). Uforudsigeligheden synes nemlig i et vist omfang at være en bevidst strategi fra Trumps side, og der spekuleres sågar i eksistensen af en egentlig ”doctrine of unpredictability” (Fuchs 2017; Hohmann 2017). I en større udenrigspolitisk tale i april 2016 udtalte Trump, at han gerne ville have, at USA fremstod uforudsigeligt (Trump 2016). Samme budskab genfindes i en analyse fra juni 2018 (Goldberg 2018). Værdien af at agere uforudsigeligt ligger i, at en

² Artiklen har taget højde for begivenheder indtil medio juni 2018.

uforudsigelig aktør ofte kan have held til at tiltage sig et overtag i en forhandlingssituation og dermed opnå større indrømmelser.

I forhold til *retningen* på Trumps udenrigs- og sikkerhedspolitik så har den amerikanske præsident som bekendt annonceret en nationalt-orienteret "America First"-politik, der bl.a. indeholder et klart budskab om, at andre stater udnytter USA. For mens eksempelvis Kina og Mexico i Trumps optik udnytter det internationale handelssystem til at øge deres velstand på bekostning af den arbejdende amerikanske befolkning, så "free-rider" europæerne, japanerne og sydkoreanerne på USA's militære kapaciteter og historiske position som forsvareren af international fred og stabilitet.

Det interessante spørgsmål er selvfølgelig, hvorledes den USA-orienterede dagsorden kommer konkret til udtryk i Trumps udenrigs- og sikkerhedspolitiske dispositioner. Et par overordnede træk ser ud til at blive gennemgående.

På det helt overordnede plan ser det for det første ud til, at Trump forholder sig skeptisk til *USA's rolle som beskytter af en værdibaseret liberal verdensorden*. Han har ved flere lejligheder givet udtryk for, at USA har udvist arrogance og naivitet i bestræbelserne på at understøtte den internationale liberale orden, og at de amerikanske krige i Mellemøsten var et udslag af en arrogant og farlig forestilling om, at USA kan "make western democracies out of countries that had no experience or interests in becoming a western democracy" (Trump 2016). Trump har til gengæld konsekvent betonet nødvendigheden af at udrydde "radikal islamisme", og nedkæmpelsen af ISIL synes at være den klareste militære prioritet. Trumps mindre værdibaserede udenrigspolitik er bl.a. kommet til udtryk ved, at han har signaleret, at USA er åben over for at samarbejde med Rusland i kampen mod ISIL (McKew 2017; Reuters 2017 I). I forbindelse med G7-topmødet i Canada i juni 2018 gav Trump endvidere udtryk for, at han gerne så, at Rusland – trods annekteringen af Krim – blev inviteret tilbage i det internationale forum for verdens største økonomier (CNN 2018 I).

Det er formentlig også i lyset af Trumps mindre værdibaserede syn på verden, at vi skal forstå præsidentens vilje til at forhandle og indgå aftaler med statsledere som Tyrkiets Erdogan og Egyptens Abdel Fattah el-Sisi. Trump satte selv ord på den mindre værdibaserede stil 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).

Trump nærer for det andet tydeligvis en *forkærlighed for bilaterale relationer*, der har karakter af gensidige "transaktioner" / "noget for noget" (Keohane 2017; Frum 2017). Det har bl.a. været synligt i hans tilgang til Nordkorea, hvor præsidenten kun i begrænset omfang har involveret andre stater, der har særlig interesse i udviklingen på den koreanske halvø. 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") anskues som et udslag af svaghed og ikke reel magt (Tjalve 2016; Nakamura & Eilperin 2016). Grundopfattelsen hos

den amerikanske præsident lader til at være, at amerikansk engagement i store multilaterale projekter/institutioner fører til tab af både omdømme og ressourcer (Gertz 2017). Det er faktisk tvivlsomt, om Trump overhovedet ser nogen værdi i at lade USA være en del af nogen alliance (Goldberg 2018). Betonningen af bilateralisme og ”transactionalism” er især kommet tydeligt til udtryk i handelspolitikken, der i Trumps optik er et ”nulsumsspil”, som kan reduceres til en kamp om markedsandele (Gertz 2017). Han har trukket USA ud af TPP – Trans-Pacific Partnership – i Stillehavsregionen og også givet udtryk for, at USA kan blive trukket ud af NAFTA (frihandelsaftalen mellem USA, Canada og Mexico), hvis ikke USA kan få genforhandlet bedre vilkår. I maj 2018 indførte USA told på import af bl.a. stål og aluminium fra Canada, Mexico og EU som led i Trumps bestræbelser på at bekæmpe det, præsidenten har betegnet som ‘unfair’ konkurrence (CNBC 2018).

Skepsissen over for multilateralt samarbejde er imidlertid ikke begrænset til handelspolitikken. Trump har også ytret sig kritisk om EU, og han har karakteriseret Brexit som ”a great thing” (New York Times 2016 I; Frum 2017). Den 1. juni 2017 bekendtgjorde Trump, at han agter at leve op til sit løfte fra præsidentvalgkampen om at trække USA ud af den historiske Paris-aftale, der skal begrænse den globale opvarmning. Trump ledsagede meget sigende sin beslutning ved at bemærke, at han ”was elected to represent the citizens of Pittsburgh, not Paris” (New York Times 2017). I juni 2018 proklamerede USA’s FN ambassadør, at USA forlader FN’s Menneskerettighedsråd, fordi rådet efter amerikanernes opfattelse fokuserer alt for meget på Israel og ikke gør nok for at påtale menneskerettighedskrænkelser i andre stater (CNN 2018 II).

Trump’s protektionistiske ”America First”-dagsorden er ikke umiddelbart at sidestille med isolationisme i klassisk amerikansk forstand, og det ser ikke ud til, at Trump vil forsøge at gøre USA ”Great Again” ved at afkoble landet fuldstændig fra den omgivende verden. Som præsidenten udtalte på en pressekonference i anledning af den tyske kansler Merkels besøg i Det Hvide Hus i marts 2017, så er han en ”free trader”. Men han er også en “fair trader and our free trade has led to a lot of bad things happening.” (White House March 2017). Logikken i Trump-administrationens tænkning lader til at være, at USA’s interesser bedst varetages via en bilateraliseret og langt mindre værdidrevet amerikansk udenrigspolitik (Przystup & Manning 2017). Filosofien ser med andre ord ud til at tage udgangspunkt i, at det er USA, som skal gøres til et stærkere og mere velstående land, og ikke nødvendigvis verden, der skal gøres til et bedre sted. I sin indsættelsestale opsummerede den nye præsident budskabet: ”From this day forward, a new vision will govern our land. From this day forward, it is going to be only America first, America first.” (The White House 2017). En mindre flatterende måde at betegne Trumps udenrigspolitiske doktrin er: ”We’re America, Bitch!” (Goldberg 2018).

Trump’s usentimentale betoning af bilateralisme på bekostning af værdibaserede fællesskaber tyder på, at han vil føle sig mindre forpligtet end sine forgængere i Det Hvide Hus til at fortsætte samarbejder og alliancer, der primært er baseret på historiske forbindelser og gensidig tillid. Han har endda givet udtryk for, at fastholdelsen

af ”special relationships” uden klare amerikanske fordele vil kunne blive anset for at være tegn på amerikansk svaghed. I sin udenrigspolitiske tale i 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” (Trump 2016) . Som vi skal se i det næste afsnit, så er dette budskab allerede blevet serveret for NATO-landene.

”America First” og Trumps syn på NATO

Atlantpagten fra april 1949 er i sin essens et amerikansk løfte om at opgive den traditionelle ikke-interventionistiske udenrigspolitisk mod et europæisk løfte om til gengæld at samarbejde for at understøtte en økonomisk udvikling i Europa, der skal styrke NATO-Europas økonomi og evne til at forsvare sig selv mod en ekstern trussel (Sloan 2016). De underskrivende parter bekendte sig ved samme lejlighed til en række grundlæggende vestlige værdier i form af demokrati, grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincipper (NATO 1949). Fundamentet under det hele var en fælles erkendelse af gensidig afhængighed og en fælles vestlig kultur. NATO er derfor også mere end en traditionel militær alliance.

Den gensidige afhængighed har imidlertid altid været præget af en vis portion asymmetri i den forstand, at Europa altid har haft mere behov for USA end omvendt. Selv efter Sovjetunionens kollaps har europæerne følt et stærkt behov for at holde USA engageret i Europa. En af konsekvenserne af det asymmetriske forhold har været, at USA har været den ”uundværlige alliancepartner” og den part, der har haft førertrøjen på, når NATO har ageret som kollektiv aktør. Men med Trump som amerikansk præsident er den overordnede amerikanske tilgang til NATO blevet mere uforudsigelig. I dette afsnit søger vi at give et bud på, hvorledes Trump-regeringens syn på verden og dens udfordringer vil komme til udtryk i USA’s politik over for NATO. Vi kigger konkret på tre dimensioner: byrdedeling, amerikansk lederskab og Washingtons syn på NATO som et relevant sikkerhedspolitisk værktøj

Det første element er også det mest forudsigelige: *Byrdedeling*. Med tanke på den amerikanske præsidents forkærlighed for ”transnational relationships” kan det nemlig ikke undre, at Trump-administrationens tilgang til NATO først og fremmest har været domineret af en stærk amerikansk betoning af en (i amerikansk optik) mere ligelig byrdedeling. Budskabet har således været krystalklart lige siden valgkampen: Den amerikanske andel af alliansens samlede forsvarsbudget er for stor (omtrent 70 procent), og de europæiske NATO-lande må leve op til erklæringen fra Wales-topmødet i 2014 og anvende mindst to procent af BNP på forsvaret, heraf mindst 20 procent på materielinvesteringer (Wales Summit Declaration).

Selvom debatten om byrdedeling er omtrent lige så gammel som NATO (i en vis forstand tog den sågar sin begyndelse før indgåelsen af Atlantpagten i 1949 (Thies

2003)), så adskiller Trump-regeringens ”noget for noget-tilgang” til byrdedeling sig indtil videre en del fra det, vi har set tidligere. Det hænger for det første sammen med tyngden i det amerikanske pres. Øgede europæiske forsvarsbudgetter er tydeligvis et kardinalpunkt for præsident Trump, og der synes generelt at være enighed om, at europæerne skal til lommerne. Selv den ellers ”NATO-venlige” forsvarsminister James Mattis 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).

Mattis er ikke den første amerikanske forsvarsminister, der lægger pres på europæerne, men i modsætning til tidligere regeringer så kan Trump-administrationen henvise til det såkaldte ”Defence Investment Pledge” (DIP) fra Wales-topmødet i 2014, hvor de allierede enedes om en målsætning om at bruge to procent af BNP på de væbnede styrker (Wales Summit Declaration). Trump-administrationen stillede krav om, at alle NATO-lande inden udgangen af 2017 skulle fremlægge konkrete nationale planer for, hvordan de vil nå op på to procent af BNP (Washington Post 2017 I) (i skrivende stund er det langt fra alle medlemslande, der har udarbejdet en sådan plan – bl.a. Danmark har således stadig til gode at præsentere en plan). Det er et nyt element i byrdedelingsdebatten. Det var da også netop byrdedeling, der endte med at blive omdrejningspunktet i den tale, som Trump holdt på mini-topmødet i Bruxelles i maj 2017:

... I have been very, very direct with Secretary Stoltenberg and members of the Alliance in saying that NATO members must finally contribute their fair share and meet their financial obligations, for 23 of the 28 member nations are still not paying what they should be paying and what they’re supposed to be paying for their defense.

This is not fair to the people and taxpayers of the United States. And many of these nations owe massive amounts of money from past years and not paying in those past years. Over the last eight years, the United States spent more on defense than all other NATO countries combined. If all NATO members had spent just 2 percent of their GDP on defense last year, we would have had another \$119 billion for our collective defense and for the financing of additional NATO reserves.

We should recognize that with these chronic underpayments and growing threats, even 2 percent of GDP is insufficient to close the gaps in modernizing, readiness, and the size of forces. We have to make up for the many years lost. Two percent is the bare minimum for confronting today’s very real and very vicious threats (Trump 2017).

Et andet særligt kendetegn ved Trump-administrationens byrdedelingspolitik er, at kravene til NATO-Europa, i tråd med Trumps ”noget for noget”-tilgang, er

blevet ledsaget af slet skjulte ”transaktionelle” 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 og bekendelsen til Atlantpagtens Artikel 5 (den såkaldte musketered”) er reelt gjort betinget af NATO-Europas egne løfter og konkrete ageren. Som forsvarsminister Mattis udtrykte det i sin tale i Bruxelles i februar 2017: ”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). Lignende toner blev slået an af den nu forhenværende amerikanske udenrigsminister Rex Tillerson i en tale på NATO’s udenrigsministermøde i marts 2017. (Tillerson 2017). Som berørt i indledningen henviste Trump slet ikke til musketereden i sin tale på mini-topmødet i maj 2017.

Trump-administrationens tilgang til byrdedeling er for det tredje særegen derved, at den reelt bytter om på den traditionelle rollefordeling mellem Kongressen og Det Hvide Hus/den siddende administration. Historisk er presset på europæerne nemlig altid udgået fra Senatet og Repræsentanternes Hus, mens det har været Det Hvide Hus, der har ageret som en modererende kraft og søgt at lette presset på europæerne (Ringsmose 2007; Thies 2003; William 1985). Men i dag er disse roller byttet om, og Kongressens traditionelt kritiske røster er nu flyttet ind i Det Hvide Hus. Det er nu i stor udstrækning præsidenten, der betoner nødvendigheden af byrdedeling, og – i et vist omfang – Kongressen, som søger at opbløde de hårde udmeldinger til NATO-Europa. Det indikerer, at det i høj grad er den interne magtbalance i den amerikanske regering, som kommer til at blive afgørende for, hvor tungt det amerikanske pres på de europæiske allierede vil blive.

Den fjerde og sidste måde, hvorpå den aktuelle byrdedelingsdebat adskiller sig fra debattens tidligere inkarnationer, er, at USA øger presset på europæerne på et tidspunkt, hvor en stor del af NATO-Europa føler sig sikkerhedspolitisk udfordret af Rusland. Som vi vender tilbage til i næste afsnit, øger det sandsynligheden for, at de amerikanske krav rent faktisk vil blive fulgt op af større europæiske forsvarsinvesteringer – i hvert fald i de lande, der ligger tættest på Rusland (for et skandinavisk perspektiv på denne problemstilling, se Heier 2017).

Det andet betydende element i Trump-administrationens NATO-politik vedrører det, der bedst kan betegnes som *amerikansk lederskab*. USA’s vilje til at gå forrest har historisk været afgørende for alliansens evne til at fungere. USA har med Henry Kissingers ord været: ”the directing manager of a joint enterprise” (Kissinger 2014: 89). Amerikansk lederskab kommer konkret til udtryk i en vilje til at sætte den allianceinterne dagsorden og til at engagere sig i alliancepolitiske spørgsmål, herunder udpege en strategisk retning og investere de fornødne (militære, politiske og økonomiske) ressourcer i alliancen.

USA’s NATO-lederskab har generelt været for nedadgående siden afslutningen på Den Kolde Krig. Tendensen var ifølge størstedelen af de NATO-embedsmænd og diplomater, vi interviewede til denne artikel, allerede tydelig under

Obama-administrationen, hvor Washington undlod at tage teten i Libyen eller Syrien. At lederskabet har været for nedadgående skyldes først og fremmest, at USA’s ”strategiske opmærksomhed” gradvist har flyttet sig i retning af Asien og Kina. Set med amerikanske briller er Europa lidt forenklet sagt ”fixed”, og selvom Ruslands ageren vækker bekymring, så anses Putin ikke for at udgøre en egentlig strategisk trussel. Fokus er i stedet rettet mod Kina, nordkoreanske atomvåben og islamistisk terrorisme med rødder i Mellemøsten og Nordafrika. En anden forklaring på det svækkede amerikanske lederskab i Europa er, at Europas og USA’s ledere (og befolkninger) gradvist er ”vokset fra hinanden”, og at de ældre generationer, som føler et stærkt transatlantisk bånd, langsomt falder bort (Burns 2011). Den amerikanske ”NATO-base” svinder ind, og det betyder, at Europa i stigende grad anskues som én blandt flere regioner, som USA må forholde sig til.

Tendensen til amerikansk disengagement fra NATO må dog ikke overfortolkes. Da behovet for et klart allieret svar på russiske aggressioner i Ukraine i 2014 viste sig, var det USA, der gik forrest. Det såkaldte European Reassurance Initiative (ERI), (som under Trump er blevet til European Deterrence Initiative (EDI)) viste, at USA fortsat er villig til at påtage sig rollen som ultimativ sikkerhedsgarant på det europæiske kontinent, og det var også Washington, som pressede på for at få udstationeret NATO-styrker i de tre baltiske lande og Polen i rammen af det såkaldte NATO enhanced Forward Presence-initiative (Ringsmose & Rynning 2017). Under Trump er budgettet til den amerikanske tilstedeværelse i Europa sågar vokset markant. Mens USA afsatte 3,4 milliarder dollars til EDI i 2017, så voksede beløbet til 4,8 milliarder dollars i 2018, og Trump-administrationen har budgetteret med 6,5 milliarder dollars til EDI i 2019 (Bartel & Kochis 2018).

Det er svært at forestille sig, at det generelt aftagende amerikanske lederskab i NATO ikke vil accelerere yderligere med Trump i Det Hvide Hus. Præsidentens manglende begejstring for værdibaserede multilaterale fællesskaber og hans tilsvarende store forkærlighed for ”grand deals” harmonerer ikke umiddelbart med de til tider lidt langsommelige og involverende processer i NATO, hvor 28 andre lande skal have ordet, før der kan træffes beslutninger.

Europæernes evne og vilje til at levere på andre områder, som er højt prioriteret i Washington, vil også få indflydelse på USA’s lyst til at udvise lederskab i NATO. Det vil næppe her være tilstrækkeligt, at de europæiske alliancemedlemmer alene demonstrerer vilje til at bidrage til afskrækkelsen af Rusland. På udenrigsministermødet i marts 2017 slog den amerikanske udenrigsminister således fast, at nedkæmpningen af ISIL står øverst på den amerikanske prioritetsliste (Tillerson 2017), mens Mattis skabte nogen forundring i NATO-hovedkvarteret i februar 2017, 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.

Det tredje nedslagspunkt i debatten om Trumps NATO-politik handler om, *hvilken rolle Trump-administrationen tiltænker NATO i den generelle amerikanske*

udenrigspolitik. Hvordan vil Washington med andre ord tænke det transatlantiske sikkerhedssamarbejde ind i tilgangen til fx Rusland, Mellemøsten, Nordafrika, Nordkorea og Kina? Set med NATO-europæiske øjne er spørgsmålet om alliancens rolle i USA's overordnede udenrigspolitiske tænkning af særdeles stor betydning, fordi det er knyttet til europæernes muligheder for at demonstrere relevans for USA og dermed også for USA's villighed til at engagere sig i NATO.

Det er sandsynligt, at Trump-regeringen 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 har de reelle sikkerhedspolitiske trusler udspring i Nordafrika, Mellemøsten og Asien, og derfor nærer man i Det Hvide Hus et ønske om, at europæerne i større omfang engagerer sig globalt. Det var også et tydeligt underliggende tema i både tidligere udenrigsminister Rex Tillersons tale i Bruxelles i marts 2017 og præsident Trumps tale på mini-topmødet i maj 2017. Såvel Trump som Tillerson betonedede nødvendigheden af et større europæisk bidrag i kampen mod islamistisk terrorisme (Tillerson 2017; Trump 2017). Siden da har NATO-Europa rent faktisk investeret mere i terrorbekæmpelse og – ikke mindst – i den amerikansk anførte Operation Inherent Resolve (OIR) i Irak og Syrien. Men hvis enkelte beslutningstagere i de europæiske hovedstæder skulle have næret et håb om, at det forøgede bidrag til OIR (og Operation Resolute Support i Afghanistan) ville få Trump-administrationen til at anslå mere forsonlige toner i byrdedelingsdebatten, så er de imidlertid blevet slemt skuffede.

NATO-Europas reaktion på Trump

Trump's usentimentale og transaktionelle tilgang til NATO – og den usikkerhed om holdbarheden i den transatlantiske sikkerhedsarkitektur, som han har skabt – har allerede sat gang i en række allianceinterne tendenser og dynamikker, der efter alt at dømme vil tage til i omfang og betydning, hvis usikkerheden fortsætter. Vi redegør i dette afsnit for tre tendenser: Det drejer sig om en øget europæisk erkendelse af, at der er behov for at skrue på forsvarsbudgetterne, en øget europæisk betoning af at vise relevans samt tegn på det, vi betegner som "hedging". Sidstnævnte er bl.a. kommet til udtryk i en øget interesse for at genstarte debatten om et europæisk samarbejde på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, som på sigt kan supplere eller udgøre et alternativ til et svækket NATO.

Trump-regeringens kontante udmeldinger i diskussionen om byrdedeling har for det første fået de europæiske NATO-lande til at love at "kigge endnu engang på deres budgetter". Det er endnu for tidligt at vurdere, hvor stor en effekt det amerikanske pres vil ende med at få, men det er sandsynligt, at i hvert fald de NATO-lande, der føler sig sikkerhedspolitisk udfordret af Rusland, vil nå til den konklusion, at de ikke har "råd" til at ignorere det amerikanske pres (Heier 2017). Det er imidlertid svært at forestille sig, at der herudover skulle komme et meget markant ryk i retning af de to procent af BNP, der er ambitionen. Efter NATO-udenrigsministermødet

i marts 2017 udtalte den tyske udenrigsminister, Sigmar Gabriel, i hvert fald, at det var ”totally unrealistic” at forestille sig, at Tyskland ville komme til at investere to procent af BNP i forsvarssektoren (Financial Times 2017)). Og selvom Gabriels udtalelser blev modsagt af den tyske forsvarsminister, Ursula von der Leyen, så er der i skrivende stund ikke meget, der tyder på, at Tyskland vil nå to procent af BNP i det kommende årti. Den nye Merkel-ledede koalitionsregering har ganske vist varslet betydelige nyinvesteringer i Bundeswehr, men budgettet når næppe over 1,5 procent af BNP i 2024.

Trumps nølende opbakning til NATO har for det andet øget NATO-Europas forståelse for nødvendigheden af at *vide amerikanerne, at alliancen fortsat er relevant for USA*. Europæerne er på det rene med, at alliancen set med amerikanske øjne ikke kun handler om at afskrække Rusland, men at NATO også er et redskab, der kan være brugbart for USA i andre sammenhænge. 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 er dog som allerede berørt en generel erkendelse af, at NATO vil komme til at skulle levere mere til bekæmpelse af terrorisme, herunder i forhold til at bekæmpe ISIL, der, som beskrevet tidligere, ser ud til at være en af Trumps mest markante udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. I en tale på alliancens udenrigsministermøde i marts 2017 gjorde den amerikanske udenrigsminister det klart, at NATO på det område ”can and should do more” (U.S. Department of State 2017). Det samme indikerede præsident Trump i sin tale på mini-topmødet i Bruxelles i maj 2017, hvor præsidenten gav udtryk for, at fremtidens NATO ”must include a great focus on terrorism and immigration” (Trump 2017). Umiddelbart efter mini-topmødet sluttede NATO sig formelt til koalitionen bag OIR. Den øgede fokusering på terrorbekæmpelse har også bevirket, at nogle af de allerede eksisterende NATO-projekter fremover vil blive markedsført som terrorbekæmpelse. Det gælder eksempelvis ”Projecting Stability”-initiativet og programmerne for træning af lokale styrker og opbygningen af lokale militære kapaciteter. I sin tale i marts 2017 udtalte den amerikanske udenrigsminister, 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 ISIL 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).

Den tredje dynamik, der er blevet sat i gang af valget af Trump, er, at der er flere af de europæiske NATO-lande, der så småt er begyndt at sondere mulighederne for at opnå supplerende sikkerhed via blandt andet stærkere bilaterale bånd til såvel europæiske stormagter som til Washington. Det lader også til, at nogle af de medlemslande, der ligger tættest på Rusland, er begyndt at udvise tegn på en mere forsonlig linje over for Moskva. De spæde tendenser er ikke et udtryk for, at de europæiske alliancemedlemmer leder efter en egentlig erstatning for NATO i Europa,

men er formentlig snarere at forstå som bestræbelser på at skabe komplementære former for sikkerhed. Vi er med andre ord vidner til tegn på såkaldt ”strategisk hedging” i den forstand, at en række af de europæiske NATO-lande har taget skridt, der skal sikre, at de kan undgå at skulle satse på ”én hest”.

”Strategisk hedging” er et relativt nyt begreb i international politik, og det beskriver bl.a., hvorledes en småstat kan søge at kompensere for egen lidenhed og mangel på hårde virkemidler ved at indtage forskellige positioner mellem en eller flere større magter (Goh 2005: viii; Sherwood 2016). Begrebet er imidlertid fortsat ret dårligt beskrevet og det meste af litteraturen fokuserer på strategisk ”hedging” i Asien (Kina) og Den Persiske Golf (Iran) (Guzansky 2015). 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).

De enkelte europæiske NATO-staters forsøg på ”hedging” vil i sagens natur afhænge af flere faktorer, herunder egen militære styrke, trusselsperceptioner, historiske erfaringer med bilaterale aftalepartnere, tilhørsforhold til EU’s forsvarsdimension osv. De stater, der føler sig mest truet af Rusland (primært de baltiske lande og Polen), må forventes at være mest aktive i bestræbelserne på at supplere de amerikanske alliancegarantier. Hvis usikkerheden om USA’s garantier fortsætter, må det forventes, at eksempelvis de baltiske lande og Polen vil ”spille på flere heste” ved at forsøge at styrke deres bilaterale forbindelser til USA samtidig med, at de vil arbejde for at skabe endnu tættere bånd til andre europæiske stater. Konkrete eksempler på det, der med en vis ret kan udlægges som begyndende tegn på ”hedging”, er Polen og Norges bestræbelser på at forbedre de bilaterale forbindelser til Tyskland. Efter omstændighederne vil den ”strategiske hedging” også komme til udtryk i initiativer, som skal søge at forbedre de bilaterale forbindelser til Rusland. Eksempelvis har esterne efter valget af Trump søgt at forbedre forholdet til Rusland ved at indføre diverse politikker, der har til formål at lette tilværelsen for det store russiske mindretal i Estland (interviews i NATO HQ, marts 2017). 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”.

En af de måder, hvorpå den øgede fokusering på at ”spille på flere heste” allerede er kommet til udtryk efter valget af Trump, er, at der er kommet mere momentum i *debatten om en udbygning af det fælleseuropæiske sikkerheds- og forsvarssamarbejde – CSDP*. Det skal dog retfærdigvis nævnes, at debatten allerede var ved at tage fart efter Brexit. Ønsket om et EU-baseret forsvarssamarbejde er stærkere i visse europæiske stater end andre, og især Frankrig, Tyskland og Italien har hidtil været positivt stemt over for perspektiverne i at etablere et egentligt ”EU forsvar” (Besch 2016). EU Kommissionens præsident Jean-Claude Juncker udtalte efter Storbritanniens beslutning om at forlade EU, at USA ikke vil ”look after Europe’s security forever”, og at der derfor var behov for ”a new approach to building a European security

union with the end goal of establishing a European army.” (DW 2016). Hvorvidt CSDP’en på sigt kan udvikle sig til et gangbart projekt, er svært at vurdere på nuværende tidspunkt. På den ene side har håb og forventninger til CSDP’en før været høje, uden at ambitionerne på nogen måde er blevet indfriet. På den anden side har udsigten til en reel styrkelse af det europæiske forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde nok aldrig været så god som i øjeblikket. Dels er det sandsynligt, at såvel Brexit som valget af Trump vil give samarbejdet mere momentum; dels har EU rent faktisk taget en række institutionelle initiativer, der peger i retning af større integration. I juni 2016 introducerede Unionen således sin nye ”Globale Strategi”, og siden da har man lanceret såvel en såkaldt ”Defence Action Plan” (der blandt andet skal styrke den europæiske forsvarsindustri) som en styrkelse af det allerede besluttede Permanent Structured Cooperation (PESCO) (se fx Besch 2016). Hvorvidt ambitionerne vil blive fulgt op af egentlig fremdrift, er endnu uafklaret.

En helt nyt aspekt i debatten om europæisk hedging er det fransk-initierede European Intervention Initiative (E2I). I november 2017 annoncerede den franske præsident Emmanuel Macron således, at Europa har brug for en styrket evne til at kunne agere selvstændigt, og at man fra fransk side derfor ville tage initiativ til at etablere et europæisk samarbejde uden for NATO- og EU-regi. I juni 2018 underskrev ni udvalgte europæiske lande (Frankrig, Storbritannien, Tyskland, Spanien, Belgien, Holland, Portugal, Danmark og Estland) så et ”letter of intent”. Hvad der kommer til at udgøre de konkrete omdrejningspunkter i det projekterede samarbejde, fremstår endnu en anelse uklart.

Danmarks udfordringer

Det kan få særdeles store konsekvenser for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvis USA justerer sin alliancepolitiske kurs og sår tvivl om viljen til at påtage sig lederskabet i NATO. Alliancen har nemlig siden Anden Verdenskrig været den helt centrale aktør i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Det var den transatlantiske alliance og amerikanske sikkerhedsgarantier, der gav Danmark sikkerhed under Den Kolde Krig, og det har i stort omfang været gennem NATO-ledede 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). I dette afsnit retter vi fokus mod tre konkrete implikationer for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

For det første har Trump-administrationens krav om større forsvarsinvesteringer allerede bevirket, at Danmark har *forøget forsvarsbudgettet*. Ifølge NATO’s egne tal udgjorde det danske forsvarsbudget kun 1,17 procent af BNP i 2017, og der var kun otte europæiske medlemslande (bortset fra Island og Luxembourg), der investerede en mindre andel af BNP i de væbnede styrker end Danmark. Det europæiske gennemsnit lå på 1,47 procent af BNP. Det gør Danmark særligt sårbar over for allieret

kritik, og Folketinget har i det seneste forsvarsforlig besluttet at tilføre flere penge til forsvaret. Forventningen er, at budgettet for de kommende seks år vil blive gradvist forøget, og at Danmark i 2023 vil anvende ca. 1,3 procent af BNP på forsvaret (Forsvarsministeriet 2018). Timingene i de danske udmeldinger om et forestående løft i forsvarsbudgettet peger i øvrigt i retning af, at det er USA's pres, mere end det er en frygt for Rusland eller islamistisk terrorisme, der har fået de centrale danske beslutningstagere til at opprioritere forsvaret. Spillet om de danske forsvarsbudgetters størrelse følger her et velkendt mønster (Ringsmose 2009)

For det andet vil den forøgede usikkerhed om USA's fremtidige vilje til at engagere sig i NATO og Europa forventes at sætte gang i *danske overvejelser om supplerende sikkerhedsarrangementer* (Kristensen 2017). Selvom der ikke er grund til at tro, at Washington vender ryggen til alliancen fra den ene dag til den anden, så vil den blotte tendens til et reduceret amerikansk lederskab efter alt at dømme give anledning til refleksioner om Danmarks langsigtede placering i den transatlantiske og europæiske sikkerhedsarkitektur. Bør også Danmark med andre ord begynde at "hedge" og "spille på flere heste"? I givet fald hvilke? Det er bl.a. blevet foreslået, at der bør ske en styrkelse af relevante regionale samarbejdsfora, herunder et tættere nordisk forsvarssamarbejde (Kjærgaard 2017; Jyllandsposten 2017).³

Situationen for Danmark er særegen derved, at det danske EU-forbehold på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område ikke muliggør et dansk engagement i denne del af det europæiske samarbejde. Det betyder imidlertid ikke, at Danmark ikke kan søge at knytte tættere bånd til de europæiske alliancepartnere og dermed reelt nærme sig kernen i et europæisk samarbejde om forsvar og sikkerhed. Det kan dels foregå via bilaterale samarbejdsaftaler med store europæiske kernelande (fx Frankrig og Tyskland) og dels gennem europæisk samarbejde i rammen af NATO's "Smart Defence"-initiativ. Danmark vil herved kunne "sprede den danske sikkerhedspolitiske portefølje" uden at forbyrde sig mod forsvarsforbeholdet. Investeringer i denne type arrangementer vil ej heller nødvendigvis ske på bekostning af Danmarks placering i NATO-samarbejdet. Endelig tilbyder det nye E2I-initiativ en potentiel hedging-mulighed for Danmark.

Valget af Donald Trump kan for det tredje tænkes at få betydning for *Danmarks muligheder for at føre en aktivistisk udenrigspolitik*. Indsætterne i Irak, Afghanistan og Libyen viste, at NATO-rammen giver en international indsats en legitimitet, der både indenrigs- og udenrigspolitisk gør det nemmere for Danmark at bidrage til en mission. Især erfaringerne fra den danske deltagelse i krigen i Irak gør det vanskeligt at tro, at en dansk regering ikke skulle foretrække at deltage i en NATO-ledet operation frem for en amerikansk anført "koalition af villige". Hvis Trumps skepsis over for multilaterale institutioner kommer til udtryk i flere amerikanske militære

³ Her er det værd at bemærke, at Danmark ofte har været den mindst villige blandt de nordiske lande, når det handler om at skabe et tættere nordisk forsvarssamarbejde (se fx Olesen 2017). For en analyse af "Trump-effekten" på det store nordiske rum, se Breitenbauch (2017).

indsatser uden om NATO (og uden FN-mandat), vil det stille danske beslutningstagerne i en vanskelig situation. For selvom den militære aktivisme sikrer Danmark en fordelagtig position *vis-a-vis* USA (Henriksen & Ringsmose 2011), så vil kommende amerikansk-ledede missioner af ”koalitioner af villige” også kunne splitte såvel europæerne som den danske befolkning og Folketinget. Det gælder ikke mindst med Donald Trump i Det Hvide Hus. Det ser derfor i skrivende stund også ud til, at den danske aktivisme får 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

Den eksisterende uforudsigelighed om USA’s udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs ser ud til at blive et mere eller mindre permanent træk ved Trump-regeringen. Det gælder også i forholdet til USA’s NATO-politik. Det ser ud til, at Trump-regeringen vil fortsætte det hidtil uhørte pres i diskussionen om byrdedeling, og at amerikanerne vil påtage sig en mindre grad af lederskab i alliancen end førhen samtidig med, at det forventes, at NATO-Europa påtager sig et større ansvar også uden for det transatlantiske område. Usikkerheden om det amerikanske ”commitment” til NATO har ikke blot skærpet NATO-Europas bestræbelser på at vise relevans, men også startet en proces, hvor flere af alliancens medlemmer er begyndt at styrke deres bilaterale relationer og udvise tidlige tegn på strategisk ”hedging”. Det er bl.a. kommet til udtryk i fornyet luft til debatten om en fælleseuropæisk forsvarsdimension. Umiddelbart ser det ud til, at ambitionerne om at skabe mere integration på forsvarsområdet har gunstigere betingelser end nogensinde før.

Valget af Trump udfordrer Danmark på en række punkter. Det mest håndgribelige og iøjnefaldende vedrører det oplagte misforhold mellem de amerikanske krav til medlemsstaternes forsvarsbudgetter og størrelsen på det danske. Ikke meget tyder på, at Trump-administrationen vil stille sig tilfreds med den begrænsede forøgelse af det danske forsvarsbudget, som er indeholdt i det netop indgåede forsvarforlig. Den usikkerhed, som Trump har skabt, vil på længere sigt også skabe et behov for en dansk debat om behovet for supplerende sikkerhedsarrangementer. For bør ikke også Danmark begynde at ”hedge” og finde flere ”ben at stå på”? Endelig forudser vi, at Trump nemt vil komme til at udfordre den danske aktivisme og potentielt set true den relativt store politiske opbakning, som aktivismen har nydt i den danske befolkning og på Christiansborg.

Litteratur

Bartel, Frederico & Daniel Kochis (2019) “Congress Should Transform the European Deterrence Initiative into an Enduring Commitment”, *Heritage Foundation*. Tilgængelig på: <https://www.heritage.org/europe/report/congress-should-transform-the-european-deterrence-initiative-enduring-commitment>. Læst 31.07.2018.

- Besch, Sophia (2016) "EU defence, Brexit and Trump, The Good, the Bad and the Ugly", *Centre for European Reform*. Tilgængelig på: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf Læst 31.07.2018.
- Breitenbauch, Henrik (2017) "Det store nordiske rum: Trump, Putin og geopolitikkens uafvendighed", *Internasjonal Politikk*, 75 (1): 45–51.
- Burns, Robert (2011) "Gates says NATO alliance in danger of breaking", *The Salon*. Tilgængelig på: http://www.salon.com/2011/06/15/us_gates_breaking_with_europe/. Læst 31.07.2018.
- CNBC (2018) "Trump administration will put steel and aluminium tariffs on Canada, Mexico and the EU", 31.05.2018.
- CNN (2018) "Trump again calls for readmitting Russia to G7", 10.06.2018.
- CNN (2018) "U.S. leaving Human Rights Council – A Cesspool of Political Bias", 20.06.2018.
- DW (2016) "Juncker Calls for an EU Army", 10.11.2016.
- Financial Times* (2017) "German foreign minister attacks US' NATO spending demands", 31.03.2017.
- Forsvarsministeriet (2018) *Aftale på forsvarsområdet 2018–2023*, 28.01.2018. Tilgængelig på <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/ny-aftale-for-forsvaret-2018-2023.aspx> Læst 31.07.2018.
- Frum, David (2017) "Trump's Plan to End Europe", *The Atlantic*. Tilgængelig på: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/05/the-plan-to-end-europe/521445/> Læst 31.07.2017.
- Fuchs, Michael H. (2017) "Trump's Doctrine of Unpredictability", *Democracy Journal*. Tilgængelig på: <http://democracyjournal.org/arguments/trumps-doctrine-of-unpredictability/> Læst 31.07.2018.
- Gertz, Geoffrey (2017) "What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners?", *Brookings Institution*. Tilgængelig på: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/> Læst 31.07.2018.
- Goh, Evelyn (2005) "Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies", *Policy Studies*. Tilgængelig på: <http://www.eastwestcenter.org/publications/meeting-china-challenge-us-southeast-asian-regional-security-strategies> Læst 31.07.2018.
- Goldberg, Jeffrey (2018) "A Senior White House Official Defines the Trump Doctrine: 'We're America, Bitch'", *The Atlantic*. Tilgængelig på: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/06/a-senior-white-house-official-defines-the-trump-doctrine-were-america-bitch/562511/> Læst 31.07.2018.
- Guzansky, Yoel (2013) "Strategic Hedging by Non-Great Powers in the Persian Gulf" i Aharon Klieman (red.), *Great Powers and Geopolitics: International Affairs in a Rebalancing World*. Springer, (231–252).
- Heier, Tormod (2017) "'Drømmen om Amerika': En selvopfyldende profeti", *Internasjonal Politikk*, 75 (1): 13–20.
- Henriksen, Anders & Jens Ringsmose (2011) "Hvad fik Danmark ud af det?", DIIS report, 2011:14.
- Hohmann, James (2017) "The Daily 202: Donald Trump embraces the risky 'Madman Theory' on foreign policy", *Washington Post*, 20.12.2016.
- Joffe, Josef (1984) "Europe's American Pacifier", *Foreign Policy*, No. 54 (Spring), 64–82.
- Jyllandsposten* (2017) "Trump kan tvinge Danmark ind i et styrket nordisk forsvarssamarbejde", 28.02.2017.
- Keohane, Daniel (2017) "Trump's Troubling Bilateralism", *Carnegie Europe*. Tilgængelig på: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67748> Læst 31. juli 2018.
- Kissinger, Henry (2014) "World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History". London: Penguin Books.
- Kjærgaard, Steen (2017) "Nødvendigt at samarbejde om sikkerhed i Østersøregionen", *DIIS Policy Brief*. Tilgængelig på <https://www.diis.dk/publikationer/sikkerhed-oestersoeregionen-kraever-samarbejde> Læst 31.07.2018.
- Kristensen, Kristian Søby (2017) "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> Læst 31.07.2018.
- Mattis, James (2017) Speech at NATO-Headquarters. Tilgængelig på: <https://nato.usmission.gov/february-15-2017-intervention-secretary-defense-mattis-session-one-north-atlantic-council/> Læst 31.07.2018.
- McKew, Molly (2017) "Trump's Plan to Fight ISIS With Putin Isn't Just Futile. It's Dangerous", *Politico Magazine*. Tilgængelig på: <http://www.politico.com/magazine/story/2017/02/trumps-plan-to-fight-isis-with-putin-isnt-just-futile-its-dangerous-214743> Læst 31.07.2018.
- Medeiros, Evan S. (2005) "Strategic Hedging and the Future of Asia Pacific Stability", *The Washington Quarterly*, 29 (1): 145–167.
- Nakamura, David & Juliet Eilperin (2016) "Trump to focus on 'peace through strength' over Obama's 'soft power' approach", *Washington Post*, 29.12.2016.

- NATO (1949) “Den Nordatlantiske Traktat”, NATO. Tilgængelig på: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da Læst 31.07.2018.
- The New York Times* (2016) “Donald Trump, in Scotland, Calls ‘Brexit’ Result ‘a Great Thing’”, 24.06.2016.
- The New York Times* (2016) “Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack”, 20.06.2016.
- The New York Times* (2017) “Trump Will Withdraw U.S. From Paris Climate Agreement”, 01.06.2017.
- Olesen, Mikkel Runge (2017) “Det dansk-amerikanske forhold efter den kolde krig i lyset af valget af Trump”, *Internasjonal Politikk*, 75(1): 1–8.
- Reuters (2017) “Putin and Trump agree to try to rebuild U.S.-Russia ties, cooperate in Syria”, 28.01.2017.
- Reuters (2017) “Trump says NATO not obsolete, reversing campaign stance”, 12.04.2017.
- O’Toole, Molly (2016) “Is NATO Still Relevant? Trump’s Not the Only One Asking”, *Foreign Policy*. Tilgængelig på <http://foreignpolicy.com/2016/04/01/is-nato-still-relevant-trumps-not-the-only-one-asking/>. Læst 31.07.2018.
- Patrick, Stewart M. (2017) “Trump and World Order: The Return of Self-Help”, *Foreign Affairs*, March-April, (52–57).
- Przystup, James & Robert A. Manning (2017) “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/> Læst 31–07.2018.
- Ringsmose, Jens (2009) “Paying for Protection: Denmark’s Military Expenditures during the Cold War”, *Cooperation & Conflict*, 44 (1): 73–97.
- Ringsmose, Jens (2007) “*Frihedens assurancepremie*” – NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne. 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*, 59(3): 129–146.
- Romarheim, Anders (2017) “USA og Norge i Trumps verden”, *Internasjonal Politikk*, 75 (1): 36–44.
- Sanger, David E., & Maggie Habermann (2016) “Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack”, *The New York Times*, 20.07.2016.
- Sherwood, Leah (2016) “Small States’ Strategic Hedging for Security and Influence”, *TRENDS*, 14.09.2016. Tilgængelig på: <http://trendsinstitution.org/small-states-strategic-hedging-for-security-and-influence/> Læst 31.07.2018.
- Sloan, Stanley (2016) *Defense of the West: NATO, the European Union, and the Transatlantic Bargain*. Manchester: Manchester University Press.
- Thies, Wallace J. (2003) “*Friendly Rivals: Bargaining and Burden-Shifting in NATO*”, New York: M.E. Sharpe.
- Tillerson, Rex (2017) “*NATO Foreign Ministerial Intervention Remark*”s, US State Department. Tilgængelig på: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/03/269339.htm>. Læst 31.07.2018
- Tjalve, Vibeke Schou (2016) “No simple nationalist; The Trump Presidency will Force Defining Choice on Europe”, *DIIS Policy Brief*, Tilgængelig på: http://pure.diis.dk/ws/files/691431/Trump_is_no_simple_nationalist_WEB.pdf Læst 31.07.2018
- Trump, Donald (2016) Tilgængelig på <http://www.nydailynews.com/news/politics/transcript-donald-trump-2016-presidential-ann> Læst 31.07.2018) Full transcript of interview with Donald Trump, *The Times*, 16. Januar 2017. Tilgængelig på: <https://www.thetimes.co.uk/article/full-transcript-of-interview-with-donald-trump-5d39sr09d>
- Trump, Donald (2017) “Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials - Brussels, Belgium”, .05. 2017. Tilgængelig på: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/25/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-and-berlin-wall> Læst 31.07.2018
- 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>
- Wright, Thomas (2017) “Trump Remains a NATO Skeptic”, *The Atlantic*, 27.05.2017. Tilgængelig på: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/trump-nato-article-five-israel-saudi-arabia/528393/> Læst 31.juli 2018
- Voros, Joseph, “A generic foresight process framework”, (2003) *Foresight*, Vol. 5, no. 3, (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.
- Washington Post* (2017) “Tillerson clashes with NATO allies on defense spending at Brussels meeting” 31.03.2017

Anders Henriksen og Jens Ringsmose

Washington Post (2017) "Following Trump's trip, Merkel Says Europe can't rely on 'others.' She means the U.S." 28.05.2017.

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>

Abstract in English

The article argues that the unpredictability that has surrounded US foreign policy since the election of President Donald J. Trump is unlikely to disappear anytime soon and that it will have a severe impact on NATO. Trump is increasing US pressure on Europe to spend more on defence and American leadership within the Alliance is likely to diminish. NATO-Europe will be expected to take on more responsibility, in particular with regard to counter-terrorism. The uncertainty about US commitment to NATO will lead to an increase in bilateral relations within the Alliance and some states will begin to show early signs of so-called strategic hedging. This is reflected in the on-going debates about the prospects of strengthening the Common Security and Defence Policy (CSDP) and the establishment of the so-called “European Intervention Initiative”. The election of Trump poses a set of challenges to Denmark. The Danish defence budget is low and Trump may jeopardize the traditionally broad parliamentary support for the Danish activism. The existing uncertainties call for a debate in Denmark about the need for supplementary security arrangements.

Keywords: NATO · strategic hedging · CSDP