

Amerikansk udenrigspolitik under Donald Trump – brud og kontinuitet

Temanummer: TRUMPLAND – Historiske perspektiver, nutidige realiteter

Artiklen undersøger graden af konsistens og inkonsistens mellem Donald Trumps udenrigspolitiske beslutninger i hans første to år som præsident og hans valgløfter samt forandring og kontinuitet i forhold til hans forgænger, Barack Obamas, udenrigspolitik. Den viser, at Trumps udenrigspolitik har været kendetegnet ved både konsistens og inkonsistens med valgløfter samt brud og kontinuitet i forhold til Obamas udenrigspolitik. Kontinuiteten er dog samtidig kendetegnet ved en forstærkning af den politik, som Trump viderefører fra Obamas tid som præsident. Trumps udenrigspolitik forklares med

dens udgangspunkt i princippet om 'America First', en stigende koncentration af den udenrigspolitiske beslutningstagning i Det Hvide Hus og et udenrigspolitisk og -økonomisk råderum defineret af en kombination af amerikanske interesser og andre staters interesser, der har medvirket til at begrænse USA's udenrigsøkonomiske handlerum. Trump har stillet krav til bl.a. NATO-landet Danmark, men dansk NATO-politik, sikkerhedspolitik i øvrigt og handelspolitiske præferencer adskiller sig ikke fundamentalt fra den politik, Danmark har ført på disse områder siden 1949.

Siden sin indsættelse i januar 2017 som USA's 45. præsident har Donald J. Trump gennemført en række udenrigspolitiske tiltag, der på en gang har været kontroversielle og er blevet tolket som udtryk for en fundamental udenrigspolitisk forandring. Trump har eksempelvis opsagt atomaftalen med Iran indgået af Trumps forgænger Obama, krævet større økonomiske bidrag af de øvrige NATO-medlemmer, trukket USA ud af Paris-aftalen, opsagt og genforhandlet NAFTA-aftalen og flyttet den amerikanske ambassade i Israel fra Tel Aviv til Jerusalem (CFR, 2.1.2019).

Trump har vedvarende selv varslet forandring. Det gjorde han først i sin tale den 16. juni 2015, hvori han annoncerede sit kandidatur til præsidentposten. Han mente, at USA stod svagt internationalt. Respekten for USA skulle genskabes. Arbejdspladser og penge skulle bringes tilbage, USA skulle have det stærkeste militær nogen sinde, og ingen ville være hårdere mod ISIS end USA under hans præsidentskab (Time Staff, 2016). I taler, debatter og interviews under valgkampagnen artikulerede han en udenrigspolitisk vision med udgangspunkt i princippet »America First«. Uagtet hvilken udenrigspolitisk beslutning han skulle træffe, ville det være med udgangspunkt i, hvad der var fordelagtigt for USA. Trump ville ikke varetage amerikanske interesser ved at eksportere amerikanske værdier til den øvrige verden og lede an i udviklingen af en liberal demokratisk verdensorden. Han udtalte skepsis over for eksisterende frihandelsaftaler, USA's allianceforpligtelser og hensigtsmæssigheden af amerikanske militære interventioner, især i Irak-krigen. Trumps udenrigspo-

**KRISTINE
KJÆRSGAARD**

Lektor, ph.d.,
Institut for Historie,
Syddansk Universitet,
kristinek@sdu.dk

litiske vision og udenrigspolitik som præsident er blevet tolket som udtryk for en fuldstændig omkalfatring af amerikansk udenrigspolitisk siden i hvert fald 1945: international frihandel og den liberale verdensorden etableret under amerikansk ledelse (cf. MacDonald, 2018: 402).

Nyere forskning argumenterer i stigende grad for, at enkeltpersoner spiller en i kraft af deres personlige egenskaber eller deres erfaring og placering i deres konkrete embede i international politik (f.eks. Philip, 2007). Grundet den amerikanske forfatning og præsidentens høje grad af autonomi på det udenrigspolitiske område er det forventeligt, at præsidentskift vil medføre udenrigspolitisk forandring. Tilsvarende gør den amerikanske bureaukratiske struktur med politiske udnævnelser af centrale embedsmænd. Forandring i forbindelse med præsidentskift er derfor forventeligt og diskuteres i forbindelse med præsidentskift generelt – ikke kun i forbindelse med Donald Trump.

I den internationale forskningsdebat findes der imidlertid i kontrast til forandringsargumentet en kontinuitetstolkning. Her argumenteres der for, at bureaukratiske og institutionelle barrierer begrænser præsidentens mulighed for at gennemføre fundamentale forandringer i udenrigspolitikken bredt (Saunders, 2016). Endelig findes der en tolkning, der argumenterer for, at Trumps udenrigspolitik har medført både kontinuitet og forandring (MacDonald, 2018: 402). Debatten vidner om, at Trumps udenrigspolitik er mere nuanceret, end de umiddelbare forventninger samt det fremherskende forandringsargument lægger op til.

Formålet med denne artikel er at diskutere, i hvilken grad amerikansk udenrigspolitik har været præget af brud og kontinuitet, siden Trump tiltrådte præsidentembedet og frem til 1. januar 2019.

Selvom debatter om brud og kontinuitet i amerikansk udenrigspolitik har fundet sted i forbindelse med præsidentskift, er der ikke én almindeligt anerkendt måde at analysere brud og kontinuitet på. Nogle forskere sammenligner retorik, andre institutioner og processer i den udenrigspolitiske beslutningsproces, herunder graden af centralisering og placering af bestemte personer i relevante institutioner. Mest udbredt er sammenligning af specifikke udenrigspolitiske beslutninger. Denne tilgang anskueliggør mere konkret end retorik præsidentens præferencer og prioriteter (MacDonald, 2018: 405). Retorik er dog også relevant, da retorik udtrykker en overordnet vision og dertil kan anskues som en del af en stats udenrigspolitik, som andre stater må forholde sig til. Denne artikel vil fokusere på udenrigspolitiske beslutninger, men inddrage retorik gående forud for udenrigspolitiske beslutninger. Artiklen vil sammenholde Trumps udenrigspolitiske beslutninger med det ønske om forandring, som han varslede forud sin indsættelse som præsident. Dertil vil artiklen sammenligne Trumps udenrigspolitik med Obamas, da det især var denne politik, som Trump varslede at ville gøre op med. Ydermere, vil artiklen perspektivere Trumps udenrigspolitik i forhold til andre præsidenters udenrigspolitik siden

1945. Artiklen skifter til sidst fokus til Danmark og belyser kort, i hvilken grad Trumps udenrigspolitik har påvirket dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Når man undersøger Trumps udenrigspolitik, undersøger man så hans udenrigspolitik eller hans administrations? Skal man bruge betegnelsen USA's udenrigspolitik under Trump, Trumps udenrigspolitik eller Trump-administrationens udenrigspolitik? Spørgsmålet er generelt relevant i forbindelse med undersøgelse af præsidenters udenrigspolitik, men særlig i tilfældet Trump, idet det er blevet hævdet, at Trump har én udenrigspolitik, og hans administration har en anden (Landler, 2018). Artiklen vil bruge betegnelsen Trumps udenrigspolitik, men være opmærksom på, i hvilken grad Trump selv definerede sin politik, og i hvilken grad han var influeret af sin administration.

Trumps udenrigspolitiske beslutninger mellem forandring, kontinuitet og forstærkning

MacDonald undersøger, i hvilken grad 19 udenrigspolitiske beslutninger i løbet af Trumps første år som præsident var i overensstemmelse dels med hans valgløfte om forandring, dels med hans forgængers, Barack Obamas, udenrigspolitik. MacDonald konkluderer, at Trumps udenrigspolitik har været præget af en overvægt af kontinuitet, idet der har været:

- *konsistens* mellem valgekampsløfterne og *kontinuitet* fra Obamas politik i beslutninger om ISIS/Irak og NATO-relationer.
- *konsistens* mellem valgløfterne, men *diskontinuitet* med Obamas politik i beslutninger om TTP, Indrejseforbud, forsvarsudgifter, Paris-aftalen, Cuba og ambassaden i Israel.
- *inkonsistens* med valgløfterne og *kontinuitet* med Obamas politik i beslutninger om forholdet til Japan, Kina, Saudi Arabien, Nordkorea og Rusland, torturpolitik og handelspolitik/NAFTA.
- *inkonsistens* mellem valgløfterne og *diskontinuitet* med Obamas politik i beslutninger om luftangreb i Syrien, indsatsen i Afghanistan, militær eskalering i Yemen og Iran-aftalen (MacDonald, 2018: 414).

Det følgende vil følge udviklingen på udvalgte områder inden for MacDonalds kategorier frem til 1. januar 2019 for på den baggrund at vurdere, om graden af konsistens med valgløfterne og graden af kontinuitet med Obamas politik har ændret sig.

ISIS og NATO – konsistens og kontinuitet i forstærket udgave

Under valgkampen erklærede Trump at ville sætte hårdt ind over for ISIS. Han satte spørgsmålstejn ved NATO's værdi og problematiserede, at de allierede ikke betalte tilstrækkeligt for alliancesikkerheden. USA har siden hen gennemført adskillige luftangreb mod ISIS i Syrien og Irak. På et NATO-møde i Bruxelles i juli 2018 fastholdt Trump kravet om en mere byrdefordeling blandt alliancemedlemmerne og truede med at forlade NATO. Otte NATO-lande forpligtede sig derpå til at anvende mindst 2 pct. af BNP til NATO's

forsvar (dvs. leve op til eksisterende beslutning), og et flertal forpligtede sig til at gøre det senest i 2024 (Diplomatic Magazine, 2018). MacDonald mener, at Trumps udenrigspolitik på disse to områder ikke blot var konsistente med valgløfterne. De lå også i forlængelse af Obamas udenrigspolitik, idet USA under Obama også udførte luftangreb mod ISIS, problematiseret byrdefordelingen i NATO og i 2014 foranledigede, at NATO-landene forpligtede sig til at leve op til 2 pct. målet (MacDonald, 2018: 420-21).

Det er dog rimeligt at hævde, at Trump ikke blot videreførte, men også forstærkede den amerikanske politik på de to områder. Som MacDonald selv skriver, gennemførte USA sammen med koalitionsstyrker i Trumps første år som præsident 10.722 luftangreb mod 7.780 i løbet af Obamas sidste år, og det er tydeligt, at den amerikanske indsats gennemgående har været stigende (MacDonald, 2018: 420; Airwars, 2018). Ydermere var Trumps retorik og problematisering af NATO mere markant end Obamas, idet Trump modsat Obama udtalte, at USA potentielt ville forlade NATO, hvis de allierede ikke øgede deres medfinansiering af det allierede forsvar (Dempsey, 2017).

Konsistens, diskontinuitet, økonomisk begrænsning og kompromis: Forsvarsbudget og EU

Som argumenteret af MacDonald repræsenterer en række af Trumps udenrigspolitiske beslutninger det første år konsistens med valgløfterne og en forandring fra Obamas politik. I løbet af Trumps andet år kom en økonomisk begrænsning og parathed til kompromis imidlertid også til at kendetegne hans politik. I konteksten af det amerikanske budgetunderskud har Trump – på trods af advarsler fra militære eksperter – i december 2018 varslet en reduktion i forsvarsbudgettet (Kheel, 2018). Trumps politik kan dermed siges at være udtryk for en erkendelse af en økonomisk nødvendighed.

Trump har gennemgående opsagt multilaterale handelsaftaler og ønsket at forhandle nye. Ser man på genforhandlingen af handelsaftalen med EU, er det kendetegnende, at Trump faktisk endte med at indgå et kompromis. Det indikerer, at diskontinuiteten i amerikansk udenrigsøkonomisk politik i forhold til Obama er mindre markant. I maj 2018 indførte Trump told på stål og aluminium fra EU og varslede en endnu højere told, såfremt EU ikke gav amerikanske landbrugsprodukter bedre adgang til det europæiske marked. EU svarede igen ved at lægge en straftold på en række amerikanske produkter. I juli 2018 indgik USA og EU en aftale om *rammerne* for en handelsaftale. EU lovede at øge importen af soyabønner og naturgas fra USA. Parterne ville desuden arbejde for helt at fjerne told på industrivarer, herunder biler (European Commission, 2018). Trump udlagde aftalen som en sejr, hvilket dog kan problematiseres, da det ikke er EU-Kommissionen, men kornimportører og producenter af dyrefoder, der køber soyabønner. Tilsvarende er øget import af naturgas fra USA et bidrag til at sprede forsyningen af naturgas i EU, der ellers især importeres fra Rusland. Aftalen var således også i EU's interesse. Ikke mindst var den først og fremmest en rammeaftale og en erklæring om

fremadrettet samarbejde, der kunne indikere, at både EU og USA er bevidst om betydningen af samarbejde (Deutsche Welle, 2018).

Inkonsistens og kontinuitet – og kompromis, magtpolitik og dialog: Kina, Nordkorea og NAFTA

Under valgkampen kritiserede Trump kraftigt Kina og varslede at ville lægge betydelig told på kinesiske varer. Som præsident ophørte han imidlertid at karakterisere Kina som »currency manipulator« og fastholdt sin forgængers relationer med Kina på områder med fælles interesse, f.eks. Nordkorea (MacDonald, 2018: 415). I sit andet år har Trump imidlertid indledt forhandlinger med Kina om en handelsaftale. Heri ville Trump først have betydelig told på kinesiske varer og restriktioner på kinesiske investeringer i USA. Det førte til en handelskrig mellem USA og Kina (BBC News, 2018). I december 2018 indgik de to stater imidlertid en aftale om at suspendere pålagt told og indlede nye forhandlinger (BBC News, 2019). Suspensionen kan, ligesom aftalen mellem USA og EU, ses som udtryk for, at Trumps handelspolitik er betinget af andre stater, hvorfor kompromis er nødvendigt.

Under valgkampen afviste Trump en diplomatisk tilgang til Nordkorea. Som præsident arbejdede Trump for øgede FN-sanktioner imod Nordkorea og fastholdt fælles amerikansk-syd-koreanske militærøvelser (MacDonald, 2018: 417). Og da Nordkorea hævdede at have fremstillet en atombombe, var Trumps reaktion, at Nordkoreas provokation ville blive mødt med »bål og brand som verden aldrig har set mage« (Peterson, 2018: 29). I sit andet år som præsident har Trump imidlertid kombineret en magtpolitisk og en diplomatisk tilgang til Nordkorea og indgået en aftale med den nordkoreanske præsident Kim Jong-un om bl.a. denuklearisering af den koreanske halvø (Rosenfeld, 2018). Amerikansk udenrigspolitik går hermed på to ben.

Under valgkampen hævdede Trump at ville trække USA ud af NAFTA-aftalen, hvis han ikke kunne indgå en bedre aftale. Efter et år og flere runders forhandling havde han endnu ikke gjort alvor af denne udtalelse, hvorfor MacDonald placerer dette politikområde i kategorien »inkonsistens med valgløfterne og kontinuitet med sin forgænger« (MacDonald, 2018: 419). I december 2018 indgik USA, Canada og Mexico imidlertid en ny aftale, ifølge hvilken bilproducenter skulle producere 75 pct. af bilkomponenter i USA, Canada skulle åbne sit marked for amerikanske mejeriprodukter, og mexicanske lastbiler skulle være i overensstemmelse med sikkerhedsregler i USA. Der var dog en række punkter, som Trump ikke fik igennem. F.eks. lykkedes det ikke at få fjernet den skat (VAT), som amerikanske virksomheder skal betale for eksport af produkter til Mexico (Amadeo, 2018). Aftalen kan derfor ses som et kompromis, der viser, at Trump er nødt – og parat – til at indgå kompromisser (Lindqvist, 2018). Det viser også, at Trumps handelspolitiske råderum er betinget af andre stater.

Fra inkonsistens og diskontinuitet til mulig konsistens, kontinuitet og snæver interessepolitik: Afghanistan, Syrien, Yemen og Iran

I det første år af Trumps embedsperiode gik hans udenrigspolitiske beslutninger i forbindelse med militær tilstedeværelse og operationer i Afghanistan, Syrien og Yemen samt i forbindelse med atomaftalen med Iran imod udtalelserne i valgkampen om uhensigtsmæssigheden af amerikansk deltagelse i internationale militære operationer. Samtidig lå de ikke i forlængelse af Obamas. I august 2017 besluttede Trump efter råd fra især sin sikkerhedsrådgiver at øge den amerikanske styrkeindsats med 5.000 mand, udvide sin rådgivende mission og opbløde retningslinjerne for luftangreb. Han begrundede sin beslutning med, at USA havde trukket sig for hurtigt og kaotisk ud af Irak og efterladt et magttomrum, der blev overtaget af ISIS. Det måtte ikke ske i Afghanistan (Whitehouse.com, 2017).

I flere tilfælde øgede Trump i sit første år igangværende militære operationer. Trump styrkede sine generalers beføjelser til at iværksætte operationer uden præsidentens godkendelse. Droneangreb i Yemen og Somalia tredobledes under Trump i forhold til det foregående år. Anti-terroroperationer steg under Trumps første halve år som præsident. I april 2017 gennemførte han et gengældelsesangreb med krydsermissiler på den syriske regering efter dennes brug af kemiske våben mod sin befolkning. Det kan ses i kontrast både til hans tidligere advarsel til Obama om ikke at angribe Syrien og hans udtalelse som præsidentkandidat om, at det ikke hørte til USA's prioriteringer at tvinge Assad fra magten med militære midler. Både Obama og Trump bekæmpede ISIS i Syrien militært, men angrebet på Assad var en anden operation med et andet retligt grundlag. Obama havde overvejet angreb på den syriske regering i 2013, men vægtede at spørge Kongressen, som var imod beslutningen. Trump mente derimod ikke, at Kongressen skulle høres (Landler, 2017). I december 2018 annoncerede Trump imidlertid at ville trække amerikanske styrker ud af Syrien og delvist af Afghanistan (Foreign Affairs, 2019). Hermed er hans politik i højere grad nu i overensstemmelse med valgløfterne, og der er større grad af videreførelse af Obamas politik, som Trump ellers under valgkampen havde kritiseret. Hertil skal det anføres, at der formentlig ikke vil være tale om en fuldstændig og hurtig tilbagetrækning fra Afghanistan.

I flere tilfælde øgede Trump i sit første år igangværende militære operationer

Under valgkampen karakteriserede Trump Iran-aftalen som »forfærdelig, sindssyg, virkelig dum og en katastrofe, der må stoppes«. Efter valget var Trump derimod længe tilbageholdende. I to omgange erklærede han, at Iran ganske vist gik imod aftalens ånd, men formelt opfyldte aftalen. Senere undlod han at certificere, at Iran overholdt aftalen. Der var imidlertid tale om en notificering af Kongressen, som ikke var retligt bindende, hvormed det var op til Kongressen at beslutte aftalens opsigelse og genindførelse af sanktioner.

Her resignerede Kongressen (Peterson, 2018: 39). Trump erklærede sig enig i ikke at genindføre sanktioner, men erklærede også, at såfremt problemerne i aftalen ikke blev løst, ville USA trække sig ud af aftalen. Dette skete så formelt to måneder inde i Trumps andet år som præsident (MacDonald, 2018: 427). Ifølge MacDonald kan Trumps indledningsvise tilbageholdenhed forklares med manglende udenrigspolitisk erfaring og kendskab til Mellemøstspørgsmål, hvormed han i hvert fald i en periode var tilbøjelig til at være lydhør over for sin administration (MacDonald, 2018: 429).

Forklaringen på, at Trump så senere opsagde aftalen, er med stor sandsynlig en magtpolitisk kalkule: aftalen har ikke en stabiliserende effekt og er ikke til fordel for hverken USA's eller USA's allierede, Israel og Saudi Arabiens, interesse. Af større interesse er det for Trump at demonstrere magt, her i form af, at han ikke ville fastholde en aftale, fordi opsigelse af den vil blive udsat for kritik. Det var en magtpolitisk demonstration over for Iran, men samtidig over for Nordkorea og Kina og generelt ved at tydeliggøre, at Trump ikke agter at indgå, hvad der efter hans opfattelse er dårlige aftaler (Libak, 2018: 4).

Sammenfattende har Trumps udenrigspolitiske beslutninger været præget af både kontinuitet og forandring. Politikken på en række af de områder, som MacDonald rubricerer under kontinuitet – herunder ISIS, NATO og Nordkorea – har dog udviklet sig således, at de snarere end kontinuitet repræsenterer en forstærkning af den udenrigspolitik, Obama førte på disse områder. På handelsområdet har Trump indgået kompromisser med forskellige stater, der således medvirker til at definere USA's handelspolitiske råderum.

Forklaring på kontinuitet, forstærkning og forandring

I udenrigspolitisk forskning er der gennemgående konsensus om, at institutionelle og bureaukratiske bindinger samt etablerede relationer mellem stater gennemgående begrænser præsidenters råderum og dermed medfører kontinuitet i amerikansk udenrigspolitik. Selvom kontinuitet på flere områder gør sig gældende i Trumps udenrigspolitiske beslutninger, og selvom der, f.eks. med rådgiveres rolle i forhold til torturpolitik og Kongressen rolle i en periode i forhold til Iran-aftalen (MacDonald, 2018: 417, 419, 427), er eksempler på institutionelle bindinger i forbindelse med Trumps udenrigspolitik, er det dog også kendetegnede, at Trump har foretaget en række egenhændige beslutninger både i klimapolitikken, på det udenrigsøkonomiske område med opsigelse af multilaterale handelsaftaler og med kravene til de øvrige NATO-medlemmer. Goldgeier og Saunders undrede sig i *Foreign Affairs* over, at Trump kunne have så høj en grad af politisk frihed i det amerikanske politiske system kendt for en høj grad af checks and balances i form af Kongressen, bureaukratiet, allierede og internationale organisationer. Deres svar er, at checks and balances via disse kanaler siden den kolde krigs afslutning, dvs. før Trump, er blevet eroderet. Kongressen, som med Forfatningen har beføjelse til at begrænse præsidentens magt i handelsspørgsmål og vedr. brug af militær magt, har ikke længere den udenrigspolitiske ekspertise, den tidligere havde. Uden-

rigspolitiske beslutninger er i stigende grad centraliseret i Det Hvide Hus, argumenterer de for, ligesom de mener, at bureaukratiet, med undtagelse af Pentagon, og allierede også siden 1990'erne har mistet betydning for præsidentens beslutningstagning (Goldmeier og Saunders, 2018: 7-15).

I forhold til Kongressens rolle er det værd, at hæfte sig ved, at denne kan få en større indflydelse efter Demokraternes flertal i Repræsentanternes Hus efter midtvejsvalget i november 2018. Via formandskaber for udvalg og via høringer kan det demokratiske flertal sætte fokus på emner (McKeon og Tess, 2019: 80). Foreløbig har Kongressens afvist bevilling af midler til finansieringen af etableringen af en mur ved grænsen til Mexico, hvilket har foranlediget præsidenten til eventuelt at ville varsle undtagelsestilstand. Det har han dog foreløbig ikke gjort, men kan siges at søge at italesætte og fremme en opfattelse af usikkerhed, der er nødvendig for at have hjemmel til indførelse af undtagelsestilstand (Baynes, 2019).

Efter to år som præsident har Trump derfor en administration, hvis medlemmer forenes omkring hans ideer

Desuden har Trumps administration været kendetegnet ved, at rådgivere og ministre, der var uenige med Trump, har forladt administrationen. Nogle har sagt op. I andre tilfælde har Trump selv placeret ministre og rådgivere, der var enige med ham, på centrale poster (Lu og Yourish, 2019). Trumps erstatning af udenrigsminister Rex Tillerson med Mike Pompeo, forsvarsminister James Mattis med Patrick Shanahan og den Nationale Sikkerhedsrådgiver, Herbert McMaster med John Bolton er centrale her. Hermed blev uenighed inden for administrationen over tid reduceret. Trumps mulighed for egenhændige beslutninger er dermed øget. Efter to år som præsident har Trump derfor en administration, hvis medlemmer forenes omkring hans ideer (Wright, 2019: 2, 6).

Hvis det kun i mindre grad har været institutionelle og bureaukratiske bindinger, der kan forklare den kontinuitet, der har præget Trumps udenrigspolitik, f.eks. fastholdelsen af NATO-samarbejdet, men i forstærket udgave, hvad er det da? I betragtning af princippet om *America First* som basalt princip bag udenrigspolitikken, fastholdelsen af NATO-samarbejdet, handelsrammeaftalen mellem USA og EU, opsigelsen af Iran-aftalen, fordi den efter Trumps opfattelse var en dårlig aftale for USA og dets allierede, Israel og Saudi Arabien, taler meget for, at amerikanske interesser, etablerede relationer over tid samt det forhold, at andre stater faktisk medvirker til at forme USA's udenrigspolitiske og -økonomiske råderum, har været afgørende.

Hermed forekommer allierede at spille en større rolle som faktor, der inddæmmer Trumps politik, end Goldmeier og Saunders konkluderer. Tilsvarende forekommer andre stater at gøre. Trump har pragmatisk varetaget relationer med stater afhængigt af amerikansk national interesse, som Trump har defineret denne. Han har varetaget relationer med stater bredt, allierede

og ikke-allierede, stater med liberal demokratisk eller ikke-liberaldemokratisk styreform. Her repræsenterer Trumps udenrigspolitik en kontinuitet, idet også tidligere amerikanske, såvel demokratiske som republikanske, præsidenter har haft relationer til ikke-demokratiske regimer. F.eks. adskiller Trumps delvis imødekommende relation til autokrater, som for eksempel den russiske præsident Putin og den kinesiske præsident Xi Jinping, sig ikke fra flere tidligere amerikanske præsidenters støtte under den kolde krig til diktatorer i andre lande (Shifrinson, 2016). Her spillede realpolitik og en amerikansk interesse i at inddæmme kommunismen en afgørende rolle for varetagelsen af amerikanske politiske og økonomiske relationer. Trumps politik er tilsvarende realpolitisk og -økonomisk bestemt.

Samtidig med kontinuiteten af det realpolitiske hensyn og deraf følgende pragmatiske forhold til autokratiske stater er det nye i Trumps udenrigspolitik en langt tættere kobling af udenrigspolitik og -økonomi til Trumps overordnede økonomiske plan og styrkelsen af amerikanske arbejdspladser. Udenrigspolitikken har med andre ord, som den amerikanske professor i amerikansk udenrigspolitik og amerikansk-europæiske relationer argumenter for, rod i hjemlige amerikanske hensyn (Hamilton, 2017: 4).

Danmark og USA under Trump

Danmark var et af de NATO-lande, der forud for NATO-mødet den 11. juli 2018 modtog et brev fra Trump, hvori præsidenten udtrykte sin forventning om, at Danmark ville leve op til aftalen fra 2014 om, at NATO-landene skulle bruge 2 pct. af BNP på forsvaret. Danmark var et af de lande, der havde afgivet løfte om at ville arbejde på at nå målet i 2024. Danmark fik i brevet ros for sit bidrag til NATO-operationer, men det ændrede ikke på, at bidraget til NATO skulle øges. Trump forventede derfor at se »et stærkt engagement fra Danmarks side om at nå de mål, som vi alle er blevet enige om« (Kott, 2018. Her er Trumps brev til statsminister Lars Løkke Rasmussen optrykt). Lars Løkke Rasmussens (V) reaktion var ikke desto mindre, at Trumps henvendelse var ensidigt fokuseret på militærudgifter og overså Danmarks bidrag til internationale operationer og Danmarks udviklingsbistand som et vigtigt bidrag til stabilitet og sikkerhed (Kott, 2018). På den måde gav Lars Løkke Rasmussen udtryk for en anden, langt bredere sikkerhedsopfattelse end Trump.

Regeringen og et flertal i Folketinget imødekom i nogen grad Trumps henvendelse. Med forsvarsforliget for 2018-23 steg de danske forsvarsudgifter for første gang i en årrække, og forliget blev kaldt historisk. Stigningen betød imidlertid ikke, at Danmark ville komme til at leve op til 2 pct.-målet – heller ikke i 2024. I 2018 lå Danmark med 1,17 pct. af BNP som nummer 19 ud af 29 NATO-lande. I 2024 vil Danmark være kommet op på 1,3 pct. af BNP, men næppe have avanceret mange pladser, da flere NATO-lande vil øge deres forsvarsudgifter i samme periode. En rimelig tolkning er, at Danmark søger den billigst mulige sikkerhed i NATO (Jakobsen, 2018).

Sammenlignet med Danmarks forsvarsudgifter under den kolde krig ligger Danmark i dag langt bedre placeret blandt NATO-landene, men princippet om at sikre sig den billigste sikkerhed er ikke nyt (Jakobsen, 2018; Ringmose og Brøndum, 2018). Reaktionen med at henvise til alternative og bredere sikkerhedspolitiske bidrag er heller ikke nyt. Under den kolde krig var en tilbagevendende dansk reaktion på kritik af lave danske forsvarsudgifter at henvise til Grønland, udviklingsbistand og behovet for national opbakning til NATO-medlemskabet, som kunne udfordres af for høje forsvarsudgifter. Danmark har, om end de danske forsvarsudgifter er øget, således været i stand til at videreføre sin balancegang mellem alliancegarantien og det økonomiske hensyn til, at denne alliancegaranti kunne sikres billigst muligt.

Foruden dissensen omkring Danmarks bidrag til NATO har Danmark også en anden og mere positiv tilgang til både international frihandel og multilaterale organisationer end Trump. Ifølge udenrigsminister, Anders Samuelsen (LA) er Danmark et lille land, der er afhængigt af en international regelbaseret orden, som Danmark derfor vil gøre sit til at forsvare (Samuelsen, 2018: 30). På FN's generalforsamling i 2018 var det ifølge Samuelsen Danmarks opgave at medvirke til at styrke FN's rolle i forhold til de globale udfordringer, verden stod over for. Udviklingsminister Ulla Tørnes (V) lagde vægt på FN's rolle i forhold til at fremme pigers og kvinders rettigheder (Globalnyt, 2018). De to ministre gav hermed udtryk for at vægte FN og multilateralisme væsentlig højere, end Trump gør det. Det divergerende danske og amerikanske syn på FN er for så vidt ikke nyt. Danmark har som lille stat gennemgående vægtet internationale retsorden og kollektiv sikkerhed på kort og langt sigt højere, end supermagten USA har gjort det – også selvom USA har stået i spidsen for udviklingen af den internationale liberale orden. Med undtagelse af det tættere samarbejde mellem Danmark og USA under statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) og præsident Georg W. Bush med bl.a. dansk deltagelse i Irak-krigen forekommer Danmarks relation til USA under præsident Trump at ligge i forlængelse af det dansk-amerikanske forhold, som det ellers har tegnet sig siden 1945.

Trumps udenrigspolitik mellem brud, kontinuitet og skærpelse

I løbet af valgkampen udtrykte Trump en klar ambition om at ændre amerikansk udenrigspolitik dramatisk. Hans udenrigspolitiske beslutninger har efterfølgende repræsenteret både forandring, kontinuitet og forstærkning. Til forskel fra sin forgænger trak Trump USA ud af Paris-aftalen, opsagde Iran-aftalen, øgede forsvarsudgifterne og USA's militære engagement i Afghanistan, Yemen og Syrien – sidstnævnte står efter Trumps udsagn til at ændre sig fremadrettet. I forlængelse af Obamas politik fortsatte USA under Trump sin indsats mod ISIS i Irak og anmodede de allierede i NATO om at øge bidrag til alliancen. Den militære indsats i Syrien blev dog øget, og retorikken over for de NATO-allierede var mere markant end under Obama. Gennemgående er retoriske trusler gået forud for politiske forhandlinger – det være sig i for-

hold til NATO eller Nordkorea. På den måde repræsenterer Trumps politik på disse områder ikke alene en kontinuitet, men også en forstærkning af den hidtil førte politik.

Trump's udenrigspolitik har gennemgående taget udgangspunkt i princippet om *America First* og dermed været tæt koblet til indenrigspolitikken og målsætningen om at styrke amerikanske arbejdspladser. Trump har koncentreret beslutningstagning i Det Hvide Hus og skabt en administration, der i høj grad er udenrigspolitisk enig med ham. Institutionelle og bureaukratiske bindinger er blevet begrænset. Kongressen kan dog formodes at komme til at spille en større rolle efter demokraternes flertal i Repræsentanternes Hus efter midtvejsvalget i november 2018. Trump's udenrigspolitiske råderum har været begrænset af USA's egen interesse i at fastholde relationer med allierede og indgå nye handelsaftaler med såvel Canada som Mexico, Kina og EU. Disse aftaler repræsenterer kompromisser, der viser, at Trump's udenrigsøkonomiske råderum er defineret af andre stater, og at præsidenten er nødt – og parat – til at indgå kompromisser. Kobles Trump's retorik, den forstærkede militære indsats, opsigelse af aftaler, hvis Trump ikke finder dem i USA's interesse (Iran-aftalen), genforhandling af nye handelsaftaler som udtryk for kompromisser og forhandlingerne og aftalen med Nordkorea, er Trump's udenrigspolitik udtryk for en kombineret magtpolitisk og diplomatisk tilgang over for såvel demokratiske som ikke-demokratiske lande. Det er ikke nyt i amerikansk udenrigspolitik, men er også praktiseret af skiftende præsidenter under den kolde krig for at inddæmme kommunisme.

Danmark var et af de NATO-medlemmer, der modtog en henvendelse fra Trump om at leve op til 2 pct.-forpligtelsen. I forsvarsforliget for 2018-23 øges de danske forsvarsudgifter da også betragteligt, men ikke i en sådan grad, at Danmark i 2024 som lovet vil have nået de 2 pct. Den danske regering henviser til Danmarks bredere sikkerhedspolitiske indsats med deltagelse i militære operationer og udviklingsbistand. Hermed ligger den danske politik i forlængelse af dansk sikkerhedspolitik siden Danmark blev medlem af NATO i 1949.

Litteraturliste

- Airwars (2018), *US-led Coalition in Iraq and Syria*, december, <https://airwars.org/conflict-data/?belligerent=coalition&country=iraq%2Csyria>
- Amadeo, Kimberly (2018), »Trump's NAFTA Changes«, *The Balance*, 4. december, <https://www.thebalance.com/donald-trump-nafta-4111368>
- Baynes, Chris (2019), »Trump threatens to declare state of emergency if congress refuses to fund Mexico border wall«, *The Independent*, 7. januar, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-border-wall-mexico-state-emergency-congress-us-government-shutdown-latest-a8715961.html>
- BBC News (2018), US-China trade war: Deal agreed to suspend new tariffs, 2. december, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46413196>
- BBC News (2019), »A quick guide to the US China Trade war«, 7. januar, <https://www.bbc.com/news/business-45899310>
- CFR (2019), <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>
- Diplomatic Magazine* (2018), post by the Editor 13. juli, <http://www.diplomatmagazine.nl/2018/07/13/nato-summit-july-2018-at-brussels/>
- Dempsey, Judy (2017), »NATO and the EU had better prepare for a tempestuous relationship with the U.S. admin-

- istration«, *Carnegie Europe*, 26. maj, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/70090>
- Deutsche Welle* (2018), »Vague promises help EU's Jean-Claude Juncker ease US trade tension«, 26. juli, <https://www.dw.com/en/vague-promises-help-eus-jean-claude-juncker-ease-us-trade-tension/a-44840256>
- European Commission (2018), *Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House*, Washington, 25. juli, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm
- Foreign Affairs* (2019), »Trump's Second Year. The President, the United States, and the World«, 20. januar, <https://www.foreignaffairs.com/lists/2019-01-20/trumps-second-year>
- Freedom House, (2018) »Freedom in the World 2018«, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
- Globalnyt* (2018), Danmark har fokus på globalt samarbejde ved FN's generalforsamling, 24. september, <https://globalnyt.dk/content/danmark-har-fokus-paa-globalt-samarbejde-ved-fns-generalforsamling>
- Goldmeier, James og Elizabeth, N. Saunders (2018), »The Unconstrained Presidency. Checks and Balances Eroded Long Before Trump«, *Foreign Affairs*, 97(5): 144-56.
- Hamilton, Daniel S. (2017), »Trump's Jacksonian Foreign Policy and its Implications for European Security«, *Ullbrief*, Swedish Institute of International Affairs, (2): 1-8.
- Kheel, Rebecca, (2018) »Armed Services Chairmen: Trump Plan to cut defense spending 'would be dangerous'«, *The Hill*, 30. november, <https://thehill.com/policy/defense/419109-armed-services-chairmen-trump-plan-to-cut-defense-spending-would-be-dangerous>
- Kott, Sarah (2018), »Trump sendte også brev til Løkke: 'Jeg forventer, at Danmark vil forpligte sig til at leve op til Nato-målene'«, *Jyllands-Posten*, 4. juli, <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE10733303/trump-sendte-ogsaa-brev-til-loekke-jeg-forventer-at-danmark-vil-forpligte-sig-til-at-leve-op-til-natomaalene/>
- Landler, Mark (2017), »Acting on Instinct, Trump Opens His Own Foreign Policy«, *The New York Times*, 7. april, <https://www.nytimes.com/2017/04/07/world/middleeast/syria-attack-trump.html>
- Landler, Mark (2018), »There's Trump's Foreign Policy and Then There's His Administration's«, *The New York Times*, 3. august, <https://www.nytimes.com/2018/08/03/us/politics/trump-foreign-policy.html>
- Libak, Anna, (2018) »Donald Trump bruger magt, og det er ikke et kønt syn – men tænk, hvis det virker«, *Altinet*, 9. maj.
- Lindqvist, Andreas (2018), »Nafta-afløser er sejr for Trump men viser også, at USA stadig er til at tale med«, *DR Nyheder*, 1. oktober, <https://www.dr.dk/nyheder/udland/nafta-afloeser-er-sejr-trump-men-viser-ogsaa-usa-stadig-er-til-tale-med>
- Lu, Denise og Yourish, Karen (2018), »The Turnover at the Top of the Trump Administration is Unprecedented«, *The New York Times*, 20. december, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/16/us/politics/all-the-major-firings-and-resignations-in-trump-administration.html>
- MacDonald, Paul K. (2018), »America First? Explaining Continuity and Change in Trump's Foreign Policy«, *Political Science Quarterly*, 133(3): 401-34.
- McKeon, Brian og Caroline Tess (2019), »How Congress Can Take Back Foreign Policy: A Playbook for Capitol Hill«, *Foreign Affairs*, 8: 76-87.
- Peterson, John, (2018), »Present at the Destruction? The Liberal Order in the Trump Era«, *The International Spectator*, 53(1): 28-44.
- Philip, B.K. Potter (2007), »Does Experience Matter? American Presidential Experience, Age, and International Conflict«, *Journal of Conflict Resolution*, 51, juni: 251-378.
- Ringsmose, Jens og Christian Brøndum (2018), *Frihedens pris: så lav som mulig. Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne*, Syddansk Universitetsforlag.
- Rosenfeld, Everett (2018), »Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit«, CNBC, 12. juni, <https://www.cnn.com/2018/06/12/full-text-of-the-trump-kim-summit-agreement.html>
- Samuelsen, Anders (2018), »The international situation and Danish foreign policy in 2017«, DIIS, *Danish Foreign Policy Review*, 14-31.
- Saunders, Elisabeth N. (2016), »What a President Trump Means for Foreign Policy«, *Washington Post*, 9. november, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/11/09/what-a-president-trump-means-for-foreign-policy/?utm_term=.c70d365342fc
- Shiffrinson, Joshua (2016), »Donald Trump's Foreign Policy Views are Actually Pretty Mainstream«, *Washington Post*, 4. februar, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/02/04/the-secret-behind-donald-trumps-antiquated-foreign-policy-views-theyre-pretty-mainstream/?noredirect=on&utm_term=.dd0b96799fa8
- Time Staff (2016), Here's Donald Trump's Presidential Announcement Speech, 16. juni, <http://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>
- Whitehouse.com (2017), »Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South East Asia«, 21. august, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>
- Wright, Thomas (2019), »Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable«, *Foreign Affairs*, 1: 1-14 <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>