

Lise Wiederholt Christensen

AMERIKANSK FORSVARS- OG SIKKERHEDSPOLITIK I FORANDRING

Afskrækkelse, alliancefællesskaber og
teknologisk dominans i en
ny sikkerhedspolitisk æra

DJØF FORLAG
I SAMARBEJDE MED
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forandring

Afskrækkelse, alliancefællesskaber
og teknologisk dominans i en
ny sikkerhedspolitisk æra

Lise Wiederholt Christensen

Amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forandring

Afskrækkelse, alliancefællesskaber og
teknologisk dominans i en
ny sikkerhedspolitisk æra



Djøf Forlag
i samarbejde med
Center for Militære Studier
2023

Lise Wiederholt Christensen
Amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forandring
– Afskrækkelse, alliancefællesskaber og
teknologisk dominans i en ny sikkerhedspolitisk æra

© 2023 by Djøf Forlag og Center for Militære Studier

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Publikationen er fagfellebedømt

Omslag: Kelly Chigozie K. Arazu

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2023

ISBN 978-87-574-5845-9

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Redaktørens forord

Denne udgivelsesrække indeholder ny forskning om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, som er relevante for især danske beslutningstagere og den danske offentlighed.

Udgivelsesrækken viderefører de studier, der hidtil har været udgivet som CMS-rapporter. Den udgør dermed en væsentlig del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Center for Militære Studier er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder forskningsfrihed og armslængdeprincippet. Analyserne er udført uafhængigt og er ikke udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Rapporterne fokuserer på at tilvejebringe akademisk holdbar og anvendelsesorienteret viden. Udgivelsesrækkens analyser har gennemgået ekstern fagfællebedømmelse, og alle analyser afsluttes med anbefalinger til danske beslutningstagere. Det er mit håb, at vi med disse udgivelser både kan informere og styrke dansk politikformulering såvel som den demokratiske debat om forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Læs mere om centret, dets aktiviteter og andre udgivelser på: <https://cms.polsci.ku.dk/>.

København, august 2023

Kristian Søby Kristensen

Indholdsfortegnelse

Oversigt over figurer og tekstbokse	9
Resumé og anbefalinger	11
Alliancebrobygger	12
Samtækningsbrobygger	13
Teknologisk brobygger	14
Abstract and Recommendations	15
Bridge builder of alliances	15
Bridging a comprehensive approach	17
Bridge builder within the technological domain	17
1. Indledning	21
1.1. Struktur og metode	24
2. Amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forandring	27
2.1. Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske strategier	30
3. Prioriteter og udfordringer for amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik	41
3.1. En ny afskrækkelsesprofil	41
3.2. USA's alliance- og partnerskabsnetværk	48
3.3. Teknologiske indsatsområder	55
3.4. Opsamling: Knaster i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af stormagtskonkurrencen	61

4. Implikationer for NATO-samarbejdet og Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik	65
4.1. En alliance i forandring	65
4.2. En afskrækkelsesprofil i forandring	69
4.3. Teknologikonkurrencen integreres i NATO-rammen	71
4.4. En fremtidig brobyggerrolle for Danmark i lyset af USA's strategiske fokusskifte mod stormagtskonkurrence	73
Litteraturliste	79

Oversigt over figurer og tekstbokse

Figur 1: Rapportens logik	25
Figur 2: USA's militærudgifter i perioden fra 2000 til 2021 (i mia. USD)	29
Figur 3: Oversigt over den amerikanske sikkerhedsstrategi, forsvarsstrategi og militære strategi	32
Figur 4: Oversigt over militærudgifter for de 15 lande i verden med det højeste niveau af militærudgifter i 2021.....	38
Figur 5: Den private sektor bruger mere end forsvarsindustrien på Research & Development-udgifter. Forsknings- og udviklingsbudget fordelt på virksomheder i 2018 (i mia. USD).....	60
Tekstboks 1: "Five Eyes"-alliancen	45

Resumé og anbefalinger

Amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik er i forandring. Stormagtkonkurrencen med Kina og delvist Rusland er det altoverskyggende fokus, der sætter rammerne for Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske linje. Biden-administrationen forstår således ikke blot konkurrencen som en dagsorden, men snarere som en *tilstand*, der fungerer som en linse, som al amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik ses igennem. Denne rapport undersøger, hvordan Biden-administrationen forvalter dette forsvars- og sikkerhedspolitiske skifte strategisk og i praksis, og hvordan dette fokusskifte kommer til udtryk i den transatlantiske relation, herunder i den danske forsvars- og sikkerhedspolitik. Rapporten zoomer ind på forandringer i tre centrale dimensioner af amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik: afskrækkelsespolitik, alliance- og partnerskabspolitik samt teknologipolitik. Rapportens anden del belyser, hvordan disse tre forsvars- og sikkerhedspolitiske komponenters forandring påvirker den transatlantiske relation forankret i NATO-rammen. Her analyseres det specifikt, hvilke muligheder og udfordringer der er forbundet med det amerikanske strategiske fokusskifte mod stormagtskonkurrence med Kina og Rusland. Rapporten afsluttes med konkrete anbefalinger til, hvordan Danmark kan indtage en rolle som brobygger, særligt i relation til NATO's tilpasning til de amerikanske strategiske interesser inden for afskrækkelses-samtænkning, teknologi og allianceintegration.

Rapportens centrale anbefaling er således, at **Danmark i lyset af USA's strategiske fokusskifte kan udnytte sin rolle som brobygger til at få implementeret centrale amerikanske prioriteter i en transatlantisk ramme.** På den baggrund opstilles følgende tre brobyggeroller, som kan danne inspiration for fremtidig dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Alliancebrobygger

Danmark kan forsøge at spille en konstruktiv rolle ved diplomatisk at facilitere samarbejdet mellem europæiske NATO-allierede og USA's indopacifiske allierede. De følgende er nogle konkrete bud på, hvordan man fra dansk side kan tage initiativ til at understøtte USA's nye allianceprioriteter:

- Danmark kan i NATO-rammen indtage en proaktiv rolle i forhold til NATO's partnerskaber i den indopacifiske region, herunder partnerskaberne med Sydkorea, Japan, Australien og New Zealand. Det kan blandt andet bestå i, at man fra dansk side:
 - Presser på for flere højniveaumøder på tværs af NATO-allierede og de indopacifiske partnere. Dette kan være højniveaumøder inden for både den politiske og den militære søjle i NATO, der kan fungere som platform for konkret erfarings- og informationsudveksling på tværs af de to regioner.
 - Sikrer, at sådanne højniveaumøder medfører en udvidet dialog med de asiatiske partnere, der kan opbygge en institutionel videnskapacitet i NATO om den indopacifiske region, der er nødvendig, hvis NATO fremover skal spille en mere aktiv rolle i den indopacifiske region.
 - Forsøger at styrke samarbejdet med de indopacifiske partnere med hensyn til teknologidagsordenen. NATO's kvantecenter i København kunne fungere som løftestang for at oprette et samarbejde om kvanteteknologier med asiatiske partnere.
 - Søger indflydelse ved at sekundere nationale eksperter til besiddelse af centrale poster i NATO's internationale stab inden for partnerskabsområdet eller specifikt NATO's politiske afdeling, der beskæftiger sig med Kina.
- Danmark kan afsøge mulighederne for selv at styrke sin relation til de indopacifiske partnere uden for NATO-rammen, som kan være en måde, hvorpå Danmark også udviser engagement i forhold til Danmarks bilaterale relationer i den indopacifiske region.
 - Danmark kan afsætte flere midler til forsvarsattachéer, militær-rådgivere eller forsvarsrådgivere i den indopacifiske region. I øjeblikket har Danmark en forsvarsattaché placeret i Beijing, som

er sideakkrediteret til Japan og Sydkorea. Man kan fra dansk side overveje at udvide dette med selvstændige attachéer i Japan og Sydkorea samt at oprette forsvarsattaché- eller militærrådgiverstillinger i Australien og Indien.

- Det danske forsvar kan afsøge mulighederne for at deltage i bilaterale øvelser med de indopacifiske partnere. Dette kunne blandt andet være inden for cyberområdet, som Danmark er dygtig til og derfor kunne indtage en førerrolle inden for.

Samtækningsbrobygger

Med afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet kan Danmark spille en vigtig brobyggende rolle i forhold til at samtænke indsatser på tværs af civile og militære kompetenceområder, særligt hvad angår relationen mellem NATO og EU.

- USA's vægtning af 'integreret afskrækkelse' kan fra dansk side være en mulighed for at genbesøge nogle af de væsentligste samtækningskoncepter, som tidligere har været grundelementer i dansk udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik.
 - Danmark kan afsøge muligheden for at styrke NATO's relationer til civile aktører, herunder internationale organisationer og andre aktører, der besidder relevante civile kompetencer, eksempelvis EU, FN, NGO'er og private virksomheder.
 - Danmark kan arbejde for, at NATO og EU ikke blot mødes til officielle højniveaumøder eller på stab-til-stab-niveau, men også mødes på komite-/arbejdsgruppeniveau, hvor det vil være muligt at udarbejde flere konkrete initiativer på udvalgte politikområder og omsætte disse til konkret praksis.
 - Danmark vil i særdeleshed kunne tage initiativ til at udarbejde et tættere samarbejde om strategisk kommunikation, situationsforståelse og befolkningens modstandskraft mellem NATO og EU.

Teknologisk brobygger

Danmark har på mange måder et godt udgangspunkt i forhold til USA's øgede fokus på ny og avanceret teknologi. Danmark er et af de mest digitaliserede lande i verden og er dygtig til at implementere ny teknologi. Denne erfaring med og viden om særligt det digitale område kan understøtte en dansk brobyggende rolle inden for teknologidagsordenen.

- I forlængelse af ovenstående kan Danmark forsøge at agere bindeled mellem NATO's og EU's teknologidagsordener. Det vil være i Danmarks interesse at samordne de to dagsordener, så der ikke opstår konkurrence og spændinger mellem de to organisationer.
 - Danmark kan som første skridt arbejde for, at NATO og EU får en fælles forståelse af teknologikonkurrencen og implikationerne heraf for begge organisationer.
 - Danmark kan tage initiativ til at nedsætte en arbejdsgruppe på tværs af de to organisationer, som Danmark kan påtage sig formandskabet for, og hvor formålet er at udvikle en fælles tilgang til ny teknologi.
 - Danmark kan – evt. gennem en nyoprettet arbejdsgruppe – tage initiativ til, at der udarbejdes en fælles strategi for teknologi på tværs af EU og NATO, som adresserer politiske, militære og økonomiske implikationer ved ny teknologi og teknologikonkurrencen med Kina og Rusland.
 - Danmark kan afsøge muligheden for at strømline NATO's og EU's respektive planlægningsprocesser yderligere, særligt hvad angår udvikling og implementering af ny teknologi.

Abstract and Recommendations

US defense and security policy is changing. Great power competition with China and, to some extent, Russia is the dominating focus in the Biden administration's defense and security policy. The Biden administration understands this competition not simply as an agenda, but rather as a condition that serves as the lens through which all defense and security policy is viewed.

This report examines how the Biden administration manages this shift in defense and security policy both strategically and in practice, and how the shift is reflected in the transatlantic relationship, including Danish defense and security policy. The report zooms in on changes in three central dimensions of US defense and security policy: deterrence policy, alliance and partnership policy, and technology policy. The second part of the report illustrates how the changes in these three components influence the transatlantic relationship anchored within the NATO framework. Specifically, the opportunities and challenges associated with the US strategic shift towards great power competition with China and Russia are analyzed. The report concludes with concrete recommendations to how Denmark can take on a role as bridge-builder, especially in relation to NATO's adaptation to the US strategic interests within deterrence, technology, and alliance integration.

The report's main recommendation is that, in light of the US' strategic shift in focus, **Denmark can utilize its role as a bridge-builder to get key US priorities implemented in a transatlantic perspective.** On this basis, the following three bridge-building roles are presented in order to inspire the formation of Danish defense and security policy in the future.

Bridge builder of alliances

Denmark can play a constructive role by facilitating diplomatic cooperation between European NATO allies and US' Indo-Pacific allies. The

following presents concrete suggestions to how Denmark can take the initiative to support the US and its new alliance priorities:

- Within NATO, Denmark can be proactive in relation to NATO's partnerships in the Indo-Pacific, including South Korea, Japan, Australia, and New Zealand. Among other things, Denmark might:
 - Push for more high-level meetings across NATO allies and Indo-Pacific partners. These can be high-level meetings both within the political and military pillar of NATO, providing a platform for concrete exchange of experience and information sharing across the two regions.
 - Ensure that such high-level meetings lead to an expanded dialogue with the Asian partners, which can build up an institutional knowledge about the Asian region – which is considered necessary if NATO is to play a more active role in the Indo-Pacific region in the future.
 - Seek to strengthen cooperation with Indo-Pacific partners regarding the technology agenda. NATO's quantum center in Copenhagen could serve as a tool to establish an expanded collaboration on quantum technologies with Asian partners.
 - Seek influence by seconding national experts to hold key positions on NATO's international staff within the partnership division or specifically within NATO's political department dealing with China.

- Denmark can explore the possibilities of strengthening its relationship with the Indo-Pacific partners outside the NATO framework. This can be a way in which Denmark shows commitment to its bilateral relationships within the Indo-Pacific region:
 - Denmark can allocate more resources to defense attachés, military advisers, or defense advisers in the Indo-Pacific region. Currently, Denmark has a defense attaché based in Beijing, who is accredited (dual accreditation) to Japan and South Korea. Denmark could consider expanding the Danish diplomatic presence by appointing independent attachés in Japan and South Korea, as well as establishing defense attaché or military advisor positions in Australia and India.

- The Danish defense can explore the opportunities to participate in bilateral exercises with the Indo-Pacific partners. This could include areas such as cybersecurity, in which Denmark excels and could therefore take a leading role.

Bridging a comprehensive approach

With the abolition of the Danish opt-out on defense, Denmark can play an important bridge-building role in terms of integrating efforts across civilian and military domains, particularly regarding the relationship between NATO and the EU.

- The US' emphasis on 'integrated deterrence' presents an opportunity for Denmark to revisit some of the key concepts of the comprehensive approach strategy that have been fundamental elements of Danish foreign, defense, and security policy in the past.
 - Denmark can explore the possibility of strengthening NATO's relationship with civilian actors, including international organizations and other entities that possess relevant civilian expertise, such as the EU, the UN, NGOs, and private companies.
 - Denmark can work towards ensuring that NATO and the EU not only meet at official high-level meetings or staff-to-staff level but also engage at the committee/working group level, where it would be possible to develop more concrete initiatives on selected policy areas and translate them into practical action.
 - Denmark could take the initiative to establish closer cooperation between NATO and the EU in strategic communication, situational awareness, and resilience-building.

Bridge builder within the technological domain

Denmark has a strong foundation in many ways regarding the increased focus on new and advanced technology by the US. Denmark is one of the most digitized countries in the world and excels at implementing new technology. This experience and expertise, particularly in the digital

domain, can support a Danish bridge-building role within the technology agenda.

- Denmark can strive to link NATO and EU technology agendas. It is in Denmark's interest to coordinate and streamline these two agendas to avoid competition and tensions between the two organizations.
 - As a first step, Denmark can work towards achieving a common understanding between NATO and the EU regarding technology competition and its implications for both organizations.
 - Denmark can take the initiative to establish a working group across the two organizations, where Denmark can assume the chairmanship with the aim of developing a shared approach to new technology.
 - Denmark can – possibly through the newly-established working group – propose the development of a joint strategy for technology across the EU and NATO. This strategy would address the political, military, and economic implications of new technology and the technology competition with China and Russia.
 - Denmark can explore the possibility of further streamlining NATO's and the EU's respective planning processes, particularly the development and implementation of new technology.

1

Indledning

Et nyt sikkerhedspolitisk landskab tager form i disse år. Kinas voksende globale magt, USA's svækkede internationale position og Ruslands destabiliserende adfærd skaber forskydninger i den internationale magtbalance og sætter den regelbaserede verdensorden under pres. Ruslands invasion af Ukraine har for alvor sat det internationale system i bevægelse og har skabt opbrud i den europæiske sikkerhedsorden.¹ Flere regler og principper er under afvikling, og konturerne af en ny verdensorden, der i tiltagende grad præges af systemisk konkurrence, hævde af interesserfærer og en fragmentering af velkendte magtkoncentrationer, tager form i disse år.

Denne udvikling vækker bekymring i USA og har givet anledning til et kursskifte i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Den seneste amerikanske nationale sikkerhedsstrategi fra oktober 2022 indledes således med at slå fast, at "perioden efter Den Kolde Krig er endegyldigt ovre". Terrorisme- og oprørsbekæmpelse har ikke længere førsteprioritet i Det Hvide Hus og Pentagon. Derimod står stormagtskonkurrencen med Kina og delvist Rusland øverst på den forsvars- og sikkerhedspolitiske dagsorden. Senest har krigen i Ukraine yderligere skærpet konkurrencedynamikkerne mellem stormagterne, både i de bilaterale relationer USA-Rusland og USA-Kina og på tværs af de tre stormagter. Særligt er

1. French Institute of International Relations, "Toward a New European Security Order? Foreign Policy Shifts in Response to Russia's War on Ukraine", Ifri Conferences, 9. juni 2022, <https://www.ifri.org/en/debates/toward-new-european-security-order-foreign-policy-shifts-response-russias-war-ukraine>; Christoph Heusgen, "The War in Ukraine Will Be a Historic Turning Point", *Foreign Affairs*, 12. maj 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2022-05-12/war-ukraine-will-be-historic-turning-point>.

den russiske retorik om atomvåben udtryk for den yderst højspændte situation mellem Vesten og Rusland. Ligeledes vidner Nancy Pelosis besøg i Taiwan i efteråret 2022, der fremprovokerede en kraftig reaktion fra kinesisk side med militærøvelsesaktivitet i og omkring Taiwanstrædet, om et meget anspændt forhold mellem USA og Kina. Spændingerne har fået flere sikkerhedspolitiske analytikere til at varsle en ny Kold Krig i en verden opdelt i blokke.²

Samtidig er USA præget af store indenrigspolitiske udfordringer. En voksende mistillid til de demokratiske institutioner og en politisk polarisering i den amerikanske befolkning, der kulminerede med angrebet på Kongressen den 6. januar 2021, præger både den indenrigspolitiske og den udenrigspolitiske dagsorden i USA. Af en nylig meningsmåling fra Quinnipiac University Poll fremgår det, at 67 % af den amerikanske befolkning mener, at det amerikansk demokrati er i overhængende fare for at kollapse.³ Ligeledes er den amerikanske befolknings opbakning til det amerikanske forsvar markant faldende. Forsvaret er den institution, der har haft det mest markante fald i tillid de seneste år sammenlignet med blandt andet præsidentembedet, Kongressen, Højesteret og nyhedsmedierne.⁴

Selvom den amerikanske magtpolitiske position er svækket i lyset af både indenrigs- og udenrigspolitiske omstændigheder, er USA fortsat den afgørende sikkerhedspolitiske magtfaktor i verden.⁵ USA's sikkerheds-, udenrigs- og forsvarspolitiske indflydelse er fortsat enestående, og som denne rapport vil vende tilbage til, er USA fortsat til stede diplomatisk eller militært i næsten alle verdens lande.

Hvordan USA agerer sikkerheds-, udenrigs- og forsvarspolitisk er derfor fortsat af afgørende betydning for resten af verden. Den amerikanske

-
2. Elliott Abrams, "The New Cold War" Council on Foreign Relations, 4. marts 2022, <https://www.cfr.org/blog/new-cold-war-0>; Michael Hirsh, "We Are Now in a Global Cold War", *Foreign Policy*, 27. juni 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/06/27/new-cold-war-nato-summit-united-states-russia-ukraine-china/>.
 3. Quinnipiac University Poll, "Biden's Approval Rating Surges After Hitting Low Mark In July, Quinnipiac University National Poll Finds; Half Of Americans Say Trump Should Be Prosecuted On Criminal Charges Over His Handling Of Classified Documents", 31. august 2022, meningsmåling, <https://poll.qu.edu/poll-release?releaseid=3854>.
 4. Ronald Reagan Institute, *Reagan National Defense Survey*, Reagan Foundation, <https://www.reaganfoundation.org/media/359970/2022-survey-summary.pdf>.
 5. Henrik Breitenbauch & Lise Wiederholt Christensen, *Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv*, Center for Militære Studier (Djøf Forlag, 2022).

sikkerhedspolitiske orientering er i særdeleshed afgørende for Europa, herunder for det transatlantiske samarbejde i NATO. Det amerikanske sikkerhedspolitiske fokus har fundamental betydning for, hvilken relation Europa og USA kan og vil opretholde, og hvordan Europa fremover agerer forsvars- og sikkerhedspolitisk. Krigen i Ukraine har imidlertid bekræftet Europa i, at USA fortsat er garant for europæisk sikkerhed, i hvert fald på den korte bane, men krigen har sat gang i en grundlæggende debat i både USA og Europa om, hvilken arbejdsdeling der fremover skal kendetegne det transatlantiske forhold, og dermed den europæiske sikkerhedspolitiske rolle på længere sigt.⁶ Håndteringen af Rusland står øverst på den transatlantiske arbejdsdelingsdagsorden, hvor USA forventer, at Europa løfter en større del af NATO's militære afskrækkelse over for Rusland. Samtidig trænger spørgsmål af mere kompleks karakter sig på, herunder håndteringen af Kina, og hvorvidt og i så fald hvordan USA ønsker, at Europa bidrager til den systemiske konkurrence mellem USA og Kina, såvel politisk og økonomisk som militært.⁷

Disse problematikker vil både præge den fælles NATO-alliance og de respektive bilaterale relationer mellem USA og europæiske allierede, herunder den danske forsvars- og sikkerhedspolitiske relation til USA. Hvilke implikationer det kan få for den danske forsvars- og sikkerhedspolitiske linje, herunder indretningen af og prioriteringerne for det danske forsvar, vil formentlig stå øverst på den forsvars- og sikkerhedspolitiske dagsorden i Danmark i de kommende år. I lyset af USA's nye forsvars- og sikkerhedspolitiske prioriteter vil Danmark have mulighed for at indtage rollen som *brobygger* i NATO-rammen i forsøget på at få implementeret USA's forsvars- og sikkerhedspolitik på en måde, der kan bidrage til, at det amerikanske fokusskifte indarbejdes hensigtsmæssigt inden for den transatlantiske ramme.

Med afsæt i disse strukturelle forandringer både mellem stormagterne og inden for den transatlantiske relation er det denne rapports ho-

-
6. Ricardo Borges de Castro & Rita Barbosa Lobo, "A Compass and a Concept: A Guide to the EU and NATO Strategic Outlooks", *Transatlantic Policy Quarterly*, 22. august 2022, <http://transatlanticpolicy.com/article/1149/a-compass-and-a-concept-a-guide-to-the-eu-and-nato-strategic-outlooks>.
 7. Jo Inge Bekkevold, "NATO's New Division of Labor on Russia and China Won't Be Easy", *Foreign Policy*, 11. juli 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/11/nato-strategy-china-russia-threat-europe-asia-geopolitics/>.

vedformål at undersøge, hvordan det strategiske fokusskifte i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik udlægges i Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske strategipapirer, og hvordan dette fokusskifte begynder at blive omsat fra strategi til praksis. Rapporten fokuserer særligt på tre forsvarspolitiske områder – afskrækkelsespolitik, alliancerelationer og teknologisatsninger – der er af afgørende betydning for amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af stormagtskonkurrencen. De tre komponenter er således omdrejningspunktet for denne rapportens analyse og udgør også udgangspunktet for at forstå de strategiske implikationer, som det amerikanske fokusskifte fremover kan have for NATO og Danmark.

1.1. Struktur og metode

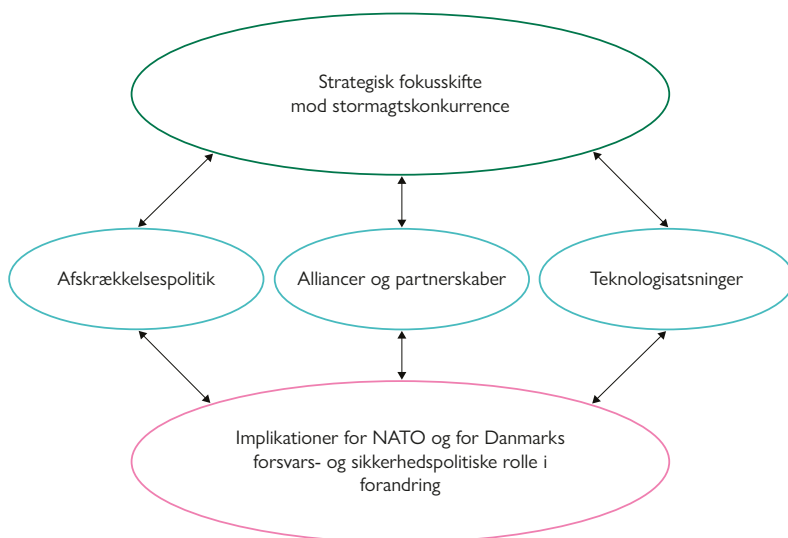
Rapporten baserer sig på et deskstudy af offentligt tilgængelige policy- og strategidokumenter fra Det Hvide Hus, Pentagon, Udenrigsministeriet og øvrige amerikanske forsvars- og sikkerhedspolitiske agenturer. Særligt baserer rapporten sig på Biden-administrationens nationale sikkerhedsstrategi og forsvarsstrategi fra 2022.⁸ Rapportens sekundære kilder er funderet på et bredt udsnit af analyser fra amerikanske og europæiske tænketanke, videnskabelige artikler og policybriefs, der alle behandler amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik såvel som implikationer for NATO. Rapporten beskæftiger sig med Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitik, hvilket er definerende for rapportens tidsperiode, der således omfatter perioden fra Biden-administrationens tiltrædelse i januar 2021 og frem til udgivelsen af rapporten i juni 2023. Da amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i høj grad baserer sig på kontinuitet, vil rapporten fremhæve og inddrage de politiske strømninger og tiltag fra tidligere administrationer, herunder i særdeleshed Obama- og Trump-administrationerne, der begge har været med til at forme flere af Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske

8. U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy*, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>; White House, *National Security Strategy*, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

initiativer. Rapporten vil således pege på de politiske elementer, der dels kan betragtes som en forlængelse af tidligere administrationers politiske linje, dels på de forandringer og nybrud, som Biden-administrationen har initieret siden sin tiltrædelse.

Rapporten er opdelt i tre analytiske kapitler: en strategianalyse af USA's forståelse af det sikkerhedspolitiske miljø og USA's rolle heri, en forsvarspolitisk analyse af tre nøglekomponenter: afskrækkelse, alliancer og teknologier, og afslutningsvist en implikationsanalyse af USA's fokusskiftes betydning for NATO, herunder for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik.

Figur 1: Rapportens logik



Kapitel 2 belyser amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forandring. Kapitlet indledes med en kort beskrivelse af forandringerne i det sikkerhedspolitiske miljø siden Den Kolde Krigs afslutning og sætter scenen med en kort opridsning af, hvordan et amerikansk fokusskifte fra terrorbekæmpelse og stabiliseringsindsatser til stormagtskonkurrence med Kina og Rusland har været undervejs siden Obama-administrationen i 2015 og frem til i dag. Kapitlet analyserer dernæst Biden-administrationens nationale forsvars- og sikkerhedspolitiske strategier. Analysen giver herigennem et indblik i Biden-administrationens forståelse af den

sikkerhedspolitiske situation præget af strategisk konkurrence med Kina og Rusland og dykker i særdeleshed ned i forståelsen af henholdsvis Kina og Rusland som trusler for amerikansk sikkerhed. Genstand for denne del af analysen er derfor Biden-administrationens specifikke strategier inden for det forsvars- og sikkerhedspolitiske område.

Kapitel 3 analyserer amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af stormagtskonkurrencen med fokus på centrale prioriteter og potentielle udfordringer. Her fokuseres der på tre nøglekomponenter i den amerikanske forsvarspolitik: afskrækkelse, alliancer og teknologier. Disse tre komponenter fremstår på baggrund af analysen af Biden-administrationens strategiske forståelse af stormagtskonkurrencen som særligt centrale. Den amerikanske afskrækkelsesprofil udvides til i tiltagende grad at adressere trusler på tværs af arenaer – militære og civile, private og offentlige og inden for et bredt konfliktspektrum fra fred over krise til krig. Den alliancemæssige komponent er ligeledes i forandring i lyset af det strategiske fokusskifte. Her er det særligt forståelsen af, hvad der tillægges værdi i en alliance, der er i forandring, og hvordan der skal prioriteres på tværs af særligt de europæiske og asiatiske allierede. Den tredje og sidste komponent er teknologi, som udgør en selvstændig konkurrencekomponent i forholdet mellem USA, Kina og delvist Rusland. Både USA's teknologiske udvikling og samarbejdet med industrien er i forandring i lyset af det strategiske fokusskifte. Kapitlet rundes af med en diskussion af, hvilke udfordringer og spændinger der er forbundet med de tre områder i forandring. Her er fokus rettet mod, hvad der kan forventes at blive svært at realisere, og hvilke komponenter der kan vise sig svære at få implementeret i den konkrete forsvarspolitik.

Kapitel 4 diskuterer implikationerne ved det amerikanske forsvars- og sikkerhedspolitiske fokusskifte for den transatlantiske relation. Kapitlet analyserer og diskuterer, hvordan NATO som det væsentligste organ for transatlantisk sikkerhed kan både udvikles og udfordres som følge af det amerikanske fokusskifte, specifikt inden for de tre forsvarspolitiske komponenter behandlet i kapitel 3. Kapitlet zoomer afslutningsvist ind på de strategiske implikationer for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af de strategiske forandringer og præsenterer konkrete anbefalinger til, hvordan Danmark som brobygger inden for en række af disse nøglekomponenter kan spille en væsentlig rolle i lyset af USA's strategiske fokusskifte.

2

Amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forandring

Gennem de seneste 70 år har det internationale system gennemgået en række forandringer. Under Den Kolde Krig var det sikkerhedspolitiske miljø karakteriseret ved en stærkt polariseret situation med to supermagter – USA og Sovjetunionen – over for hinanden i politisk, ideologisk og militær konkurrence. Denne konkurrence udspillede sig i særdeleshed i Europa, hvor den amerikanskledede NATO-alliance stod over for den sovjetledede Warszawapagt, hvilket medførte et stærkt militariseret Europa præget af massiv konventionel oprustning understøttet af nuklear afskrækkelse. Bipolaritetens logik betød et udtalt forsvarspolitisk fokus fra amerikansk side på én altoverskyggende trussel – Sovjetunionen – der blev betragtet som en ligeværdig statslig modstander, der udfordrede USA's militære kapaciteter som følge af et konkret våbenkapløb.

Efter Den Kolde Krigs afslutning i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne – særligt symboliseret ved Berlinmurens fald i 1989 og kollapset af den sovjetledede Warszawapagt i 1991 – voksede USA's magtdominans. Det tidligere bipolære system blev opløst, og den amerikanske magtkoncentration gjorde USA til verdens eneste globale magt. Perioden efter Den Kolde Krigs afslutning var i høj grad kendetegnet ved, at intet land i verden reelt kunne udfordre USA's globale hegemoni eller den amerikanskledede internationale verdensorden.⁹ Det mest centrale forsvarspolitiske fokus i perioden efter Den Kolde Krig blev for

9. Bertel Heurlin, USA som militærmagt (DIIS – Dansk Institut for Internationale Studier, 2005), https://pure.diis.dk/ws/files/46529/USA_webfinal.pdf.

USA "The Global War on Terror" som konsekvens af terrorangrebet den 11. september 2001. Dette betød en gentænkning af den amerikanske forsvarspolitik i forhold til det hidtidige fokus på Sovjetunionen. Som konsekvens heraf blev det amerikanske forsvar således i stigende grad indrettet til at kunne bekæmpe ikke-statslige aktører, herunder terrororganisationer, som fx al-Qaeda, i Mellemøsten og i Nordafrika.¹⁰

I dag er det "sikkerhedspolitiske pendul" igen sat i svingninger. Særligt Kinas opstigning som økonomisk, politisk og militær magt og Ruslands destabiliserende adfærd har betydet, at USA har mistet sin position som den altdominerende supermagt. Denne magtspredning er med til at tegne konturerne af en ny verdensorden, der ikke længere baserer sig på den massive magtkoncentration hos USA, men derimod på mere fragmenterede magtstrukturer, og hvor konkurrencen mellem USA, Kina og Rusland intensiveres, og de samarbejdende strukturer, herunder blandt andet samarbejdet i internationale institutioner som FN og Verdenshandelsorganisationen (WTO) er under pres.

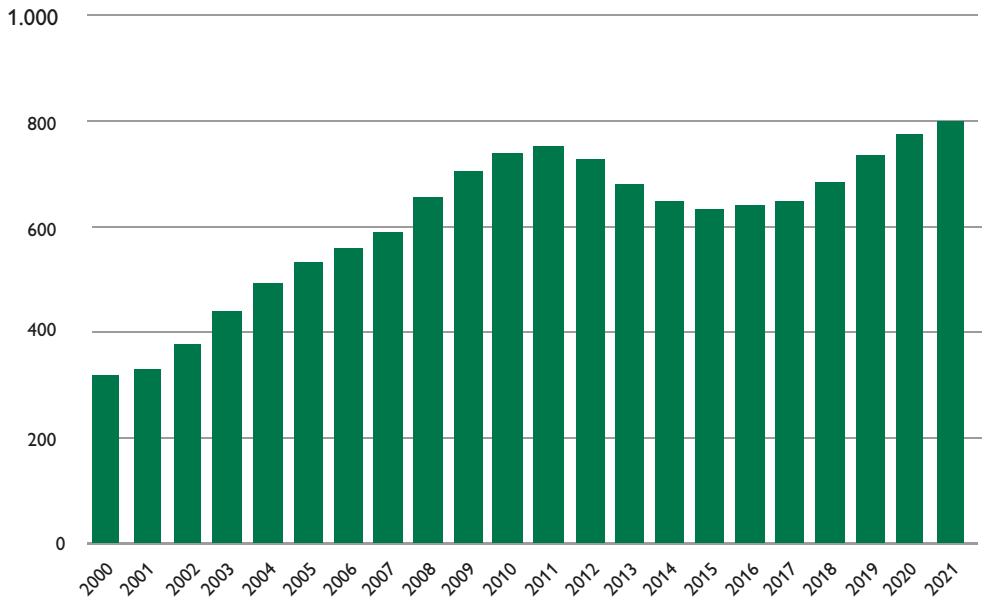
Allerede i 2015 italesatte Obama-administrationen, at *stormagtskonkurrence* var en blandt flere udfordringer for amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik, og den tidligere Bush-administration kritiseredes for blandt andet at have forsømt USA's strategiske interesser i Asien til fordel for krige i Mellemøsten.¹¹ Obama-administrationen indledte derfor et strategisk skifte mod Asien med henblik på at styrke USA's politiske og militære tilstedeværelse i den asiatiske region og ønskede samtidig at trække USA ud af Mellemøsten. Samtidig betød Ruslands illegitime annektering af Krim i 2014, at Obama-administrationen skærpede det amerikanske fokus på Rusland som en voksende sikkerhedspolitisk udfordring.

Trump-administrationen byggede videre på denne politiske prioritering, men italesatte nu stormagtskonkurrence med Kina og Rusland som *den* altoverskyggende udfordring og væsentligste prioritet for det amerikanske forsvar. I en skelsættende forsvarsstrategi fra 2018 ekspliciterede

10. Ibid, s. 53.

11. White House, *National Security Strategy*, 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf; Ashley Townshend & James Crabtree, "US Indo-Pacific Strategy, Alliances and Security Partnerships" i *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2022* (IISS – the International Institute for Strategic Studies, 2022), chapter-1-us-infopacific-strategy-alliances-and-security-partnerships.pdf (iiss.org).

Figur 2: USA's militærudgifter i perioden fra 2000 til 2021 (i mia. USD)



Kilde: Statista.com

de daværende forsvarsminister James Mattis, at “strategisk konkurrence mellem stater, ikke terrorisme, er nu den primære bekymring i forhold til amerikansk national sikkerhed.”¹² Trump-administrationen abonnerede i udtalt grad på en forståelse af verdenspolitikken som præget af konkurrence og konfrontation mellem stormagter og gjorde dermed op med den hidtidige optimistiske udlægning af verdenspolitikken baseret på globalisering og institutionalisering.¹³ Svaret på stormagtskonkurrencen var ifølge Trump-administrationens forsvarsstrategi at fastholde USA’s overlegne militære position gennem investeringer i nye militære kapaciteter, at udbygge sine alliancer og partnerskaber og at iværksætte en grundlæggende reform af det amerikanske forsvarsministerium med

12. U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy*, 2018. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

13. Trevor McCrisken, “Foreign and Security Policy”, i *Developments in American Politics 9*, red. Gillian Peele et al. (Springer International Publishing AG, 2022), side 297-314.

henblik på at tilpasse ministeriet til en ny sikkerhedspolitisk æra.¹⁴ Der var dog betydelig forskel på den forsvars- og sikkerhedspolitik, som blev fremlagt i Trump-administrationens strategidokumenter, og den politik, som Trump rent faktisk praktiserede som præsident. Blandt andet blev Trumps relation til det russiske regime et af de mest omdiskuterede sikkerhedspolitiske spørgsmål i hans embedsperiode, såvel som relationen til traditionelle NATO-allierede, som Trump reelt set ikke anerkendte værdien af, og flere allierede var grundlæggende bekymrede for, at USA ville træde ud af NATO-alliancen.¹⁵ Det blev gennem Trump-administrationens periode fra 2017-2021 klart, at der – til forskel fra Obama-administration – var et større ønske om at handle selvstændigt eller bilateralt frem for multilateralt. Dette blev blandt andet demonstreret, da USA valgte at træde ud af Parisaftalen, droppe USA's planlagte handelsaftale (Trans-Pacific Partnership) med 12 asiatiske lande, suspendere atomaftalen med Iran samt træde ud af FN's menneskerettighedsråd.

Da Biden-administrationen trådte til i januar 2021, var konturerne af en ny forsvars- og sikkerhedspolitisk retning således allerede begyndt at tage form. Denne rapport vil undersøge, hvordan Biden-administrationen forvalter dette forsvars- og sikkerhedspolitiske skifte strategisk og i praksis, og hvorvidt dette fokusskifte er ved at synke ind i den transatlantiske relation, herunder i den danske forsvars- og sikkerhedspolitik. Disse spørgsmål vil denne rapport belyse i de følgende kapitler.

2.1. Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske strategier

Det følgende afsnit analyserer den konceptuelle strategiske forståelse af stormagtskonkurrence hos Biden-administrationen, herunder for-

14. Ibid.

15. Lars Cramer-Larsen & Jens Ringsmose, *NATO-forsvarsministermøde februar 2018* (Forsvarsakademiet, 2018), https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/eu-st01.ext-elibrisgroup.com/45FBI_INST/storage/alma/1A/F8/E5/9E/B1/F7/41/AC/08/F8/58/EF/50/9B/A9/3D/NATO_forsvarsministerm_de_02.pdf?response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Date=20230509T115043Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=1-19&X-Amz-Credential=AKIAJN6NPMNGJALPPWAQ%2F20230509%2Fcentral-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Signature=a960eca8bd22be85d23836552a0d3f4ec0874b6be40b748ec051d5702eceb80c

ståelsen af truslerne Kina og Rusland. Det gøres gennem en analyse af hovedelementerne i administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske strategier og en fremhævelse af nogle af de udfordringer og dilemmaer, der er forbundet hermed.

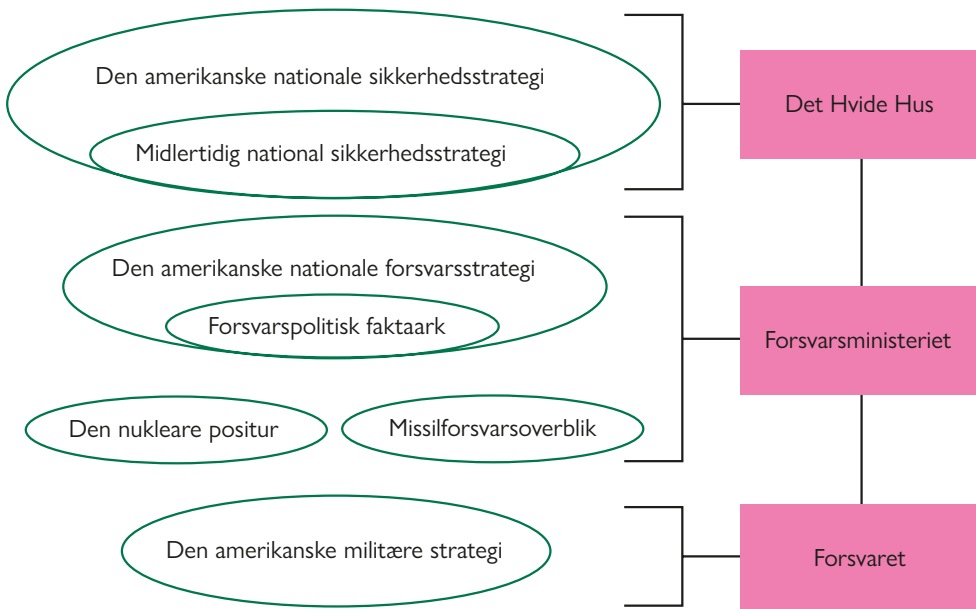
Få måneder efter at Biden tiltrådte i januar 2021 udgav den nye administration en såkaldt *midlertidig national sikkerhedsstrategi*, der præsenterede de overordnede politiske ambitioner og prioriteter for administrationens kommende fire år i Det Hvide Hus. I oktober 2022 blev den midlertidige strategi suppleret med administrationens endelige *nationalle sikkerhedsstrategi*, der har været forsinket ad flere omgange på grund af Ruslands invasion af Ukraine og det forværrede forhold til Kina. Denne endelige strategi udfolder administrationens sikkerhedspolitiske linje yderligere. I tillæg til disse sikkerhedsstrategier har administrationen i marts 2022 offentliggjort et forsvarspolitisk *faktaark*, der skitserer administrationens hovedlinjer i forsvarspolitikken. I oktober 2022 blev dette fulgt op med udgivelsen af en *national forsvarsstrategi*, der mere detaljeret udlægger den amerikanske forsvarspolitik. Disse strategier – midlertidige og endelige – tegner tilsammen administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske linje. Med henblik på at sætte scenen for de efterfølgende kapitler vil de følgende afsnit analysere den sikkerhedspolitiske forståelse og det dertil knyttede trusselsbillede, som administrationen abonnerer på i disse forsvars- og sikkerhedspolitiske strategier.

2.1.1. Biden-administrationens sikkerhedsstrategi: En ny sikkerhedspolitisk æra

I Biden-administrationens sikkerhedsstrategis første sætninger slås det fast, at verden står over for et *vendepunkt*, og at de beslutninger, USA træffer i dag, vil få betydning for de kommende generationer. Det vigtigste budskab i strategien er, at USA fortsat skal være i stand til at sætte retningen for fremtidens verdensorden, således at USA kan opretholde sin globale magtposition på trods af udfordringer fra eksterne aktører, herunder Kina og Rusland, såvel som interne udfordringer i form af blandt andet et demokratisk underskud, inflation og national terror.

Strategien skriver sig ind i rækken af amerikanske policypapirer, der slår fast, at den overordnede ramme for amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik ikke længere er terrorisme og stabiliseringsindsatser, men derimod stormagtskonkurrencen med Kina og Rusland. Strategien er således udtryk for en kontinuitet, der bygger videre på flere af grun-

Figur 3: Oversigt over den amerikanske sikkerhedsstrategi, forsvarsstrategi og militære strategi



delementerne i både Obama- og Trump-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitik. Det systemiske skifte mod Asien, der allerede blev initieret under Obama-administrationen, og som efterfølgende fik førsteprioritet under Trump-administrationen, har således lagt grundstenen til Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitik.

Sikkerhedsstrategien peger på, at perioden efter Den Kolde Krig er endegyldigt afsluttet, og at der i stedet er indtruffet en periode med stigende konkurrence mellem verdens stormagter om at forme en ny verdensorden. Stormagtskonkurrencen fungerer dermed som strategiens altoverskyggende overligger for administrationens mange strategiske ambitioner og prioriteter. Det gælder i forhold til både ambitionerne for et styrket samarbejde med allierede og partnere, teknologiske prioritetsområder og forsyningskæder, forståelsen af diplomatisk og militær tilstedeværelse og afskrækkelsesmæssige metoder samt en række andre sikkerhedspolitiske områder – blandt andet klima, pandemier, fødevarmangel – alt sammen noget, som Biden-administrationen i vidt omfang ser gennem en konkurrenceprisme. Stormagtskonkurrencen gennemsyrrer

med andre ord Biden-administrationens strategi og opfattes ikke længe som en dagsorden – som hos Obama og Trump – men snarere som en form for *tilstand*. Der er ikke én politik, eller én strategi, hvor stormagtskonkurrence adresseres; konkurrencen er derimod den linse, som al forsvars- og sikkerhedspolitik ses igennem. Det præger samtlige forsvars- og sikkerhedspolitiske tiltag såvel som indenrigspolitiske dagsordener, der i stigende grad sikkerhedsgøres, herunder produktionskæder, forsynings-sikkerhed og energipolitik. USA befinder sig med andre ord i en fundamental konkurrencetilstand, som gennemsyrrer amerikansk udenrigs- og indenrigspolitik og som er definerende for den amerikanske selvforståelse som stormagt i systemisk konkurrence med de øvrige stormagter.

Selvom strategien tegner et dystert billede af den sikkerhedspolitiske situation, fremgår det, at ingen nation i verden betragtes som værende bedre rustet end USA til at imødegå disse udfordringer. For at bevare denne position er et af de centrale elementer ifølge strategien at styrke den interne robusthed. Som det formuleres i strategien er “fremtiden for amerikansk succes i verden afhængig af vores styrke og robusthed hjemme – og særligt vores middelklasse, der er afgørende for vores nationale sikkerhed som motor for økonomisk vækst og nøglekilde til demokratisk aktivitet og sammenhold”. Hermed bindes indenrigspolitikken og sikkerhedspolitikken eksplicit sammen. Særligt det udtalte fokus på at styrke *demokratiet* – både ude og hjemme – præger administrationens sikkerhedsstrategi. Det er dels det indenrigspolitiske bagtæppe, herunder angrebet på Kongressen den 6. januar 2021 i forbindelse med magtoverdragelsen fra Trump til Biden, den dybe politiske polarisering og den svindende tillid til de demokratiske institutioner i det amerikanske samfund, der er afgørende for Biden-administrationens fokus på den demokratiske dimension i sikkerhedspolitikken, men også det faktum, at stormagtskonkurrencens logik i vidt omfang har flyttet sikkerhedspolitikken ind på den nationale arena.

Denne logik består i, at konkurrencen mellem stormagterne ikke nødvendigvis udspiller sig gennem traditionelle militære konflikter, men derimod er rykket ind i på det civile domæne, hvor bærende samfundsinstitutioner og sektorer i det civile samfund i stigende grad bliver underlagt en sikkerhedspolitisk logik.¹⁶ Cyberangreb på offentlige

16. Henrik Breitenbauch & Alexander Høgsberg Tetzlaff, *Samfundssikkerhed i Danmark*, Center for Militære Studier (Djøf Forlag, 2022).

og private virksomheder, misinformation og desinformation på sociale medier, bevidste forsøg på korrumpation, pression inden for energi- og infrastruktursektorerne samt fremme af alternative (autokratiske) regeringsmodeller gennem underminering af tilliden til samfundsinstitutioner, herunder manipulering af valg handlinger, er eksempler på, hvordan det sikkerhedspolitiske miljø knyttes til den civile, "hjemlige" arena.¹⁷ Det er med til at udviske forståelsen af en egentlig fysisk kampplads og en specifikt militær "frontlinje" og er tegn på et mere diffust sikkerhedspolitisk miljø, hvor udfordringer og trusler udspiller sig i krydsfeltet mellem det nationale og det internationale, det civile og det militære, og hvor skillelinjerne mellem fred, krise og krig er slørede. Det indenrigspolitiske fokus hos Biden-administrationen afspejler, hvor stor vægt denne logik tillægges, og argumentet er, at et solidt demokratisk udgangspunkt skal fungere som værn mod disse former for udfordringer, og at et robust samfund med stærke institutioner er del af den samlede afskrækkelse mod eksterne udfordrere. Samtidig abonnerer strategien på demokratidagsordenen, ikke blot som et værn, men som et eksplicit konkurrenceparameter, hvor administrationen opdeler verden i demokratier og autokratier, og administrationen har i flere sammenhænge fremhævet ambitionen om at samle verdens demokratier i opposition til autokratiske regimer, i særdeleshed Kina.¹⁸

Selvom Biden-administrationens sikkerhedspolitiske strategi udlægger – i ganske mange nuancer – hvordan administrationen forstår det sikkerhedspolitiske miljø, og hvilken rolle USA skal spille herindenfor, er der uklarheder i strategien, som dækker over flere iboende dilemmaer, der er forbundet med det strategiske fokusskifte mod stormagtskonkurrence. Et af de grundlæggende dilemmaer er, hvordan balancen skal findes mellem at ville investere "på hjemmefronten" og samtidig varetage rollen som verdens leder med de ressourcer, det kræver. På den ene side understreger administrationen vigtigheden af at få genopbygget USA både økonomisk, politisk, og teknologisk – særligt har det politiske ini-

17. Se fx CMS-rapporten *Samfundssikkerhed i Danmark* for yderligere analyse af sikkerhedspolitikken i det hjemlige rum.

18. White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>; White House, *National Security Strategy*, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

tiativ "Build Back Better" været et af administrationens største prestige-projekter. På den anden side vil administrationen fortsat opretholde sin internationale magtposition med alt, hvad det indebærer af ressourcer og global tilstedeværelse og engagement, senest illustreret med USA's ledende rolle i forhold til Ukraine med donationer af våbenpakker til Ukraine for adskillige milliarder dollars.¹⁹ Spørgsmålet er, om USA fremover er i stand til at varetage begge opgaver på det niveau, som Biden-administrationen lægger op til, eller om ambitionsniveauet skal justeres. Et af de kritikpunkter, der netop har været fremført i debatten om administrationens sikkerhedsstrategi, er, at den er særdeles ambitiøs, men at der ikke fremgår konkrete ressourcemæssige overvejelser af strategien.²⁰ En kritik, der ofte rejses af demokratiske administrationer i USA. Det har fået flere eksperter til at betvivle, at Biden-administrationen kan komme i mål med de mange hensigter og ambitioner, og til at gisne om, hvilke ambitioner der først vil blive valgt fra i en prioriteringsproces.

Et andet dilemma for Biden-administrationen kan blive måden, hvorpå USA vægter demokrati som styrende samarbejdsprincip. Det kan blive en udfordring for USA at omsætte de strategiske ambitioner til praksis. Det er allerede muligt at spore en mindre kursjustering i administrationens nationale sikkerhedsstrategi sammenlignet med den midlertidige strategi i spørgsmålet om den ideologiske opdeling af verden i demokratier og autokratier. I den endelige nationale sikkerhedsstrategi er der tilføjet en række bemærkelsesværdige nuanceringer, hvad angår spørgsmålet om USA's samarbejdspartnere. Heri kan samarbejdspartnere således både være demokratiske og ligesindede, hvilket indirekte holder en dør åben for ikke-demokratiske, ligesindede lande.²¹ Samtidig nuanceres forståelsen af autokratier gennem en skelnen mellem autokratier, der har revisionistiske ambitioner, og autokratier, der ikke har en

19. Amanda Macias, "Here's a look at the \$5.6 billion in firepower the U.S. has committed to Ukraine in its fight against Russia," *CNBC*, 17. juni 2022, <https://www.cnbc.com/2022/06/17/russia-ukraine-war-summary-of-weapons-us-has-given-to-ukraine.html>.

20. Christopher Preble et al., "Experts React: Biden Administration's National Security Strategy," *Stimson*, 14. oktober 2022, <https://www.stimson.org/2022/experts-react-biden-administrations-national-security-strategy/>; Matthew Kroenig, "Is Biden's National Security Strategy a Match for a Chaotic World?," *Foreign Policy*, 21. oktober 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/10/21/is-bidens-national-security-strategy-a-match-for-a-chaotic-world/>.

21. Albin Aronsson & Björn Ottosson, "Ny amerikansk säkerhetsstrategi: Stormaktskonkurrensen hårdnar" (FOI – Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022), <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI%20Memo%207964>.

ambition om at udfordre den eksisterende orden, men snarere ønsker status-quo. Der er med andre ord lagt en række svækkelsesmarkører ind i den endelige nationale sikkerhedsstrategi sammenlignet med administrationens noget mere fremtrædende ideologiske udgangspunkt for samarbejder i den midlertidige sikkerhedsstrategi.²² Hvilken rolle det demokratiske aspekt reelt set kommer til at spille i amerikansk udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik i de kommende år er derfor temmelig uklart for nuværende, og spørgsmålet er, om det er et princip, som allierede i Europa skal navigere efter fremover.

2.1.2. Biden-administrationens forsvarsstrategi: Kina først, Rusland dernæst

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er Biden-administrationens forståelse af sikkerhedspolitiske udfordringer bred, og stormagtskonkurrencen er i højere grad en prisme end en konkret politik. Derfor er et af de væsentligste spørgsmål vedrørende administrationens politiske forståelse af strategisk konkurrence, hvilken mere konkret trusselsopfattelse der underbygger den brede sikkerhedspolitik. Det følgende afsnit vil derfor analysere, hvordan de to trusler Kina og Rusland fremstilles i administrationens forsvarspolitiske strategier.

Da forsvarsminister Lloyd Austin annoncerede hovedlinjerne i sin forsvarspolitik den 28. marts 2022 var det tydeligt, at relationen til Kina og Rusland var den altoverskyggende ramme for administrationens tilgang til forsvarspolitikken. Af det forsvarspolitiske faktaark fremgår det således, at den vigtigste opgave for det amerikanske forsvar er at "forsvare det amerikanske hjemland i takt med den voksende multidomæne-trussel fra det kinesiske regime", hvilket gentages i den endelige forsvarsstrategi fra oktober 2022. Dernæst understreges det i den endelige strategi, at USA skal "afskrække aggression samt være klar til om nødvendigt at vinde i en given konflikt, ud fra prioriteringen det kinesiske regime i den indopacifiske region, og dernæst den russiske udfordring i Europa"²³.

Bemærkelsesværdigt er det i særdeleshed, at faktaarket og den endelige strategi, der begge er udkommet efter Ruslands invasionskrig i Ukraine i februar 2022, har en eksplicit prioritering af Kina, mens Rusland

22. Ibid.

23. U.S. Department of Defense, "Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy", 2022, <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>; U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy*, 2022.

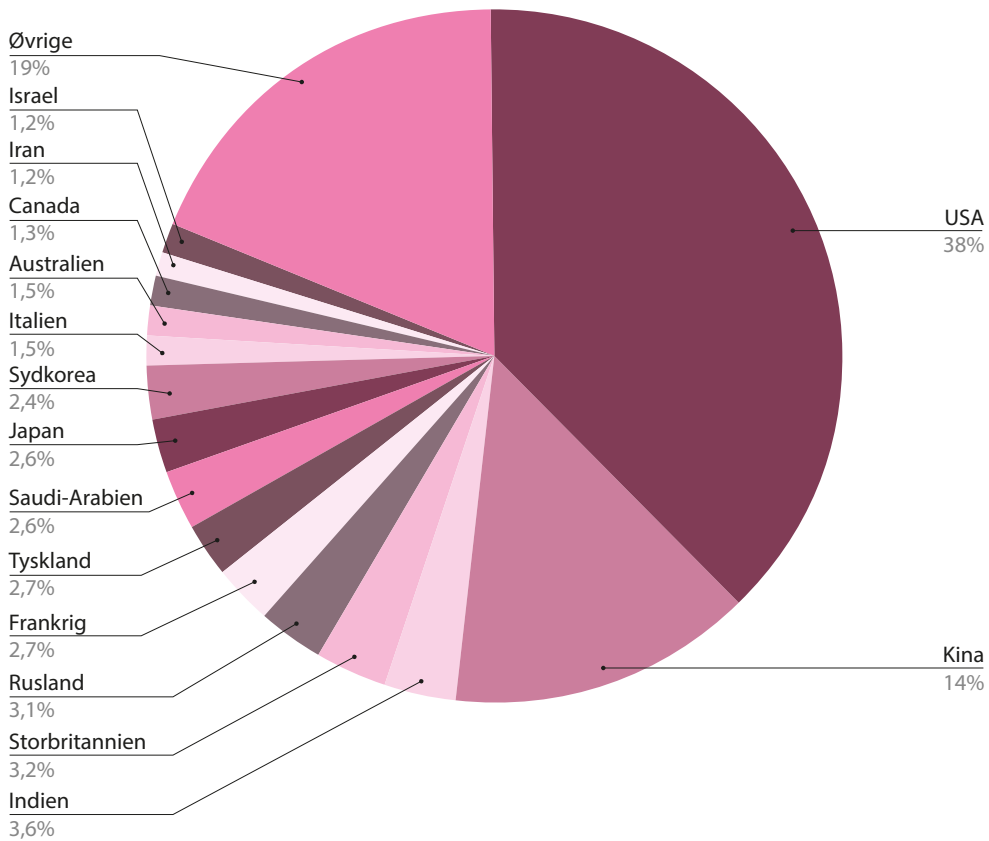
fremstår som sekundær. Her står at Kina er “vores mest betydningsfulde strategiske konkurrent og udgør en voksende udfordring for ministeriet”.²⁴ Det ekspliciteres, at Kina er en multidomæne-trussel, hvor ikke kun Kinas militære magt opfattes som en udfordring, men hvor også Kinas øvrige magtdimensioner, såsom økonomi og teknologi, betragtes som udfordrende for USA’s nationale sikkerhed. Den russiske trussel derimod udlægges ikke som en *specifik* udfordring for det amerikanske forsvar. Det fremgår, at “Rusland frembringer akutte trusler illustreret ved den brutale og uprovokerede invasion af Ukraine”, og at “vi, i samarbejde med vores NATO-allierede og partnere, vil forstærke robust afskrækkelse over for den russiske aggression”.²⁵ Truslen fra Rusland udlægges dermed som mere “fjern” end truslen fra Kina i den forstand, at akutte trusler ikke knyttes specifikt til USA’s nationale sikkerhed, som den kinesiske trussel gør. Svaret på udfordringen fra Kina er konkret amerikansk handling, idet strategien “anmoder ministeriet om at handle drastisk for at opretholde og styrke afskrækkelsen” i forholdet til Kina, mens det i højere grad er samarbejde med allierede og partnere, der er svaret på den russiske udfordring. Dette kan særligt få betydning for, hvordan USA vil forholde sig til Europa og genopbygningen af Ukraine, når krigen i Ukraine engang afsluttes. Understregning af, at Rusland håndteres i samarbejde med allierede, kunne indikere, at USA ligeledes vil forvente, at det primært er en europæisk opgave at genopbygge Ukraine og den europæiske sikkerhedsorden.

I faktaarket og den endelige forsvarsstrategi nævnes andre udfordringer, såsom Nordkorea, Iran og voldelige ekstremistiske grupperinger, i begrænset omfang sammenlignet med Rusland og i særdeleshed Kina. Baseret på den nationale forsvarsstrategi og det tilknyttede faktaark er det entydigt, at stormagtskonkurrencen for USA er et spørgsmål om Kina og dernæst Rusland, mens trusler, som ellers hidtil har stået øverst på trusselslisten, herunder terrorisme, er rykket ned ad prioriteringslisten. Dette er ikke ensbetydende med, at administrationen ikke fortsat vil adressere trusler fra terrorisme, men forståelsen af USA’s rolle er i fundamental forandring, idet man ønsker en ny strategi, der i stedet for at basere sig på en “USA-ledet, partner-understøttet”-strategi vil prioritere en “partner-ledet, USA-understøttet”-strategi når det kommer til udfordringerne fra blandt andet terrorisme.

24. Ibid.

25. Ibid.

Figur 4: Oversigt over militæruddgifter for de 15 lande i verden med det højeste niveau af militæruddgifter i 2021.



Kilde: Sipri.org

Biden-administrationen abonnerer således på en trusselopfattelse, hvor fokus er rettet mod Kinas og Ruslands indflydelse på verdenspolitikken og på den amerikanske sikkerhedspolitik. Relationen til Kina udlægges dog som den vigtigste relation for USA og rangerer eksplicit over relationen til Rusland. USA-Kina-relationen er således definerende for den strategiske konkurrence, mens relationen til Rusland og andre trusler fremstår sekundære. Hvilke implikationer dette har for den konkrete amerikanske forsvarspolitik og for relationen til allierede, vil være om-

drejningspunktet for de kommende kapitler. Det følgende kapitel vil fokusere på tre af de væsentligste forsvars- og sikkerhedspolitiske komponenter, der i disse år undergår forandring: afskrækkelse i relation til det nye sikkerhedspolitiske trusselsbillede, forholdet til allierede og partnere og teknologisk dominans.

3

Prioriteter og udfordringer for amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik

Som det fremgik af kapitel 2, har Biden-administrationen en forståelse af strategisk konkurrence, der baserer sig på en trusselsopfattelse af Kina²⁶ som den primære trussel for USA og af Rusland som en akut (men ikke systemisk) trussel. Dette kapitel vil zoome ind på tre væsentlige komponenter: afskrækkelsespolitik, forholdet til allierede og partnere og teknologiske indsatsområder, der er i forandring i lyset af den strategiske konkurrence. Analysen af de tre områder fokuserer på, hvordan konkrete politiske tiltag, initiativer og prioriteter afspejler fokusskiftet mod stormagtskonkurrence, og hvordan det ændrer på de hidtige prioriteter og strukturer i det amerikanske forsvar.

3.1. En ny afskrækkelsesprofil

Den amerikanske afskrækkelsesprofil udgør ryggraden i USA's forsvarspolitik og er genstand for forandring, når den sikkerhedspolitiske kalkule ændres.²⁷ Biden-administrationen har – som et af de mest centrale forsvarspolitiske initiativer – iværksat en implementering af en ny til-

26. Martin Armstrong, "The Countries Holding The World's Nuclear Arsenal", Statista, 7. oktober 2022, <https://www.statista.com/chart/8301/the-countries-holding-the-worlds-nuclear-arsenal/>.

27. Michael J. Mazarr, *Understanding Deterrence* (Rand Corporation, 2018). <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>.

gang til afskrækkelse, som skal ses i lyset af det sikkerhedspolitiske fokusskifte. Administrationen definerer denne nye tilgang som 'integreret afskrækkelse'.²⁸ *Integration* er udtryk for en måde, hvorpå afskrækkelse samtænkes og koordineres på tværs af alle militære domæner (land, sø, luft, cyber og rummet) – både konventionelt og nukleart – og som samtidig integreres på tværs af samtlige former for operationsmiljøer – fra højintensiv krigsførelse mellem stater til undergravende virksomhed i gråzonerne mellem fred-krise-krig. Samtidig er hensigten at samordne samtlige nationale magtinstrumenter, således at både militære, økonomiske, politiske, diplomatiske og teknologiske instrumenter understøtter den amerikanske magtposition, og afskrækkelsen fremstår troværdig over for udfordringer og trusler af enhver karakter. Denne *integrations*-tilgang vidner om en forsvarspolitik drevet af en holistisk og bred forståelse af national sikkerhed, hvor udfordringer og trusler ikke udelukkende udspiller sig inden for den militære sfære, men også på tværs af politiske og civile sfærer.²⁹ Selvom integrationselementet er en nødvendighed for at kunne imødegå de udfordringer, som Biden-administrationens strategier peger på (belyst i kapitel 2), er der en potentiel risiko for, at den nationale forsvarsstrategis ambition om integreret afskrækkelse kan forekomme at være en ganske abstrakt tilgang, som flere amerikanske forsvarseksperter har peget på, kan være svær at omsætte i praksis.³⁰ Blandt andet kan der være en risiko for, at integration bliver ensbetydende med overkoordinering og overinvolvering, som ender i ufleksible bureaukratiske processer, og som derfor ikke giver den ønskede effekt, nemlig en troværdig afskrækkelse.³¹

-
28. Jim Garamone, "Deterrence Ensures Great Power Competition Doesn't Become War, Milley Says", U.S. Department of Defense, 7. december 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2865253/deterrence-ensures-great-power-competition-doesnt-become-war-milley-says/>; C. Todd Lopez, "Integrated Deterrence at Center of Upcoming National Defense Strategy", U.S. Department of Defense, 4. marts 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2954945/integrated-deterrence-at-center-of-upcoming-national-defense-strategy/>.
 29. Meredith Roaten, "AFA NEWS: 'Integrated Deterrence' to Drive National Defense Strategy", *National Defense Magazine*, 22. september, 2021, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/9/22/integrated-deterrence-to-drive-national-defense-strategy>.
 30. Seth G. Jones, "Press Briefing: Analyzing The 2022 National Defense Strategy", Center For Strategic & International Studies, 27. oktober 2022, <https://www.csis.org/analysis/press-briefing-analyzing-2022-national-defense-strategy>.
 31. Ibid.

Et af de mest centrale elementer i den nye integrationsafskrækkelse er behovet for at samtænke på tværs af nationale magtinstrumenter. Det betyder, at der er et udtalt behov for at styrke evnen til at samarbejde på tværs af forsvarsministeriet og andre ministerier, agenturer og offentlige myndigheder samt civilsamfundet. Det er en omfangsrig opgave at sikre en koordineret afskrækkelsesprofil på tværs af samtlige af disse organer og forskellige samfundssektorer. Det kan betyde, at der skal institutionaliseres nye arbejdsformer mellem de forskellige ministerier, agenturer, sektorer mv. Da det ikke er alle samfundssektorer, der tidligere har været en del af den nationale sikkerhedsforståelse, kan der opstå flere grundlæggende dilemmaer i forbindelse med at få ændret selvforståelser og rollefordelinger i en sådan proces. I nogle tilfælde vil der skulle opbygges en ny videnskapacitet, en ny kultur, nye arbejdsgange mv., førend det er muligt at indgå i et samarbejde med forsvarsministeriet om national sikkerhed. Integrationspolitikken kan med andre ord være en krævende proces, der ikke blot kan implementeres oppefra, men som i visse tilfælde også vil kræve strukturelle forandringer nedefra.

Et andet element i forsvarsminister Austins "integrationspolitik" er en dybere integration med allierede og partnere, end hvad der hidtil har været tilfældet. Denne integration kan inddeles i tre niveauer: taktisk, institutionel og strategisk.³² På det taktiske niveau vil det særligt dreje sig om at styrke den konkrete militære integration – evnen til at operere sammen militært og dermed have interoperable styrker. Denne interoperabilitet er udfordret af nye, avancerede teknologiske kapaciteter, der implementeres i forskelligt tempo på tværs af allierede.³³ I en for-

32. Stacie Pettyjohn & Becca Wasser, *No I in Team Integrated Deterrence with Allies and Partners*, CNAS, https://www.cnas.org/publications/reports/no-i-in-team?utm_medium=email&utm_campaign=Press%20Release%20-%20No%20I%20in%20Team%20Integrated%20Deterrence%20with%20Allies%20and%20Partners&utm_content=Press%20Release%20-%20No%20I%20in%20Team%20Integrated%20Deterrence%20with%20Allies%20and%20Partners+Preview+CID_72ae91f9aa357512d090079d7cf06b9f&utm_source=Campaign%20Monitor&utm_term=No%20I%20in%20Team%20Integrated%20Deterrence%20with%20Allies%20and%20Partners.

33. Erik Lin-Greenberg, "Integrating emerging technology in multinational military operations: The case of artificial intelligence", MIT Center for International Studies, 2. juni 2020, <https://cis.mit.edu/publications/analysis-opinion/2020/integrating-emerging-technology-multinational-military-operations>; Vivienne Machi, "NATO leader: Allies must avoid capability gaps while investing in disruptive tech", *Defense News*, 15. februar 2021, <https://www.defensenews.com/global/europe/2021/02/15/nato-leader-allies-must-avoid-capability-gaps-while-investing-in-disruptive-tech/>.

svarspolitisk optik er det amerikanske netværk af allierede og partnere kun en fordel, hvis der kan samarbejdes militært inden for forskellige militære domæner og i forskellige operationsmiljøer. Interoperabilitet fremstilles derfor som en af Biden-administrationens væsentligste prioriteter, når det kommer til at sikre en troværdig afskrækkelse.³⁴ Det vil kræve nye, gentænkte og udvidede aftaler med allierede om blandt andet informationsdeling – herunder deling af realtidsdata – for fremover at kunne sikre interoperabilitet med allierede og partnere gearret til at kunne føre en netværksbaseret krig, der af militæranalytikere udlægges som fremtidens krigsførelse.³⁵ Todd Harrison, der er analytiker ved tænketanken CSIS, har dog peget på, at der i administrationens indopacifiske strategi primært er fokus på basal interoperabilitet inden for det amerikanske militær, mens allierede og partnere kun i begrænset omfang indtænkes. Harrison fremhæver blandt andet, at den amerikanske hær JADC2-program (Joint All Domain Command and Control) kun inkluderer udvalgte allierede fra “Five Eyes”-samarbejdet i øvelsesaktiviteter, og at det amerikanske flyvevåben kun har fokus på at forbinde kapaciteter på tværs af amerikanske værn. Harrison understreger derfor, at der er et behov for – i særdeleshed i lyset af det nye strategiske fokus på at kunne imødegå Kina – at datadeling og netværksintegration udvides ud over eksisterende samarbejder i “Five Eyes”-regi og med udvalgte NATO-allierede. Ifølge Harrison er der blandt andet behov for aftaler med Japan og Korea om informationsdeling af data i realtid, hvis man skal opnå troværdig afskrækkelse i den indopacifiske region. Dette knytter sig til det institutionelle niveau for integration, hvor styrket integration med allierede og partnere blandt andet vil skulle basere sig på at øget informationsdeling på tværs af allierede såvel som samarbejde om forskning og udvikling, konkret kapacitetsudvikling, kapacitetserhvervelse og produktion.³⁶ Dette behov vil vokse i betydning, i takt med at

34. Kathleen Hicks & Chris Grady, “Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Remarks on President Biden’s Fiscal 2023 Defense Budget”, U.S. Department of Defense, 28. marts 2022, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2980638/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-remarks-on-president-bidens-fisca/>.

35. Chris Dougherty, *More than Half the Battle* (Center for a New American Society, 2021), <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/CNAS+Report-Command+and+Info-2021.pdf>; Breitenbach & Wiederholt Christensen, *Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv*.

36. Stacie Pettyjohn & Becca Wasser, *No I in Team Integrated Deterrence with Allies and Partners*, CNAS, https://www.cnas.org/publications/reports/no-i-in-team?utm_medi-

den teknologiske udvikling er et centralt konkurrenceparameter i stormagtskonkurrencen med særligt Kina, hvilket rapporten vender tilbage til senere. Det mest komplicerede integrationsniveau vil forventeligt være det strategiske, hvor det amerikanske forsvarsministerium i samarbejde med allierede og partnere forsøger at udvikle en fælles forståelse og prioritering af trusler og opnå enighed om en konkret arbejdsdeling for at kunne imødegå disse trusler og udfordringer.³⁷ Afsnittet om alliancer og partnerskaber vil belyse dette yderligere.

“Five Eyes”-alliancen

Efter Anden Verdenskrig formaliserede USA og Storbritannien deres efterretningssamarbejde ved at underskrive den britisk-amerikanske “Communication Agreement”, der senere blev omdøbt til “UKUSA”. Formålet var at strømline efterretningssamarbejdets processer mellem de to nationer med henblik på at kunne håndtere globale trusler, i særdeleshed Sovjetunionen. I 1948 blev Canada inkluderet i samarbejdet, og i 1956 blev Australien og New Zealand også del af samarbejdet, som i dag omtales “Five Eyes”-alliancen. De fem lande indsamler efterretninger, som deles internt. Mens andre efterretningssamarbejder som fx NATO og Interpol baserer sig på en need-to-know-tilgang, er udgangspunktet i “Five Eyes”, at alle efterretninger, der indhentes, deles blandt de allierede. Der er eksempler på, at de fem lande har delt efterretninger med lande uden for “Five Eyes”-alliancen, hvis det er relevant for et udenforstående lands nationale sikkerhed. Deling af efterretning uden for “Five Eyes” er kun mulig, hvis alle allierede er enige om at dele. “Five Eyes”-alliancen har desuden en ‘no-spy pact’, der indebærer, at de allierede ikke overvåger hinandens borgere.³⁸

um=email&utm_campaign=Press%20Release%20-%20No%20I%20in%20Team%20Integrated%20Deterrence%20with%20Allies%20and%20Partners&utm_content=Press%20Release%20-%20No%20I%20in%20Team%20Integrated%20Deterrence%20with%20Allies%20and%20Partners+Preview+CID_72ae91f9aa357512d090079d7cf06b9f&utm_source=Campaign%20Monitor&utm_term=No%20I%20in%20Team%20Integrated%20Deterrence%20with%20Allies%20and%20Partners.

37. Ibid.

38. Corey Pfluke, “A history of the Five Eyes Alliance: Possibility for reform and additions”, *Comparative Strategy* 38(4) (19. august 2019), side 302-315.

Som led i den integrerede afskrækkelse vægter administrationen ligeledes forswarets *kampagneførelse* som et afgørende element. Det er administrationens svar på, *hvordan* USA vil afskrække og konkurrere med Kina og Rusland gennem koordinerede aktiviteter, der alle har ét samstemt formål. Formålet er ifølge Forsvarsministeriet Austin at “føre kampagne for at få vores modstandere til at betvivle effekten af tvang og aggression. Ganske simpelt handler det om at overbevise dem om, at i dag ikke er dagen, hvor I udfordrer USA og vores venner i verden”.³⁹ Grundtanken er, at *kampagne* er måden, hvorpå USA vil samordne sine globale dag-til-dag-operationer for at opnå afskrækkelse. Det dækker dermed over fælles øvelser, militært diplomati, test af avancerede militære våbensystemer, øvelser med kort varsel med allierede og partnere og andre forsvarspolitiske og militærstrategiske indsatsområder.⁴⁰ Igen vægtes det, at USA i langt højere grad skal samtænke militære styrker med andre magtinstrumenter, herunder økonomiske, diplomatiske og politiske – og at konkrete militære operationer, geografisk tilstedeværelse, øvelse og træning er del af en kampagnestrategi, der overordnet set har til formål at underminere potentielle modstanderes militære magt og politiske pressionsmetoder. Den integrerede afskrækkelse og kampagnestrategi er således samlet set udtryk for et holistisk syn på, hvordan militære midler indgår som ét redskab blandt flere, der skal samtænkes i én samlet afskrækkelsesprofil. Dette kan ses i lyset af, at flere konflikter udspiller sig i en gråzone mellem fred og konflikt, og at udfordringerne dermed ikke udelukkende kan imødegås ved hjælp af militære midler, men derimod kræver et samtænkt og holistisk modsvar.

I den konkrete militære dimension af integreret afskrækkelse er et væsentligt element at kunne operere på tværs af militære domæner. Dette vil kræve, at det amerikanske forsvars forskellige operative værn formår at samarbejde på tværs af de operative domæner. Den militærdoktrinære drivkraft bag integration internt i forsvaret er blandt andet Pentagons Joint All Domain Command and Control (JADC2), der har til hensigt

39. Lloyd J. Austin III, “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Prepared Remarks Before The Senate Armed Services Committee”, United States Senate Committee on Armed Services, 7. april 2022, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/20220405%20-%20FY23%20Secretary%20of%20Defense%20Written%20Posture%20Statement%20-%20SASC.pdf>.

40. Ibid.

at styrke integrationen mellem efterretning, overvågning og rekognoscering, kommando og kontrol og konkrete våbensystemer.⁴¹ Evnen til at forbinde systemer er en væsentlig brik i det at afskrække inden for et moderne sikkerhedspolitisk miljø, hvor udfordringer og trusler opstår og udspiller sig på tværs af domæner – herunder nye domæner som rummet og cyber. Hidtil har hvert værn i det amerikanske forsvar haft sit eget taktiske netværk, som er inkompatibelt med de øvrige værns – altså kunne hærens netværk ikke “tale sammen med” søværnets og flyvevåbenets netværk.⁴² I et sikkerhedspolitisk miljø, hvor der kan være behov for at træffe beslutninger inden for timer, minutter og endda sekunder, har Pentagon påpeget, at denne form for disintegreret kommando og kontrol-arkitektur ikke er tilstrækkelig for at kunne imødegå trusler.⁴³ Der er derfor iværksat en større reformproces som led i implementeringen af JADC2, der skal optimere evnen til at operere på tværs. Det ses blandt andet i flyvevåbenets udvikling af “Advanced Battle Management System” (ABMS), der har til formål at kunne indhente data, der på kort tid kan videregives på tværs af alle domæner.⁴⁴ På trods af at denne reformproces er iværksat, er det uklart, om værnerne rent faktisk vil være i stand til at implementere denne integrationsproces succesfuldt. Der kan blandt andet være en udfordring i forbindelse med, at de forskellige værn udvikler hver deres tilgang til implementeringen af JADC2-konceptet. Mens flyvevåbenet har fokus på at udvikle ABMS, udvikler søværnet sin tilgang under navnet “Project Overmatch”, mens hæren udvikler sin tilgang kaldet “Project Convergence”. Det kan således vise sig at være en ganske vanskelig opgave at få implementeret integrationsvenlige systemer og tilgange på tværs af værnene, selvom der er en politisk strategisk ambition herom, fordi opdelingen mellem værnssøjlerne fortsat spiller

41. “Dod Announces Release Of Jadc2 Implementation Plan”, U.S. Department Of Defense, 17. Marts 2022, <https://www.defense.gov/news/releases/release/article/2970094/dod-announces-release-of-jadc2-implementation-plan/>; Department Of Defense, *Summary Of The Joint All-Domain Command & Control Strategy* 2022, <https://media.defense.gov/2022/Mar/17/2002958406/-1/-1/1/summary-of-the-joint-all-domain-command-and-control-strategy.pdf>; John R. Hoehn, *Joint All-Domain Command And Control: Background And Issues For Congress* (Congressional Research Service, 2021), <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ad1126249.pdf>.

42. “Joint All-Domain Command and Control (JADC2)”, Congressional Research Service, 21. januar 2022, <https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF11493.pdf>.

43. Ibid.

44. Ibid.

en central rolle i det amerikanske forsvar, og fordi integrationen og et tættere samarbejde mellem værnene skal institutionaliseres, hvilket kan vise sig at kræve yderligere reformtiltag.

Det øgede strategiske fokus på 'integration' har i tiltagende grad afspejlet sig i det amerikanske forsvars øvelsesaktiviteter, hvilket kan være en måde, hvorpå flere af udfordringerne ved søjleopdelingen mellem værnerne kan forsøges adresseret. 'Integration' var blandt andet omdrejningspunktet for den stort anlagte øvelse "Northern Edge 21", som skulle øve, hvordan amerikanske styrker – ledet af U.S. Indo-Pacific Command og andre amerikanske stillehavsstyrker fra både hæren og flyvevåbnet – opererer i et multidomæne-operationsmiljø mod en ligeværdig modstander som Kina ved hjælp af ny, samtænkt netværksbaseret teknologi.⁴⁵ Biden-administrationens integrerede afskrækkelse er – som tidligere påpeget – en meget ambitiøs tilgang, og spørgsmålet er, om det er muligt at nå i mål med disse ambitioner. Kapitlet vender senere tilbage til nogle af de udfordringer, som den integrerede afskrækkelse kan risikere at støde på i implementeringen heraf.

3.2. USA's alliance- og partnerskabsnetværk

USA's globale alliance- og partnerskabsnetværk har stået som et centralt element i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik siden Anden Verdenskrig. Netværket fremhæves ofte af sikkerhedspolitiske eksperter som en af USA's mest håndgribelige konkurrencemæssige fordele sammenlignet med Kina og Rusland, hvis forsvars- og sikkerhedspolitiske alliance- og partnerskabsnetværk er begrænset.⁴⁶

USA's alliancer og partnerskaber har også været centrale i Biden-administrationens forsvars- og sikkerhedspolitiske linje siden administrationens tiltrædelse – et fokus, der særligt skal ses som reaktion på Trump-administrationens ganske hårde retorik over for traditionelle allierede i Europa. Ved sin første politiske tale om USA's globale enga-

45. Theresa Hitchens, "F-15EX To Fly In Indo-PACOM's Northern Edge", *Breaking Defense*, 28. april 2021, <https://breakingdefense.com/2021/04/f-15ex-to-fly-in-indo-pacoms-northern-edge/>.

46. Jonathan Stevenson, "Overseas bases and US strategic posture", *Adelphi Series* 60(484-486) (22. juli 2022), side 9-32.

gement slog Biden fast, at "USA er tilbage" og fremhævede vigtigheden af dels at genetablere USA's alliancefællesskaber, dels at genengagere USA i verden.⁴⁷ For Biden-administrationen betragtes USA's alliance- og partnerfællesskaber som et væsentligt element for USA's evne til at fremme egne interesser og værdier globalt, hvorfor allierede og partnere fremhæves i administrationens sikkerhedsstrategi som USA's mest afgørende strategiske aktiv. Samarbejdet med allierede og partnere nævnes over 50 gange i strategien, hvilket blot understreger, hvor vitalt det er for Biden-administrationen at signalere en kurs, hvor USA ikke ønsker at isolere sig, men snarere at alliere sig.⁴⁸

USA's alliance- og partnerskabsnetværk er en samlebetegnelse for USA's relationer til andre stater. De forskellige alliance- og samarbejdsrelationer varierer på en række centrale parametre. Mest centralt er, hvilken forpligtelse der er forbundet med relationen, da det er afgørende for, hvorvidt der er tale om en egentlig alliance, et partnerskab eller et samarbejde. Dernæst er der også forskel på, hvorvidt relationen er bilateral eller multilateral.

USA's alliancer – bilaterale eller multilaterale – er forbundet med en høj grad af forpligtelse (ofte traktatmæssig), mens partnerskaber og samarbejder er mindre forpligtende, og USA er ofte mindre afhængig af disse. Inden for alliancefællesskaberne har USA ligeledes særlige alliancepartnerskaber og -samarbejder, som kan betragtes som yderligere forpligtende, og som USA er tilsvarende afhængig af. Relationen til Storbritannien er et eksempel på både at være alliancemæssigt forbundet gennem NATO og derudover have et særligt partnerskab. Det seneste eksempel herpå er sikkerhedssamarbejdet AUKUS (Australia-UK-US), hvor alliancerelationen mellem USA og Storbritannien styrkes yderligere gennem et særligt alliancesamarbejde. USA's mest centrale multilaterale alliance er NATO, mens den amerikansk-japanske alliance formentlig kan betragtes som USA's væsentligste bilaterale alliance. Samtidig har USA partnerskaber og samarbejder, der ikke er forankret i en alliance, som blandt andet partnerskabet med Saudi-Arabien.

47. White House, "Remarks by President Biden on America's Place in the World", 4. februar 2021, tale, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

48. White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

Selvom administrationen har udtrykt opbakning til de traditionelle alliance- og partnerskabsstrukturer, herunder NATO, kan der spores en spirende tendens til at se alliancer og partnerskaber på nye måder i lyset af administrationens fokusskifte mod Kina i særdeleshed. Tænkertanken International Institute for Strategic Studies (IISS) har i en større afdækning af forandringer i alliance- og partnerskabsstrukturer i det 21. århundrede afdækket, hvordan Biden-administrationen søger at omdanne, tilpasse og udbygge den alliance- og partnerskabsarkitektur, som opstod efter Anden Verdenskrig, for at kunne imødegå nye sikkerhedspolitiske udfordringer – herunder særligt Kina.⁴⁹ Her peger IISS på et skifte mod såkaldt *minilateralisme*. IISS fremhæver Bidens nationale sikkerhedsrådgiver Jake Sullivans tale ved Lowy Institute i 2021 som et eksempel på dette skifte i tænkningen om alliance- og partnerskabsstrukturer. Her udtrykte Sullivan blandt andet ønske om alliancer og partnerskaber, der er “fleksible, ad hoc, mere politiske end juridiske, nogle gange mere midlertidige end permanente strukturer – der vil skifte konstant med et mix af forskellige strukturer og substanser.” Både AUKUS og Quadrilateral Security Dialogue mellem USA, Japan, Indien og Australien fremhæves som eksempler herpå med vægt på, at disse er udtryk for “ekstraordinære indsats- og investeringer i og konstruktion af et integreret, manøvre-dygtigt, interoperabelt sæt af alliancer og partnerskaber, som er designet til det 21. århundredes sikkerhedsmiljø, økonomiske miljø og teknologiske miljø, som vi befinder os i.”⁵⁰ Denne bevægelse i alliance- og partnerskabspolitikken kan betyde, at USA vil tillægge mindre forpligtende og mere fleksible alliance- og partnerskabsstrukturer større værdi end hidtil, hvilket kan få implikationer for blandt andet NATO-alliancen.

3.2.1. USA's globale militære tilstedeværelse

En nøglekomponent i den amerikanske alliance- og partnerskabspolitik i en forsvarspolitisk optik er amerikanske oversøiske baser. Disse baser udlægges ofte som rygraden i USA's status som hegemon med evnen til at projicere magt og indflydelse på globalt plan.⁵¹ USA har i dag 750 militære faciliteter uden for det amerikanske territorium placeret i alle

49. The International Institute for Strategic Studies, “Changing Alliance Structures” (2021), <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/12/changing-alliance-structures>.

50. Ibid.

51. Stevenson, “Overseas bases and US strategic posture”.

verdensdele. Den militære tilstedeværelse understøttes desuden af amerikanske diplomatiske relationer. I 2018 var USA diplomatisk til stede overalt i verden på nær Nordkorea, Bhutan, Vestsahara og Antarktis.⁵²

Den amerikanske, oversøiske militære tilstedeværelse er ofte genstand for megen både politisk og militærfaglig debat, der omhandler, dels hvor i verden USA skal være militært til stede, hvilket knytter sig tæt til USA's alliancemæssige forpligtelser, dels hvilke militære kapaciteter der skal udstationeres på amerikanske oversøiske baser, og om disse skal være permanent udstationeret eller på rotation, hvor styrker deployeres med mellemrum.⁵³ Et af de mest omdiskuterede spørgsmål i lyset af det strategiske fokusskifte har således været, hvordan der prioriteres mellem den indopacifiske region, Europa og Mellemøsten, når det kommer til tilstedeværelsen af tropper og militære kapaciteter.⁵⁴ Biden annoncerede således få uger efter sin tiltrædelse, at det var nødvendigt at gennemføre en analyse af USA's globale tilstedeværelse (Global Posture Review, GPR) i lyset af det sikkerhedspolitiske skifte i verdenspolitikken.⁵⁵ Som senioranalytiker Marco Overhaus fra den tyske tænketank Stiftung Wissenschaft und Politik har peget på, er det i særdeleshed Kinas og Ruslands massive investeringer i militære kapaciteter, der vækker bekymring i USA og driver flere af Biden-administrationens konkrete GPR-initiativer. De nye kinesiske og russiske kapaciteter truer nemlig med at afskære USA fra at kunne operere militært i specifikke geogra-

52. Cory R. Gill & Edward J. Collins-Chase "U.S. Overseas Diplomatic Presence: Background and Issues for Congress" Congressional Research Service, 7. august 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11242/4>.

53. Raphael S. Cohen, "Why Overseas Military Bases Continue to Make Sense for the United States", War on the Rocks, 14. januar 2021, <https://warontherocks.com/2021/01/why-overseas-military-bases-continue-to-make-sense-for-the-united-states/>.

54. Ashley Townshend et al., "Correcting the Course: How the Biden Administration Should Compete for Influence in the Indo-Pacific", United States Studies Centre, 27. august 2021, <https://www.ussc.edu.au/analysis/correcting-the-course-how-the-biden-administration-should-compete-for-influence-in-the-indo-pacific>; Ashley Townshend et al., "Averting Crisis: American Strategy, Military Spending and Collective Defence in the Indo-Pacific", <https://www.ussc.edu.au/analysis/averting-crisis-american-strategy-military-spending-and-collective-defence-in-the-indo-pacific>; Mark Montgomery & Eric Sayers, "Make China the Explicit Priority in the Next NDS", Center for a New American Security, 27. juli 2020, <https://www.cnas.org/publications/commentary/make-china-the-explicit-priority-in-the-next-nds>; Becca Wasser, "Making Critical Choices for Better Posture Approaches", CNAS, 9. november 2020, <https://www.cnas.org/publications/commentary/making-critical-choices-for-better-posture-approaches>.

55. White House, "Remarks by President Biden on America's Place in the World".

fiske områder.⁵⁶ Særligt er Kinas investeringer i ballistiske missiler, der kan ramme amerikanske militærkapaciteter på en afstand af op til 5.000 km, en bekymring for Pentagon.⁵⁷ Et centralt initiativ i GPR-analysen er derfor at styrke den militære infrastruktur på Guam⁵⁸, blandt andet ved at etablere et nyt missilforsvarssystem på øen.⁵⁹ Desuden udvides den militære tilstedeværelse i Sydkorea, hvor en permanent udstationering af indsættelsesparate kamphelikoptere og oprettelsen af et artilleri-divisionshovedkvarter iværksættes. I analysen udtrykkes ligeledes et ønske om at udvide den militære tilstedeværelse i Australien, herunder gennem en mere regelmæssig deployering af kamp- og bombefly.⁶⁰ Samarbejdet med Australien blev allerede udbygget med Biden-administrationens nyoprettede sikkerhedssamarbejde AUKUS i september 2021, der blandt andet indebærer et samarbejde om ny teknologi såsom avanceret cyber, kunstig intelligens og kvanteteknologi. Desuden indebærer samarbejdet et salg af atomdrevne ubåde til Australien.⁶¹

GPR-analysens hovedkonklusion, hvad angår Europa, er beslutningen om at annullere Trump-administrationens tilbagetrækning af amerikanske tropper fra Tyskland samt at bevare syv amerikanske militærinstallationer i Europa, der ellers ifølge Trump-administrationen skulle afvikles.⁶²

Som konsekvens af Ruslands invasion i Ukraine i februar 2022 har administrationen ændret den amerikanske militære profil i Europa betragteligt, siden GPR udkom. USA har sendt yderligere 20.000 ameri-

56. Marco Overhaus, "The Biden Administration's Global Posture Review", German Institute for International and Security Affairs, 20. december 2021, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-biden-administrations-global-posture-review>.

57. Ibid.

58. Guam er en amerikansk ø-gruppe i Stillehavet.

59. Jim Garamone, "Biden Approves Global Posture Review Recommendations", U.S. Department of Defense, 29. november 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2856053/biden-approves-global-posture-review-recommendations/>.

60. Ibid.

61. White House, "Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS", 15. september 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aukus/>.

62. Jim Garamone, "Biden Approves Global Posture Review Recommendations", 29. juni 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3078087/biden-announces-changes-in-us-force-posture-in-europe/>.

kanske tropper til Europa, og flere substantielle militære kapaciteter er midlertidigt placeret i flere østeuropæiske lande. I tillæg hertil annoncerede Biden på et NATO-topmøde i Madrid i juni 2022, at USA vil etablere et permanent hovedkvarter for den 5. amerikanske hær i Polen, øge det amerikanske styrkeantal i de baltiske lande på rotationsbasis samt omplacere amerikanske styrker fra Vesteuropa til Østeuropa.⁶³ Der er dermed tale om en markant forøget amerikansk tilstedeværelse i Østeuropa, som ikke var del af administrationens umiddelbare strategiske prioritering i den globale tilstedeværelsesanalyse. Udenrigsminister Antony Blinken understregede dog i sin tale ved The George Washington University i maj 2022, at "selvom præsident Putins krig fortsætter, vil vi fortsat fokusere på den mest seriøse langsigtede udfordring for den internationale orden – og det er den, som Kina udgør".⁶⁴ Det er dermed ikke nødvendigvis givet, at de amerikanske forstærkninger til Europa vil blive opretholdt på længere sigt.

Da Biden-administrationen lancerede GPR-analysen, blev det udlagt som en nødvendighed i forhold til at gentænke USA's tilstedeværelse som resultat af geopolitiske forandringer. Analysen er dog blevet mødt med en del kritik fra flere sikkerhedspolitiske iagttagere, der påpeger, at der reelt set ikke er mange nye initiativer i analysen.⁶⁵ Den tolkes langt hen ad vejen som et ønske om status quo, hvor USA i moderat grad styrker indsatsen i den indopacifiske region, som nævnt ovenfor, men uden at det bliver med direkte konsekvenser for Europa.⁶⁶ Kritikken har i særdeleshed været rettet mod analysens manglende konklusioner for

63. Jim Garamone, "Biden Approves Global Posture Review Recommendations", 29. juni 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3078087/biden-announces-changes-in-us-force-posture-in-europe/>.

64. Antony J. Blinken, "The Administration's Approach to the People's Republic of China", 26. maj 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

65. Scott Ritter, "Biden's Global Posture Review long on rhetoric, short on substance", *Global Times*, 3. december 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202112/1240571.shtml>; Dakota Wood, "Joe Biden's Global Posture Review Was a Nothingburger", *Heritage*, 13. december 2021, <https://www.heritage.org/defense/commentary/joe-bidens-global-posture-review-was-nothingburger>.

66. Dov S. Zakheim, "A disappointing global posture review from Defense", *The Hill*, 3. december 2021, <https://thehill.com/opinion/national-security/583947-a-disappointing-global-posture-review-from-defense/>; Marco Overhaus, "The Biden Administration's Global Posture Review", German Institute for International and Security Affairs, 20. december 2021, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-biden-administrations-global-posture-review>.

så vidt angår tilstedeværelsen i Mellemøsten. Seniorrådgiver ved Center for Strategic and International Studies Dov S. Zakheim har blandt andet pointeret, at “analysen ingen indikation giver for, hvorvidt der skal sendes styrker fra Mellemøsten – eller for den sags skyld andre dele af verden – til Østasien og i givet fald hvilke og hvor mange”.⁶⁷ Mara Karlin, assisterende forsvarsminister for strategi, planlægning og kapabiliteter, påpegede i sin præsentation af analysens konklusioner i november 2021, at «analysen anbefaler forsvarsministeriet at foretage en yderligere analyse af det vedvarende behov i Mellemøsten».⁶⁸ Denne uklarhed om den amerikanske rolle og tilstedeværelse, når det kommer til Mellemøsten og delvist også Europa (på længere sigt), er et udtryk for det dilemma, som USA står i, når den forsvars- og sikkerhedspolitiske prisme er stormagtskonkurrence. På den ene side ønsker Biden-administrationen at trække sig ud af Mellemøsten og sætte et politisk punktum for såkaldte “forever wars”, hvilket har været et politisk ønske om at reducere fodaftrykket i regionen siden Obama-administrationen. På den anden side er der dels et politisk ønske om fortsat at være i stand til at bekæmpe specifikke terrororganisationer, såsom Islamisk Stat, som stadig opfattes som en trussel, dels ses USA’s tilstedeværelse og fortsatte magtdominans i regionen gennem en stormagtskonkurrencelogik, hvor det for USA bliver et spørgsmål om, at andre stormagter, herunder særligt Kina og Rusland, ikke får et fodfæste, der udfordrer den amerikanske magt i regionen. Denne konkurrencelogik i forhold til tilstedeværelse og magtdominans er blevet særligt tydelig i lyset af krigen i Ukraine, hvor spændingerne mellem stormagterne er blevet yderligere intensiveret.

Der er således en række modsatrettede interesser, når det kommer til den amerikanske tilstedeværelse, særligt i Mellemøsten, og på længere sigt kan det også gælde den amerikanske tilstedeværelse i Europa, da der er et spændingsforhold mellem at prioritere sine ressourcer i den indopacifiske region, og samtidig opretholde en global magt, der kan tilsikre, at andre stormagter ikke vinder indpas i disse regioner i tilfælde af et magt-

67. Dov S. Zakheim, opinion contributor. “A Disappointing Global Posture Review from Defense.” Text. The Hill (blog), 3. december 2021. <https://thehill.com/opinion/national-security/583947-a-disappointing-global-posture-review-from-defense/>.

68. Garamone, Jim “Biden Approves Global Posture Review Recommendations”, 29. juni 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3078087/biden-announces-changes-in-us-force-posture-in-europe/>.

vakuum. Dette er et grundlæggende dilemma for USA's stormagtskonkurrence. Hvordan balancen skal findes mellem at ville konkurrere med Kina i Asien, opretholde sin tilstedeværelse i Europa og samtidig være en global magt i blandt andet Mellemøsten og Nordafrika, kan således blive en af de største udfordringer for USA fremover.

3.3. Teknologiske indsatsområder

Militærteknologi har i årtier været en vigtig del af grundlaget for USA's position som verdens stærkeste militære magt. Derfor er teknologi også en nøglekomponent i Biden-administrationens forståelse af den strategiske konkurrence med Rusland og i særdeleshed Kina. Af Bidens midlertidige sikkerhedsstrategi fremgår det eksplicit, at "verdens ledende magter konkurrerer om at udvikle og anvende spirende teknologier såsom kunstig intelligens og kvantecomputere, som kan forme alt fra den økonomiske til den militære balance mellem stater (...)", og i den nationale sikkerhedsstrategi, at "teknologi er centralt for geopolitisk konkurrence og vores nationale sikkerhed, økonomi og demokrati i fremtiden".⁶⁹ Denne udlægning er væsentlig i forståelsen af Biden-administrationens tilgang til teknologi som konkurrenceparameter inden for rammen af strategisk konkurrence med Kina og Rusland. Administrationens forståelse af teknologi og teknologiudvikling kan inddeles i tre centrale dimensioner. Alle tre dimensioner knytter sig til den konkurrenceprisme, som USA ser sin forsvars- og sikkerhedspolitik igennem, og som står i skarp kontrast til den tidligere globaliserings- og interdependensprisme, hvor udlicitering af produktion af blandt andet teknologi var påskønnet uden større betænkeligheder. For Biden-administrationen handler det nu i udtalt grad om at søge kontrol med både den konkrete teknologiudvikling og forsyningskæderne omkring denne udvikling og dermed etablere en uafhængighed af andre stater i forhold til at kunne bevare sin teknologiske dominans.

69. White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>; White House, *National Security Strategy*, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

For det første er der en klar økonomisk dimension, hvor teknologiuudvikling udlægges som et spørgsmål om amerikanske job og amerikansk vækst og velstand. Biden pointerede i forbindelse med sin første optræden i Kongressen, at “vi skal kunne udvikle og dominere fremtidens teknologi. Der er simpelthen ingen grund til, at vinger til vindmøller ikke bygges i Pittsburgh frem for i Beijing”.⁷⁰ Her er det særligt USA’s økonomiske magtdominans, der knyttes specifikt til den teknologiske udvikling.

For det andet består teknologikonkurrencen af en forsyningssikkerhedsdimension. Administrationen har et udtalt fokus på USA’s sårbarhed, hvad angår afhængigheder af levering af komponenter til kritiske teknologier. Af den midlertidige sikkerhedsstrategi fremgår det blandt andet, at “vi vil sikre, at vores forsyningskæder for kritisk national sikkerhedsteknologi (...) er sikre”. Et af de første initiativer, som Biden-administrationen iværksatte, var derfor at identificere konkrete sårbarheder i USA’s forsyningskæder, herunder en kortlægning af afhængigheder i forhold til komponenter til kritisk teknologi, herunder halvledere, batterier, sjældne jordarter mv.⁷¹ Svaret fra Biden-administrationen – der langt hen ad vejen bygger videre på Trump-administrationens tilgang – har i høj grad været at nationalisere produktionskæder og på flere områder genindføre en protektionistisk linje, hvad angår en række kritiske teknologier.

Endelig er der, for det tredje, den konkrete forsvarspolitiske dimension. Her er forståelsen, at teknologi er et spørgsmål om at bevare et militærteknologisk forspring i forhold til Rusland og Kina og dermed at kunne vinde en fremtidig krig. Af den midlertidige sikkerhedsstrategi fremgår det, at “[vi] i lyset af udfordringerne fra et selvhævdende Kina og et destabiliserende Rusland (...) vil skifte fokus fra unødvendige, forældede platforme og våbensystemer, der kan frigive ressourcer til investeringer i moderne teknologi og kapaciteter, der vil være afgørende for vores militære og nationale sikkerhedsforhold i fremtiden.” Innovation var derfor også den store vinder i forbindelse med admini-

70. Team StratNews, “U.S. Needs To Dominate Future Tech: Biden”, *StratNews Global*, 29. april 2021, <https://stratnewsglobal.com/usa/u-s-needs-to-dominate-future-tech-biden/>.

71. White House, “Executive Order on America’s Supply Chains”, 24. februar 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

strationens forsvarsbudgetanmodning til 2023.⁷² Budgetanmodningen for Research, Development, Test and Evaluation er steget med 16,2 % sammenlignet med 2022s budgetanmodning⁷³. Viceforsvarsminister for forskning og ingeniørkundskab Heidi Shyu påpegede i en høring i senatets forsvarskomite i den forbindelse, at «vi må gøre alt, hvad vi kan, for at opretholde vores fordele inden for videnskab og teknologi, særligt i en æra præget af strategisk konkurrence».⁷⁴ Her abonneres således på en forståelse af, at evnen til at omsætte innovation til konkrete militære kapaciteter er et centralt konkurrenceparameter i den strategiske konkurrence.⁷⁵

Shyu annoncerede endvidere i begyndelsen af februar 2022, at administrationen ville udarbejde en national forsvarsstrategi for videnskab og teknologi med det formål at styrke USA's militærteknologiske overlegenhed i lyset af det globale teknologikapløb.⁷⁶ Administrationen har på den baggrund udvalgt 14 teknologiske fokusområder, som forsvarsministeriet fremover vil satse på.⁷⁷ De 14 fokusområder kan inddeles i tre brede kategorier – spirende teknologi, kommercielt udviklet teknologi og forsvarsspecifik teknologi. Den spirende teknologi er blandt andet bioteknologi og kvanteteknologi; den kommercielt udviklede teknologi, som hurtigt vil kunne adapteres i en forsvarspolitisk optik, er blandt andet kunstig intelligens, autonomi og rumteknologi; endelig omfatter den forsvarsspecifikke teknologi blandt andet 'dirigeret' energi (laser,

72. Douglas Barrie et al., "US FY2023 defence budget request: something old, something new..", International Institute for Strategic Studies, 14. april 2022, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2022/04/us-fy2023-defence-budget-request-something-old-something-new>.

73. Ibid.

74. Heidi Shyu, "Before The Senate Armed Services Committee, Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities, On Accelerating Innovation For The Warfighter", Armed Service Committee, 6. april 2022, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/WRITTEN%20TESTIMONY_USD\(RE\)_SASC%20ETC%20HEARING%20ON%20ACCELERATING%20INNOVATION%20FO....pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/WRITTEN%20TESTIMONY_USD(RE)_SASC%20ETC%20HEARING%20ON%20ACCELERATING%20INNOVATION%20FO....pdf).

75. For yderligere information, se evt. Breitenbauch & Liebetrau, *Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark* (Center for Militære Studier, 2021), <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/teknologikonkurrencen-og-dens-implikationer-for-danmark/>.

76. Jackson Barnett, "Heidi Shyu gives first glance at new vision for DOD technology research", Center for Security and Emerging Technology, 4. februar 2022, <https://cset.georgetown.edu/article/heidi-shyu-gives-first-glance-at-new-vision-for-dod-technology-research/>.

77. Justin Katz, "Pentagon developing 'National Defense Science and Technology' strategy: Memo", *Breaking Defence*, 2. februar 2022, <https://breakingdefense.com/2022/02/pentagon-developing-national-defense-science-and-technology-strategy-memo/>.

mikrobølger mv.), hypersoniske våben samt integrerede sensorer og cyber.⁷⁸ De udvalgte områder udgør en ganske omfattende liste af fokusområder. Det afspejler et grundlæggende dilemma for den amerikanske forsvarsplanlægningsproces. På den ene side er det nødvendigt at udvælge og specialisere sig inden for specifikke nye teknologier, således at man opbygger viden og evne til at kunne mestre brugen af disse. På den anden side er der en klar risiko ved at udvælge og specialisere sig, da man dermed også fravælger bestemte teknologier, inden for hvilke man kan risikere at gøre sig sårbar over for modstandere. Dette dilemma udgør et grundelement i stormagtskonkurrencens teknologiske dimension og vil være et spørgsmål om, hvorvidt USA evner at bevare sit teknologiske forspring ved netop at mestre prioriteringen af de rette teknologier på det rigtige tidspunkt.

En ting er at mestre prioriteringen af de rette teknologier, men som flere eksperter har påpeget, er der for USA en grundlæggende udfordring i, at USA's industrielle base ikke er gearret til en situation, hvor der skal produceres militært udstyr og militære systemer i den skala, som en konkurrence med Kinas teknologiske udvikling vil kræve. Krigen i Ukraine har demonstreret mangler i de amerikanske våbenlagre, og at disse ikke nødvendigvis blot kan fyldes op, både på grund af manglende arbejdskraft og på grund af alvorlige svagheder i forsyningskæderne for kritiske teknologikomponenter. Dette svækker den amerikanske afskrækkelsesprofil, der på trods af administrationens udtalte fokus på at sikre denne profils robusthed kan få svært ved at fremstå troværdig, hvis ikke de grundlæggende elementer, såsom evnen til at forsyne egne våbenlagre, er på plads.⁷⁹ Det betyder med andre ord, at der ikke blot er udfordringer med at vælge de "rigtige" teknologisatsninger, men også med at levere produktion og kapacitet hertil i det tempo, som den konkurrencelogik, Biden abonnerer på, tilskriver. Det er udfordringer, som kan risikere at sætte grundlæggende spørgsmålstejn ved USA's fremtidige evne til at opretholde sin teknologiske dominans i konkurrencen med Kina.

78. Under Secretary Of Defense, "USD(R&E) Technology Vision for an Era of Competition", 1. februar 2022, https://www.cto.mil/wp-content/uploads/2022/02/usdre_strategic_vision_critical_tech_areas.pdf.

79. Seth G. Jones, "Press Briefing: Analyzing the 2022 National Defense Strategy", Center for Strategic and International Studies, 27. oktober 2022, <https://www.csis.org/analysis/press-briefing-analyzing-2022-national-defense-strategy>.

3.3.1. Samarbejde med den private sektor

Et centralt element i teknologikonkurrencen er spørgsmålet om samarbejdet med den private sektor. Forsvarsminister Austin har blandt andet omtalt den nuværende proces for samarbejdet mellem den private sektor og forsvarsministeriet som “death valley”, hvor al innovation og fremadskuende teknologi risikerer at dø i bureaukrati og processer, når det indgår i samarbejde med forsvarsministeriet.⁸⁰ Som seneste eksempel har Shyu blandt andet fremhævet Ukraine-krigen som et eksempel på, hvordan “ny kommerciel teknologi sammensat med konventionelle våben kan ændre konfliktens natur (...). Forsvarsministeriets processer – lige fra programmer over eksperimenter til samarbejder skal opdateres for at afspejle det dynamiske landskab og for at kunne forudse behovene i fremtiden”, og “vi må fokusere på at forbedre, hvordan den offentlige og private sektor samarbejder”.⁸¹ Selvom der fra politisk side er et stort fokus på fordelene ved at styrke samarbejdet med den private sektor, kan dette samtidig have implikationer for de hidtidige rammer, der i årtier har kendetegnet forsvarsplanlægningen i USA.⁸² Forskning i og udvikling af ny, avanceret teknologi foregår i dag i stigende grad i private virksomheder, hvorfor de traditionelle militære organisationer bliver mere afhængige af den private sektor. Dette kan medføre tab af statslig kontrol med den militære udvikling og dermed ændre flere af de grundelementer, der kendetegner det traditionelle militærindustrielle kompleks. Dette vil være et nybrud i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik, da det traditionelt set har været staten, som har været førende i forhold til at udvikle militærteknologi, som den private sektor dernæst har adopteret og tilpasset sig.⁸³ Dette er i stigende grad vendt på hovedet, idet den private (civile) sektor i dag udvikler teknologi, som militæret (staten) adopterer. Det påvirker den måde, hvorpå det amerikanske militær tæn-

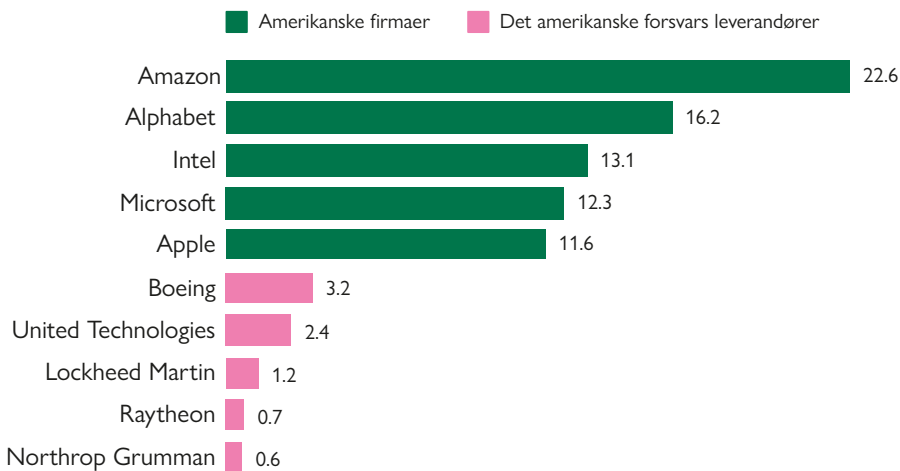
80. Jon Harper, “Austin Emphasizes Need to Help New Tech Cross ‘Valley of Death’”, *National Defence*, 4. december 2021, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/12/4/austin-emphasizes-need-to-help-companies-tech-cross-valley-of-death>.

81. U.S. Department of Defense, “DOD Must Take Action to Keep Tech Edge”, 13. maj 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3031868/dod-must-take-action-to-keep-tech-edge/>.

82. Breitenbauch & Liebetrau, “Teknologikonkurrencen og den implikationer for Danmark” (Center for Militære Studier, 2021), https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/teknologikonkurrencen-og-dens-implikationer-for-danmark/download-publikation/CMS_Rapport_2021__5_-_Teknologikonkurrencen_og_dens_implikationer_for_Danmark.pdf.

83. Ibid.

Figur 5: Den private sektor bruger mere end forsvarsindustrien på Research & Development-udgifter. Forsknings- og udviklingsbudget fordelt på virksomheder i 2018 (i mia. USD)⁸⁵



Den amerikanske våbenindustri investerer markant færre penge i forskning og udvikling sammenlignet med amerikanske techvirksomheder. Det kan skabe en svaghed i det amerikanske forsvars evne til at følge med teknologiudviklingen og kan gøre det amerikanske forsvar afhængigt af techindustriens forskning og udvikling.

Kilde: Statista.com

ker teknologiudvikling, -produktion og -integration, hvilket kan få stor betydning for forsvarsplanlægningsprocessen i USA og for de allierede i NATO.⁸⁴

Den strategiske konkurrences teknologiske dimension har med andre ord omfattende implikationer for det amerikanske militær i forhold til både tilpasning til ny teknologi, inkorporering af ny teknologi i eksisterende kapaciteter og nye samarbejdspartnere i den private sektor. Den teknologiske dimension kan vise sig at blive et af de tydeligste aftryk,

84. Breitenbauch & Mathiesen, "Militærteknologisk situationsforståelse" (Center for Militære Studier, 2022), https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/militaer-teknologisk-situationsforstaelse/download-cms-rapport/CMS_Rapport_2021_7_-_Milit_rteknologisk_situationsforst_else.pdf.

85. Sarah Feldman, "Private Sector Outspends Defense Contractors in R&D", Statista, 1. oktober 2019, <https://www.statista.com/chart/19515/defense-spending-research-development/>.

som stormagtskonkurrencen kommer til at sætte på det amerikanske forsvar i de kommende år og samtidig også være en dimension, hvor den amerikanske dominans kan blive mest udfordret.

3.4. Opsamling: Knaster i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af stormagtskonkurrencen

De tre nøglekomponenter i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik, afskrækkelse, alliancer og partnerskaber og teknologisatsninger, er i forandring og demonstrerer samlet set, hvordan det strategiske fokusskifte mod stormagtskonkurrence ikke længere blot er ambitioner og målsætninger, men rent faktisk implementeres gennem konkrete forsvars- og sikkerhedspolitiske initiativer og prioriteter. Samtidig er det tydeligt, at der med den konkrete implementering af disse initiativer og prioriteter er en række udfordringer, som præger USA's evne til at omsætte de konkrete konkurrencelogikker i den konkrete forsvars- og sikkerhedspolitik.

Kapitlet ovenfor har allerede peget på flere af de udfordringer, der er forbundet med at omsætte det strategiske fokusskifte i den konkrete forsvarspolitik. Fx kan integration på tværs af de amerikanske værn ikke ske fra den ene dag til den anden, og geografisk omplacering af amerikanske styrker er en sensitiv affære, der tager tid og kan rokke ved både den amerikanske selvforståelse i rollen som global magt på tværs af alle verdensdele og selvforståelsen hos allierede og partnere, der nødtigt vil fravælges i forbindelse med en prioritering. Samtidig har krigen i Ukraine blandt andet betydet, at USA har øget sin tilstedeværelse i Europa, selvom dette ikke nødvendigvis var Biden-administrationens umiddelbare intention før krigen. Samtidig er det svært for administrationen at finde den rette balance i Mellemøsten. Her spiller det blandt andet ind, at man endnu ikke har kunnet forhandle en aftale på plads med Iran om det iranske atomvåbenprogram, som vil kunne få indflydelse på, hvilken tilstedeværelse man fra amerikansk side ønsker i Mellemøsten fremadrettet, men også stormagtskonkurrencens logik og risikoen for, at USA efterlader et magtvakuum, der udfyldes af Kina og Rusland, præger USA's alliance- og partnerskabspolitik i spørgsmålet om den fremtidige globale militære tilstedeværelse.

Nogle af de konkrete udfordringer, som ovenstående kapitel har belyst, er forankret i et grundlæggende dilemma om at balancere mellem

stormagtskonkurrence hjemme og ude. På den ene side ønsker man at prioritere den amerikanske hjemmebase – som led i stormagtskonkurrencen – gennem en stærk økonomi, teknologisk dominans og national robusthed – og på den anden side ønsker man at opretholde den internationale magtposition gennem stærke alliancer og partnerskaber, der understøtter USA's geopolitiske interesser, der blandet andet baserer sig på en global militær tilstedeværelse. Selvom det hos Biden fremstilles som to prioriteter, der bør gå hånd i hånd, kan det vise sig svært at få fulgt begge prioriteter til dørs i en situation, hvor både den hjemlige og den internationale kontekst er præget af voksende krav både politisk, økonomisk og sikkerhedsmæssigt. Der kan således blive tale om en reelt "overstretched" supermagt, der kan risikere at fremstå mere svækket end styrket i forsøget på at adressere stormagtskonkurrencen på alle parametre – både hjemme og ude.

Dette dilemma knytter an til en række usikkerheder i forhold til, hvorvidt der rent faktisk afsættes de ressourcer, som det kræver at levere på de forskellige forsvarspolitiske komponenter, der er i forandring i lyset af stormagtskonkurrencen. Fra flere sikkerhedspolitiske eksperter side lyder kritikken, at der er et gab mellem ambitioner og ressourcemæssige prioriteringer. Et gab, som forventeligt blot vil vokse i lyset af stigende inflation og i takt med den voksende ustabilitet i verden.⁸⁶ Samtidig er der et usikkerhedsselement i forhold til at kunne omsætte policyambitioner til konkret forsvarspolitik, da det ikke blot kræver enorme ressourcer, men også ændringer af institutionelle praksisser og arbejdsmetoder. Som det fremgår af afsnittet vedrørende integreret afskrækkelse, er den militære integration et eksempel på, at det er vanskeligt at omsætte strategiske målsætninger, fordi der fortsat er en historisk, stærkt institutionaliseret værnsofdeling, som gør integration vanskelig at implementere uden først at få vendt den institutionelle tænkning. Det samme gælder i forhold til at tænke integration på tværs af de forskellige samfundssektorer, hvor agenturer og ministerier i den amerikanske centraladministration,

86. Seth G. Jones, "Press Briefing: Analyzing the 2022 National Defense Strategy", Center for Strategic and International Studies, 27. oktober 2022, <https://www.csis.org/analysis/press-briefing-analyzing-2022-national-defense-strategy>. Clementine Starling, "Does the Biden administration's National Defense Strategy make the grade", Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/scorecard/does-the-biden-administrations-national-defense-strategy-make-the-grade/>.

som ovenstående kapitel har påpeget, skal samarbejde om national sikkerhed på nye og mere omfattende måder. Et af de konkrete samarbejder, der skal institutionaliseres yderligere, er blandt andet mellem forsvarsministeriet og ministeriet for intern sikkerhed (Department of Homeland Security). Der er fx ikke en entydig arbejdsdeling mellem de to ministerier i tilfælde af et ikke-militært angreb på den civile infrastruktur, såsom finanssektoren, rørledninger, vandforsyning eller elforsyningen.⁸⁷ En lignende problematik gælder for integrationen med allierede og partnere. Det står hen i det uvisse, om der rent faktisk tages initiativ til at inkludere allierede og partnere i de helt centrale strategiudviklingsprocesser, om der reelt set bliver lyttet til dem, og hvordan man fra Biden-administrationens side vil håndtere en situation, hvor der er diskrepans mellem de strategiske prioriteter fra amerikansk og allieredes side.⁸⁸ USA's tilbagetrækning fra Afghanistan i august 2021 uden tilstrækkelig koordinati-on med de allierede og oprettelsen af AUKUS er spor, der skræmmer i NATO-kredsen, og som har påvirket administrationens troværdighed, når det kommer til allianceløfter og -integration. En ubekendt, der naturligtvis også præger særligt det transatlantiske alliancefællesskab, er det amerikanske præsidentvalg i 2024.⁸⁹

87. Atlantic Council, "Eight things you need to know about the new US National Defense Strategy", Atlantic Council, 27. oktober 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/eight-things-you-need-to-know-about-the-new-us-national-defense-strategy/>.

88. Seth G. Jones, "Press Briefing: Analyzing the 2022 National Defense Strategy" Center for Strategic & International Studies, 27. oktober 2022, <https://www.csis.org/analysis/press-briefing-analyzing-2022-national-defense-strategy>.

89. Gabby Orr, "Former President Donald Trump announces a White House bid for 2024", *CNN Politics*, 16. november 2022, <https://edition.cnn.com/2022/11/15/politics/trump-2024-presidential-bid/index.html>.

4

Implikationer for NATO-samarbejdet og Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik

Som kapitlerne ovenfor har vist, er den strategiske konkurrence med Rusland og i særdeleshed Kina altoverskyggende for USA's forsvars- og sikkerhedspolitik under Biden-administrationen. Alt tyder på, at dette vil fortsætte. Krigen i Ukraine har skærpet det amerikanske fokus på Rusland, men den vigtigste relation i verdenspolitikken er den amerikansk-kinesiske relation. Denne konkurrencedynamik vil påvirke resten af verden. De amerikanske prioriteter vil i særdeleshed påvirke europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det følgende afsnit vil diskutere, hvordan det transatlantiske samarbejde i NATO-rammen påvirkes af det amerikanske forsvars- og sikkerhedspolitiske fokusskifte med et særligt fokus på, hvordan de forsvarspolitiske nøglekomponenter alliancer og partnerskaber, afskrækkelse og teknologisatsninger har afgørende betydning for NATO-alliancens virke fremover. Afslutningsvist zoomer kapitlet ind på, hvordan Danmark kan forsøge at spille en konstruktiv rolle i lyset af de forsvars- og sikkerhedspolitiske forandringer i USA.

4.1. En alliance i forandring

NATO har været USA's vigtigste alliance siden Anden Verdenskrig og er bygget op omkring USA's atomare sikkerhedsgaranti over for Europa. USA's militære overlegenhed betyder, at USA de facto er NATO's leder og dermed sætter den politiske og militære retning for NATO. Alliancen

er derfor også i høj grad indrettet efter amerikanske strategiske interesser, mens Europa til en vis grad er henvist til at bakke op om og legitimere amerikanske prioriteter til gengæld for sikkerhed.⁹⁰ Denne dynamik bliver i særdeleshed tydelig, når USA's interesser og prioriteter ændres. Det er derfor ikke overraskende, at NATO's prioriteter de seneste år har ændret karakter. Efter årtiers fokus på terrorisme, oprørsbekæmpelse og stabiliseringsindsatser uden for NATO's område har alliancen igen vendt blikket "hjem" – mod Europa – hvor kollektivt forsvar og konventionel afskrækkelse rettet mod Rusland har fået betydelig opmærksomhed. Samtidig har alliancen de seneste år øget sit fokus på Kina som en ny udfordring, som NATO vil forholde sig til.

Denne umiddelbare tilpasning til amerikanske geopolitiske interesser er sandsynligvis blot indledende øvelser til flere ganske fundamentale forandringer i NATO-alliancen fremover, i takt med at det amerikanske fokusskifte implementeres i konkrete politikker og prioriteringer, som allerede er begyndt at tage form under Biden-administrationen, sådan som denne analyse har illustreret.

Det mest afgørende for NATO kan blive, hvordan det amerikanske fokusskifte mod stormagtskonkurrence medfører forandringer i den amerikanske allianceforståelse. Som kapitel 3 har belyst, er der politisk bevægelse med hensyn til spørgsmålet om, hvordan USA's alliancesystem skal indrettes fremover. USA lægger blandt andet vægt på, at dets samarbejdsrelationer fremover skal være mere fleksible og flydende, mere integrerede på tværs af regioner og hurtigere til at tilpasse sig nye sikkerhedspolitiske udfordringer samt bedre til at agere på tværs af forskellige magtdomæner. Disse samarbejdsprioriteter kan også komme til at påvirke NATO som alliance i forhold til både hvilke indsatsområder der skal prioriteres, og hvilken rolle alliancen fremover skal spille regionalt og globalt.

En af USA's væsentligste alliancedagsordener er integration på tværs af regionale allierede, i særdeleshed på tværs af allierede i den indopacifiske region og Europa. I den amerikanske forsvarsstrategi understreges det blandt andet, at "USA's interesser er bedst varetaget, når vores euro-

90. Lise Wiederholt, "NATO's fremtid – Pejlemærker for et nyt strategisk koncept" (Center for Militære Studier, 2022), https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/natos-fremtid---pejlemarker-for-et-nyt-strategisk-koncept/CMS_Baggrundspapir_2021__2_-_NATOs_fremtid_-_pejlem_rker_for_et_nyt_strategisk_koncept.pdf.

pæriske allierede og partnere spiller en aktiv rolle i den indopacifiske region, inklusive bidrag til operationer, der værner om retten til fri sejlads og opretholdelsen af fred og stabilitet på tværs af Taiwanstrædet”.⁹¹ Denne integrationsdagsorden kan få vidtrækkende implikationer for NATO, hvis USA ønsker en multilateral ramme omkring en sådan integration. Politisk har NATO allerede taget de første, indledende skridt mod øget integration gennem styrket samarbejde med både Japan, Australien, New Zealand og Sydkorea. Det kom blandt andet til udtryk ved, at de fire indopacifiske partnere deltog på NATO’s topmøde i Madrid i 2022 for første gang nogensinde. Formålet var at drøfte globale udfordringer og erfaringsudveksle på tværs af de to regioner. USA vil forventeligt presse på for at få konkretiseret samarbejdet yderligere gennem flere konkrete tiltag i form af eksempelvis flere øvelsesaktiviteter mellem NATO og de asiatiske partnere, øget informationsdeling mellem NATO og de fire partnere og et tættere samarbejde om blandt andet teknologiudvikling, cyberforsvar, forsvarsindustri, materielanskaffelser og andre sikkerhedspolitiske dagsordener, der kan omfatte de to regioner. Sådanne initiativer vil kunne betyde, at NATO kan få en mere operativ rolle i den indopacifiske region end tilfældet har været hidtil.

Flere europæiske allierede har været og er fortsat tilbageholdende i forhold til at adressere Kina i en NATO-ramme, hvilket bunder i en række bekymringer, både af økonomisk karakter i forhold til, hvilke konsekvenser det kan få for det økonomiske samarbejde mellem Europa og Kina, hvis NATO intensiverer sin indsats over for Kina, af politisk karakter i forhold til, hvilken vogn europæerne kan risikere at blive spændt for i USA’s systemiske stormagtskonkurrence med Kina, og af alliance-mæssig karakter i forhold til, hvorvidt USA vil stille krav til de europæiske allieredes indsats over for Kina til gengæld for fortsat understøttelse af alliancens afskrækkelse over for Rusland. Allianceintegration mellem den nordatlantiske forsvarsalliance og USA’s indopacifiske allierede er derfor ikke gnidningsfri.

Samtidig har både Frankrig og Tyskland inden for de seneste par år udgivet hver sin indopacifiske strategi, der begge fremhæver EU som en

91. White House, 2022: “the Biden-Harris national security strategy”: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>.

relevant ramme for europæisk samarbejde om den indopacifiske region. EU har ligeledes udgivet en selvstændig indopacifisk strategi, der betoner unionens interesser i regionen.⁹² Der kan derfor nemt opstå spændinger mellem, hvad henholdsvis NATO og EU skal løfte i forhold til denne dagsorden, og hvilken ramme de allierede foretrækker, når det kommer til potentielle operative indsatser i den indopacifiske region. Denne manglende ensretning for det vestlige engagement i den indopacifiske region kan risikere at stille særligt de mindre europæiske allierede over for komplicerede strategiske valg, herunder, hvilken indsatsramme de potentielt vil skulle indgå i og med hvilke specifikke samarbejdspartnere. Det kan give anledning til spændinger både i den transatlantiske relation og mellem de europæiske allierede – store som små.

Det er ligeledes væsentligt at påpege, at USA ikke nødvendigvis vil foretrække NATO-rammen som sit førstevalg fremover, når det gælder konkrete operationer, hvilket ligeledes kan risikere at skabe spændinger på tværs af Atlanten. Biden-administrationens ønske om mere fleksible samarbejdsstrukturer, hvor USA har mulighed for – afhængigt af formål, kontekst og interesser – at veksle mellem alliance- og samarbejdskonstellationer, kan blive på bekostning af NATO som den foretrukne ramme. Oprettelsen af AUKUS er et eksempel på, hvordan USA søger alliance-mæssige alternativer, der består af udvalgte allierede på tværs af regioner, og som formentlig vil kunne agere hurtigere og mere effektivt set ud fra amerikanske interesser, sammenlignet med hvad NATO vil kunne være i stand til. NATO skal således også tilpasse sig en situation, hvor USA muligvis vil fravælge den transatlantiske alliance til fordel for andre (mindre) alliancekonstellationer, hvori udvalgte allierede indgår. Dette vil ligeledes kunne risikere at slå skår i det transatlantiske fællesskab, fordi der skabes nogle alliancer inden for NATO-alliancen, der kan risikere at splitte det samlede NATO.

Samtidig kan det mere fleksible og flydende alliancekoncept hos USA være med til at skabe nye magtstrukturer internt i NATO, idet der kan opstå nye standarder for, hvordan man er en "god allieret" inden for NATO-rammen. Det kan fx blive et vigtigt allianceparameter for USA, at de europæiske allierede hurtigt kan veksle mellem regionale og globale

92. EU, "EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific", februar 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-indo-pacific_factsheet_2022-02_0.pdf.

bidrag, at allierede kan tænke på tværs af regioner, kan tænke sikkerhed bredere end militære trusler og kan tænke i nye alliancepartnere ud over traditionelle NATO-allierede. Sådanne nye kriterier vil nemt kunne sætte sig i magtstrukturerne i alliancen og vil kunne skabe spændinger mellem de allierede.

Nye krav til USA's alliance- og partnerskabssamarbejder kan således blive ganske definerende for, hvordan NATO fremover risikerer at stå over for en række interne og eksterne spændinger i forhold til, hvilken rolle alliancen skal spille regionalt og globalt.

4.2. En afskrækkelsesprofil i forandring

Som kapitel 3 har belyst, er USA's svar på stormagtskonkurrencen og håndteringen af truslen fra Kina og Rusland i høj grad et spørgsmål om afskrækkelse, der dels integrerer de forskellige militære domæner, dels integrerer på tværs af allierede og partnere, og dels integrerer på tværs af forskellige magtinstrumenter. Denne omfattende måde at tænke afskrækkelse på vil påvirke NATO både militært og politisk og stille større krav til de europæiske allierede inden for alle tre integrationsdimensioner.

En styrket militær integration vil sandsynligvis blive et mere udtalt krav fra amerikansk side til de europæiske NATO-allierede. USA vil forvente, at de europæiske allierede styrker deres militære evner både til at kunne operere sammen (inklusive med USA) og til at kunne operere på tværs af de forskellige militære domæner – land, sø, luft, cyber og rummet. Dette kan i stigende grad blive et alliancemæssigt krav fra amerikanerne til de europæiske allierede, da interoperabilitet og domæneintegration er forudsætninger for, at NATO kan indgå i de potentielle konfliktscenarier, som USA forbereder sig på. Det kan blive en vanskelig opgave for NATO at kunne leve op til disse forventninger. Det skyldes særligt, at de europæiske allierede har mange forskellige våbensystemer, der ikke nødvendigvis taler samme sprog. Af den seneste opgørelse fra Statista over våbensystemer fremgår det, at USA har omkring 30 større

våbensystemer, mens Europa har 178.⁹³ Det svarer til seks gange så mange forskellige systemer i Europa som i USA. Det kan derfor blive en uoverkommelig logistisk udfordring at samtænke og integrere disse systemer. Der er samtidig stor forskel på, hvor højteknologiske de forskellige allierede er, hvilket kan begrænse muligheden for at integrere på tværs, da der er for store teknologikløfter mellem de allierede. Der kan således nemt blive skabt en form for teknologisk A- og B-hold inden for alliancen, hvilket kan gå ud over alliancens afskrækkelsestroværdighed og sammenhængskraft. Med disse forhold som udgangspunkt er det sandsynligt, at USA, særligt i lyset af krigen i Ukraine, vil have en udtalt forventning om, at de allierede leverer med hensyn til NATO's militære styrkemål – de specifikke kapacitetsmål, som tildeles de enkelte allierede – således at NATO samlet set besidder den militære kapacitet, som alliancen vurderer, er nødvendig for at balancere det eksisterende trusselsbillede. Flere af de tildelte styrkemål til allierede kan forventes at blive af højteknologisk karakter, så der gennem NATO's forsvarsplanlægningsproces kan sikres et minimumsniveau af teknologi blandt allierede og således et robust udgangspunkt for interoperabilitet på tværs af alliancen. Dette vil blive særdeles omkostningstungt for de europæiske allierede, der således kan forvente styrkemål, der er af kvalitativ karakter i form af digitale og elektroniske teknologier, herunder sensorer, kommando- og kontrolsystemer og integrerede luftforsvarssystemer, samtidig med at styrkemål af mere kvantitativ karakter i form af blandt andet store landmilitære enheder, øget parathed og beredskabsniveau samt flere våben- og ammunitionslagre også vil blive tildelt allierede i et forventeligt større omfang end tidligere.⁹⁴

Samtidig stiller USA's integrationsdagsorden også krav til NATO's afskrækkelsesprofil uden for det specifikke militære domæne. USA lægger i stigende grad vægt på, at den integrerede afskrækkelse i NATO-rammen skal basere sig på en *'whole-of-society'*- og *'whole-of-government'*-tilgang,

93. Niall McCarthy, "Europe Has Six Times As Many Weapon Systems As The U.S.", Statista, 20. februar 2018, <https://www.statista.com/chart/12972/europe-has-six-times-as-many-weapon-systems-as-the-us/>.

94. Henrik Breitenbauch & Lise Christensen, "Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv" (Center for Militære Studier, 2022), https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/fremtidens-konflikter-og-krige-i-et-strategisk-perspektiv/CMS_Rapport_2022_2_-_Fremtidens_konflikter_og_krige_i_et_strategisk_perspektiv.pdf.

og at det er allieredes ansvar at sikre, at den samlede allianceafskrækkelse er troværdig gennem de enkelte allieredes nationale samfundsrobusthed. Der vil forventeligt blive stillet større krav til de allieredes evne til at modstå et potentielt angreb, særligt af hybrid karakter, såsom et cyberangreb eller et angreb på kritisk infrastruktur. Dette vil forventeligt blive et eksplicit parameter, som USA i stigende grad vil vurdere sine allierede på, selvom der ikke nødvendigvis er tale om militære forhold, men derimod aktiviteter i krydsfeltet mellem det civile og det militære eller udelukkende civilt. Robusthedsdagsordenen (resiliens, som det omtales i NATO) kan således forventes at blive en selvstændig byrdedelingsdimension i NATO-rammen, der vil kunne bruges til at vurdere, hvordan de allierede prioriterer og leverer med hensyn til evnen til at kunne opretholde deres samfund i en krisesituation og dermed bidrage til at løfte deres egen og den samlede alliances sikkerhed.

Robusthedsdagsordenen er for Biden-administrationen også et spørgsmål om at styrke de allieredes demokratiske fundament. På NATO's seneste topmøde i Madrid pressede USA på for at få oprettet et NATO-center for demokratisk resiliens, der kunne facilitere best practices, hvad angår demokratiske samfund. Dette blev ikke godkendt af NATO-kredsen, hvilket vidner om, at der er elementer ved denne robusthedsdagsorden, som ikke deles på tværs af de allierede. Det kan skyldes, at nogle allierede ikke ønsker at blive holdt op på demokratiske værdier – herunder Polen, Ungarn og Tyrkiet, der gennem de seneste par år har afviklet basale demokratiske rettigheder. Der kan også være allierede, som ikke nødvendigvis mener, at NATO skal investere ressourcer i denne dagsorden og kan være bekymrede for, hvorvidt denne demokratidagsorden er en del af USA's værdibaserede konkurrence med Kina, som ikke alle allierede nødvendigvis har interesse i at inkorporere i NATO-rammen. Demokratidagsordenen kan således risikere at skabe spændinger i NATO og potentielt skade alliansens sammenhængskraft.

4.3. Teknologikonkurrencen integreres i NATO-rammen

USA's udtalte fokus på teknologi som en del af stormagtskonkurrencen med Kina, og delvist Rusland, afspejles også i konkrete NATO-initiativer. I 2021 oprettede NATO både en innovationsaccelerator (DIANA) og en innovationsfond, der skal styrke alliansens evne til at bevare sin

teknologiske førertrøje. Senest har NATO i 2022 oprettet et kvantecenter i Danmark på Niels Bohr Institutet, og dette kvantecenter skal fungere som et testcenter for nye kvanteteknologier. Dette teknologiske fokus i NATO-rammen er et eksempel på, hvordan teknologi i stigende grad er blevet et alliancepolitisk spørgsmål og et element, som allierede kan blive målt på i relationen til USA. Som påpeget ovenfor i afsnittet om afskrækkelsesintegration kan den teknologiske dagsorden i NATO ses som et forsøg fra amerikansk side på at styrke de allieredes indsats i forhold til at sikre investering i og implementering af ny, avanceret teknologi med henblik på at sikre fortsat interoperabilitet på tværs af USA og de europæiske allierede. Samtidig har USA en interesse i, at teknologidagsordenen forankres i NATO og ikke kun i eksempelvis EU, som ligeledes har iværksat en række initiativer knyttet til teknologidagsordenen. I NATO-rammen har USA direkte indflydelse på og kan påvirke, hvilke teknologier der skal investeres i både udviklings- og finansieringsmæssigt. Den bagvedliggende interesse for både USA og større europæiske allierede som Frankrig, Tyskland og Storbritannien, når det gælder nye teknologier, er de forsvarsindustrielle interesser, som i høj grad er en drivende faktor inden for både NATO's og EU's teknologidagsordener. Teknologidagsordenen indeholder således et potentielt konfliktpotentiale, hvad angår disse industriinteresser, hvor der kan risikere at opstå spændinger mellem Europa og USA om, hvad der prioriteres penge til, og hvem der får hvilke forsvarsindustrielle kontrakter. Særligt mindre europæiske allierede kan på baggrund af sådanne potentielle spændinger risikere at blive klemte i krydsfeltet mellem alliancepolitik, forsvarsindustrielle interesser og egne nationale interesser.

Ovenstående afsnit er et oprids af nogle af de problematikker, som vil kunne komme til at præge det transatlantiske forhold fremover inden for de tre nøglekomponenter i amerikansk forsvarspolitik, som denne rapport har beskæftiget sig med. Disse spændinger hvad angår både alliancestrukturer, afskrækkelsesintegration og teknologisatninger kan særligt stille mindre europæiske allierede over for potentielle dilemmaer, hvor de risikerer at stå over for svære strategiske valg. Det næste afsnit vil give et bud på, hvordan Danmark kan forsøge at håndtere nogle af de udfordringer og muligheder, som både USA's fokusskifte og NATO's tilpasning hertil medfører for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

4.4. En fremtidig brobyggerrolle for Danmark i lyset af USA's strategiske fokusskifte mod stormagtskonkurrence

USA er Danmarks tætteste allierede, og NATO er den vigtigste multilaterale ramme for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det betyder, at når der sker forandringer inden for amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik og NATO-rammen, påvirker det de grundlæggende rammebetingelser for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Alliancerelationen mellem Danmark og USA er derfor og vil fremover fortsat være i betydelig forandring i lyset af det amerikanske fokusskifte mod stormagtskonkurrence. Danmark skal således i de kommende år finde sine ben i en ny relation til USA. Udfordringen er, at der på samtlige parametre – fra forsvarsbudgetter over militære kapacitetsinvesteringer til operative bidrag – vil være en voksende forventning fra amerikansk side til Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske evner. Det altoverskyggende spørgsmål vil således være, hvordan Danmark kan håndtere disse forventninger og leve op til de mange krav, der opstår i lyset af USA's forsvarspolitiske fokusskifte, hvis man fra dansk side fortsat ønsker at opretholde sin nære relation til USA og fortsat ønsker at definere sig som kerneallieret i NATO, hvilket hidtil har været den danske forsvars- og sikkerhedspolitiske linje.

Fra dansk side kan der tænkes strategisk inden for de tre nøglekomponenter i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik, som denne rapport har beskæftiget sig med. Ved at strukturere sin forsvars- og sikkerhedspolitik i forhold til disse komponenter har Danmark mulighed for at prioritere sine ressourcer, således at de målrettes amerikanske forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser. Inden for de tre områder kan der særligt tænkes i, hvilken rolle Danmark kan indtage for at bibeholde den nære alliancerelation til USA under nye rammebetingelser.

Danmark har tradition for at være diplomatisk dygtig til at indtage en konsensussøgende, pragmatisk rolle, der formår at bygge bro mellem forskellige parter – særligt mellem de toneangivende nationer i NATO-rammen. Denne rolle kan Danmark bringe i spil på nye måder i lyset af det amerikanske fokusskifte, hvor der fra dansk side kan sættes på de danske diplomatiske evner til som lille europæisk stat at gå foran med hensyn til at få USA's strategiske interesser integreret i den fælles transatlantiske ramme. Det kan Danmark forsøge i forskellige relationer,

dels i den fælles transatlantiske relation mellem USA og Europa, dels i relationen mellem NATO og EU og dels i relationen mellem Europa og indopacifiske partnere. I det følgende vil rapporten forsøge at konkretisere nogle muligheder for, hvordan en sådan brobyggende rolle for Danmark kan udfoldes gennem konkrete initiativer.

4.4.1. Alliancebrobygger

Den brobyggende rolle for Danmark er i særdeleshed aktuell i lyset af forandringer i USA's forståelse af alliancer. Med udgangspunkt heri kan Danmark tænke i initiativer, som kan bidrage til, at USA's alliancetænkning imødekommes inden for den transatlantiske allianceramme. Danmark kan således forsøge at spille en konstruktiv rolle ved diplomatisk at facilitere samarbejdet mellem europæiske NATO-allierede og USA's indopacifiske allierede. Følgende er nogle konkrete bud på, hvordan man fra dansk side kan tage initiativ til at understøtte USA's nye allianceprioriteter:

- Danmark kan i NATO-rammen indtage en proaktiv rolle i forhold til NATO's partnerskaber i den indopacifiske region, herunder partnerskaberne med Sydkorea, Japan, Australien og New Zealand. Det kan blandt andet bestå i, at man fra dansk side:
 - Presser på for flere højniveaumøder på tværs af NATO-allierede og de asiatiske partnere. Dette kan være højniveaumøder inden for både den politiske og den militære søjle i NATO, der kan fungere som platform for konkret erfarings- og informationsudveksling på tværs af de to regioner.
 - Sikrer, at sådanne højniveaumøder medfører en udvidet dialog med de asiatiske partnere, der kan opbygge en betydelig videnskapacitet inden for NATO-rammen om den asiatiske region, der er nødvendig, hvis NATO fremover skal spille en mere aktiv rolle i den indopacifiske region.
 - Forsøger at styrke samarbejdet med de indopacifiske partnere med hensyn til teknologidagsordenen. NATO's kvantecenter i København kunne fungere som løftestang for at oprette et samarbejde om kvanteteknologier med asiatiske partnere.
 - Søger indflydelse ved at sekundere nationale eksperter til besiddelse af centrale poster i NATO's internationale stab inden for

partnerskabsområdet eller specifikt NATO's politiske afdeling, der beskæftiger sig med Kina.

Ved at demonstrere, at man fra dansk side er indstillet på at investere politiske ressourcer i at knytte indopacifiske partnerne tættere til alliancen, kan Danmark demonstrere opbakning til USA's politiske forståelse af allianceintegration og forsøge at gå foran i arbejdet med at få det implementeret i en transatlantisk ramme.

- Danmark kan afsøge mulighederne i selv at styrke sin relation til de indopacifiske partnere uden for NATO-rammen, som kan være en måde, hvorpå Danmark også udviser engagement i forhold til Danmarks bilaterale relationer til den indopacifiske region.
 - Danmark kan afsætte flere midler til forsvarsattachéer, militærrådgivere eller forsvarsrådgivere i den indopacifiske region. I øjeblikket har Danmark en forsvarsattaché placeret i Beijing, som er sideakkrediteret til Japan og Sydkorea. Det kan fra dansk side overvejes at udvide dette med selvstændige attachéer i Japan og Sydkorea samt at oprette forsvarsattaché- eller militærrådgiverstillinger i Australien og Indien.
 - Det danske forsvar kan afsøge mulighederne for at deltage i bilaterale øvelser med de indopacifiske partnere. Dette kunne blandt andet være inden for cyberområdet, som Danmark er dygtig til og derfor kunne indtage en førerrolle inden for.

4.4.2. Samtækningsbrobygger

Med afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet kan Danmark spille en vigtig brobyggende rolle i forhold til at samtænke indsatsen på tværs af civile og militære kompetenceområder, særligt hvad angår relationen mellem NATO og EU. Samtækningsdagsordenen har tidligere været et hjertebarn i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i forbindelse med internationale krisestyringsoperationer, og erfaringer herfra kan aktivt bringes i spil for at tænke afskrækkelse som en samtænkt tilgang mellem NATO og EU.

- USA's vægtning af 'integreret afskrækkelse' kan fra dansk side være en mulighed for at genbesøge nogle af de væsentligste samtæknings-

koncepter, som tidligere har været grundelementer i dansk udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik.

- Danmark kan afsøge muligheden for at styrke NATO's relationer til civile aktører, herunder internationale organisationer og andre aktører, der besidder relevante civile kompetencer, eksempelvis EU, FN, NGO'er og private virksomheder.
- Danmark kan arbejde for, at NATO og EU ikke blot mødes til officielle højniveaumøder eller på stab-til-stab-niveau, men også mødes på komite-/arbejdsgruppeniveau, hvor det vil være muligt at udarbejde flere konkrete initiativer på udvalgte politikområder og omsætte disse til konkret praksis.
- Danmark vil i særdeleshed kunne tage initiativ til at udarbejde et tættere samarbejde om strategisk kommunikation, situationsforståelse og befolkningens modstandskraft mellem NATO og EU.

4.4.3. Teknologisk brobygger

Danmark har på mange måder et godt udgangspunkt i forhold til USA's øgede fokus på ny og avanceret teknologi. Danmark er et af de mest digitaliserede lande i verden og er dygtig til at implementere ny teknologi. Denne erfaring med og viden om særligt det digitale område kan understøtte en dansk brobyggende rolle inden for teknologidagsordenen.

- I forlængelse af ovenstående kan Danmark forsøge at agere bindeled mellem NATO's og EU's teknologidagsordener. Det vil være i Danmarks interesse at samordne de to dagsordener, så der ikke opstår konkurrence og spændinger mellem de to organisationer.
 - Danmark kan som første skridt arbejde for, at NATO og EU får en fælles forståelse af teknologikonkurrencen og implikationerne heraf for begge organisationer.
 - Danmark kan tage initiativ til at nedsætte en arbejdsgruppe på tværs af de to organisationer, som Danmark kan påtage sig formandskabet for, og hvor formålet er at udvikle en fælles tilgang til ny teknologi.
 - Danmark kan – evt. gennem en nyoprettet arbejdsgruppe – tage initiativ til, at der udarbejdes en fælles strategi for teknologi på tværs af EU og NATO, som adresserer politiske, militære og økonomiske implikationer ved ny teknologi og teknologikonkurrencen med Kina og Rusland.

- Danmark kan afsøge muligheden for at strømline NATO's og EU's respektive planlægningsprocesser yderligere, særligt hvad angår udvikling og implementering af ny teknologi.

Gennem disse initiativer og ideer vil Danmark kunne signalere til USA, at man fra dansk side forstår og formår at tilpasse sig USA's fokusskifte inden for særligt de tre områder – allianceforståelse, afskrækkelse og teknologi – som i særdeleshed er under forandring i lyset af USA's stormagtskonkurrence med Kina og Rusland. Brobyggerrollen vil være en vej at gå for at kunne bidrage konstruktivt til de forandringsprocesser, som USA's fokusskifte medfører for den transatlantiske relation.

Litteraturliste

- Abrams, Elliott. "The New Cold War." Council on Foreign Relations. Tilgået 18. december 2022. <https://www.cfr.org/blog/new-cold-war-0>.
- Armstrong, Martin. "Infographic: The Countries Holding The World's Nuclear Arsenal." Statista Infographics. Tilgået 18. december 2022. <https://www.statista.com/chart/8301/the-countries-holding-the-worlds-nuclear-arsenal/>.
- Aronsson, Albin, and Björn Ottosson. "Ny amerikansk säkerhetsstrategi: Stormaktskonkurrencen hårdnar." Tilgået marts 2022. <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI%20Memo%207964>.
- Atlantic Council. "Eight Things You Need to Know about the New US National Defense Strategy." Atlantic Council, 28. oktober 2022. <https://www.atlantic-council.org/blogs/new-atlanticist/eight-things-you-need-to-know-about-the-new-us-national-defense-strategy/>.
- Austin, Lloyd J. "20220405 – FY23 Secretary of Defense Written Posture Statement – SASC.Pdf." Tilgået 18. december 2022. <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/20220405%20-%20FY23%20Secretary%20of%20Defense%20Written%20Posture%20Statement%20-%20SASC.pdf>.
- Barnett, Jackson. "Heidi Shyu Gives First Glance at New Vision for DOD Technology Research." Center for Security and Emerging Technology, 4. februar 2022. <https://cset.georgetown.edu/article/heidi-shyu-gives-first-glance-at-new-vision-for-dod-technology-research/>.
- Barrie, Douglas. "US FY2023 Defence Budget Request: Something Old, Something New..." IISS. Tilgået 18 december 2022. <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2022/04/us-fy2023-defence-budget-request-something-old-something-new>.
- Bekkevold, Jo Inge. "NATO's New Division of Labor on Russia and China Won't Be Easy." *Foreign Policy*. Tilgået 18. december 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/07/11/nato-strategy-china-russia-threat-europe-asia-geopolitics/>.
- Borges de Castro, Ricardo, and Rita Barbosa Lobo. "A Compass and A Concept: A Guide to The EU And NATO Strategic Outlooks – Turkish Policy Quarterly." *Transatlantic Policy Quarterly*. Tilgået 18. december 2022. <http://turkishpolicy.com/article/1149/a-compass-and-a-concept-a-guide-to-the-eu-and-nato-strategic-outlooks>.
- Breitenbauch, Henrik, and Lise Christensen. *Fremtidens Konflikter Og Krige i et Strategisk Perspektiv*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet, Djøf Forlag, 2022. https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/fremtidens-konflikter-og-krige-i-et-strategisk-perspektiv/CMS_Rapport_2022_2_-_Fremtidens_konflikter_og_krige_i_et_strategisk_perspektiv.pdf.

- Breitenbauch, Henrik, and Alexander Høgsberg Tetzlaff. *Samfundssikkerhed i Danmark*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet, Djøf Forlag 2022. https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/samfundssikkerhed-i-danmark--det-robuste-og-sikre-samfund-i-en-ny-sikkerhedspolitisk-virkelighed/cms-rapport/CMS_Rapport_2022__6_-_Samfundssikkerhed_i_Danmark.pdf.
- Breitenbauch, Henrik, and Tobias Liebetrau. *Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet, Djøf Forlag, 2021. https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/teknologikonkurrencen-og-dens-implikationer-for-danmark/download-publikation/CMS_Rapport_2021__5_-_Teknologikonkurrencen_og_dens_implikationer_for_Danmark.pdf
- Breitenbauch, Henrik, and Jens Mathiesen. *Militærteknologisk Situationsforståelse*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet, Djøf Forlag, 2021. https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/militaerteknologisk-situationsforstaelse/download-cms-rapport/CMS_Rapport_2021__7_-_Milit_rteknologisk_situationsforst_else.pdf.
- Christensen, Lise. "NATOs Fremtid – Pejlemærker for et Nyt Strategisk Koncept." Tilgået 18. december 2022. https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/natos-fremtid--pejlemaerker-for-et-nyt-strategisk-koncept/CMS_Baggrundspapir_2021__2_-_NATOs_fremtid_-_pejlem_rker_for_et_nyt_strategisk_koncept.pdf.
- Cohen, Raphael. "Why Overseas Military Bases Continue to Make Sense for the United States." War on the Rocks, 14. januar 2021. <http://warontherocks.com/2021/01/why-overseas-military-bases-continue-to-make-sense-for-the-united-states/>.
- Cramer-Larsen, Lars. "NATO-Forsvarsministermøde februar 2018: Vigtigt Skridt På Vej Mod Topmødet ... – Forsvaret." Tilgået 18. december 2022. <https://research.fak.dk/esploro/outputs/workingPaper/NATO-forsvarsministermde-februar-2018-vigtigt-skridt-p-vej-mod-topmdet-/991815992103741>.
- Department of Defense. "2018 National Defense Strategy," <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- Department of Defense. "Biden Approves Global Posture Review Recommendations" Tilgået 18. december 2022. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2856053/biden-approves-global-posture-review-recommendations/>.
- Department of Defense. "DoD Announces Release of JADC2 Implementation Plan." U.S. Department of Defense. Tilgået 18. december 2022. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2970094/dod-announces-release-of-jadc2-implementation-plan/>.
- Department of Defense. "DOD Must Take Action to Keep Tech Edge." U.S. Department of Defense. Tilgået 18. december 2022. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3031868/dod-must-take-action-to-keep-tech-edge/>.

- Department of Defense. "National Defense Strategy, 2022." Tilgâet 18. december 2022. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.
- Department of Defense. "National Defense Strategy, Fact-Sheet." Tilgâet 18. december 2022. <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>.
- Department of Defense. "The Joint All-Domain Command and Control Strategy." Tilgâet 18. december 2022. <https://media.defense.gov/2022/Mar/17/2002958406/-1/-1/1/Summary-Of-The-Joint-All-Domain-Command-And-Control-Strategy.Pdf>.
- Department of State. "The Administration's Approach to the People's Republic of China." *United States Department of State* (blog). Tilgâet 18. december 2022. <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.
- Dougherty, Chris. "More than Half the Battle," maj 2021, <https://www.cnas.org/publications/reports/more-than-half-the-battle>
- Dov S. Zakheim, opinion contributor. "A Disappointing Global Posture Review from Defense." Text. *The Hill* (blog), 3. december 2021. <https://thehill.com/opinion/national-security/583947-a-disappointing-global-posture-review-from-defense/>.
- EU. "Eu Indo Pacific factsheet_2022-02_0.Pdf." Tilgâet 18. december 2022. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-indo-pacific-factsheet_2022-02_0.pdf.
- Feldman, Sarah. "Infographic: Private Sector Outspends Defense Contractors in R&D." Statista Infographics. Tilgâet 18. december 2022. <https://www.statista.com/chart/19515/defense-spending-research-development/>.
- French Institute of International Relations. "Toward a New European Security Order? Foreign Policy Shifts in Response to Russia's War on Ukraine." Tilgâet 18. december 2022. <https://www.ifri.org/en/debates/toward-new-european-security-order-foreign-policy-shifts-response-russias-war-ukraine>.
- Garamone, Jim. "Deterrence Ensures Great Power Competition Doesn't Become War, Milley Says." U.S. Department of Defense. Tilgâet 18. december 2022. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2865253/deterrence-ensures-great-power-competition-doesnt-become-war-milley-says/>.
- Gill, Cory R, and Edward J Collins-Chase. "U.S. Overseas Diplomatic Presence: Background and Issues for Congress." 7. august 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11242/4>
- Harper, Jon. "Austin Emphasizes Need to Help Companies Tech Cross Valley of Death." Tilgâet 18. december 2022. <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/12/4/austin-emphasizes-need-to-help-companies-tech-cross-valley-of-death>.
- Heurlin, Bertel. "USA som militærmagt." Tilgâet 18. december 2022. https://pure.diis.dk/ws/files/46529/USA_webfinal.pdf.

- Heusgen, Christoph. "The War in Ukraine Will Be a Historic Turning Point." *Foreign Affairs*, 2. september 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2022-05-12/war-ukraine-will-be-historic-turning-point>.
- Hicks, Kathleen. "Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Remarks on President Biden's Fiscal 2023." U.S. Department of Defense. Tilgâet 18. december 2022. <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2980638/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-remarks-on-president-bidens-fisca/>.
- Hirsh, Michael. "We Are Now in a Global Cold War." *Foreign Policy* (blog). Tilgâet 18. december 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/06/27/new-cold-war-nato-summit-united-states-russia-ukraine-china/>.
- Hitchens, Theresa. "F-15EX To Fly In Indo-PACOM's Northern Edge." *Breaking Defense* (blog), 28. april 2021. <https://breakingdefense.sites.breakingmedia.com/2021/04/f-15ex-to-fly-in-indo-pacoms-northern-edge/>.
- Hoehn, John R. "Joint All-Domain Command and Control." Tilgâet 18. december 2022. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF11493.pdf>.
- Hoehn, John R. "Joint All-Domain Command and Control: Background and Issues for Congress," 21. januar 2022. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R46725.pdf>.
- Jones, Seth G. "Press Briefing: Analyzing the 2022 National Defense Strategy | Center for Strategic and International Studies." Tilgâet 18. december 2022. <https://www.csis.org/analysis/press-briefing-analyzing-2022-national-defense-strategy>.
- Katz, Justin. "Pentagon Developing 'National Defense Science and Technology' Strategy: Memo." *Breaking Defense* (blog), 2. februar 2022. <https://breakingdefense.com/2022/02/pentagon-developing-national-defense-science-and-technology-strategy-memo/>.
- Kroenig, Matthew. "Biden's Disappointing National Security Strategy." Tilgâet 18. december 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/10/21/is-bidens-national-security-strategy-a-match-for-a-chaotic-world/>.
- Lai, K.K. Rebecca, Troy Griggs, Max Fisher, and Audrey Carlsen. "Is America's Military Big Enough?" *The New York Times*, 22. marts 2017, sec. U.S. <https://www.nytimes.com/interactive/2017/03/22/us/is-americas-military-big-enough.html>.
- Lin-Greenberg, Erik. "Integrating Emerging Technology in Multinational Military Operations: The Case of Artificial Intelligence." Tilgâet 5. marts 2022. <https://cis.mit.edu/Publications/Analysis-Opinion/2020/Integrating-Emerging-Technology-Multinational-Military-Operations>.
- Lopez, Todd. "Integrated Deterrence at Center of Upcoming National Defense Strategy." U.S. Department of Defense. Tilgâet 5. marts 2022. <https://www.cnas.org/publications/commentary/sharper-integrated-deterrence>.
- Machi, Vivienne. "NATO Leader: Allies Must Avoid Capability Gaps While Investing in Disruptive Tech," *Defense News*, 15. februar 2021. <https://www.de>

- fensenews.com/global/europe/2021/02/15/nato-leader-allies-must-avoid-capability-gaps-while-investing-in-disruptive-tech/.
- Macias, Amanda. "Here's a look at the \$5.6 billion in firepower the U.S. has committed to Ukraine in its fight against Russia," *CNBC*, 17. juni 2022. <https://www.cnbc.com/2022/06/17/russia-ukraine-war-summary-of-weapons-us-has-given-to-ukraine.html>.
- Mazarr, Michael J. "Understanding Deterrence." RAND Corporation, 19. april 2018. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>.
- McCarthy, Niall. "Infographic: Europe Has Six Times As Many Weapon Systems As The U.S." Statista Infographics. Tilgæt 18. december 2022. <https://www.statista.com/chart/12972/europe-has-six-times-as-many-weapon-systems-as-the-us/>.
- McCrisken, Trevor. *Developments in American Politics* 9. Palgrave Macmillan Cham, 2022.
- Montgomery, Mark, and Eric Sayers. "Make China the Explicit Priority in the Next NDS." Tilgæt 18. december 2022. <https://www.cnas.org/publications/commentary/make-china-the-explicit-priority-in-the-next-nds>.
- Orr, Gabby. "Donald Trump Announces a White House Bid for 2024 | *CNN Politics*, 16. november ." Tilgæt 18. december 2022. <https://edition.cnn.com/2022/11/15/politics/trump-2024-presidential-bid/index.html>.
- Overhaus, Marco. "The Biden Administration's Global Posture Review." Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Tilgæt 18. december 2022. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-biden-administrations-global-posture-review>.
- Pfluke, Corey. "A History of the Five Eyes Alliance: Possibility for Reform and Additions." *Comparative Strategy* 38, nr. 4 (4. juli 2019): 302–15. <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1633186>.
- Preble, Christopher. "Experts React: Biden Administration's National Security Strategy • Stimson Center." Tilgæt 18. december 2022. <https://www.stimson.org/2022/experts-react-biden-administrations-national-security-strategy/>.
- Quinnipiac University Poll. "Biden's Approval Rating Surges After Hitting Low Mark In July, Quinnipiac University National Poll Finds; Half Of Americans Say Trump Should Be Prosecuted On Criminal Charges Over His Handling Of Classified Documents." Tilgæt 18. december 2022. <https://poll.qu.edu/poll-release?releaseid=3854>.
- Ritter, Scott. "Biden's Global Posture Review Long on Rhetoric, Short on Substance – Global Times." Tilgæt 18. december 2022. <https://www.globaltimes.cn/page/202112/1240571.shtml>.
- Roaten, Meredith. "'Integrated Deterrence' to Drive National Defense Strategy." Tilgæt 18. december 2022. <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/9/22/integrated-deterrence-to-drive-national-defense-strategy>.
- Shyu, Heidi. "Before The Senate Armed Services Committee Subcommittee. On Emerging Threats And Capabilities. On Accelerating Innovation For The Warfighter", Armed Service Committee, 6. april 2022.

- [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/WRITTEN%20TESTIMONY_USD\(RE\)_SASC%20ETC%20HEARING%20ON%20ACCELERATING%20INNOVATION%20FO...pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/WRITTEN%20TESTIMONY_USD(RE)_SASC%20ETC%20HEARING%20ON%20ACCELERATING%20INNOVATION%20FO...pdf)
- Starling, Clementine. "Does the Biden Administration's National Defense Strategy Make the Grade?" Atlantic Council (blog), 8. november 2022. <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/scorecard/does-the-biden-administrations-national-defense-strategy-make-the-grade/>.
- Stevenson, Jonathan. "Overseas Bases and US Strategy: Optimising America's Military Footprint." Tilgâet 18. december 2022. <https://www.routledge.com/Overseas-Bases-and-US-Strategy-Optimising-Americas-Military-Footprint/Stevenson/p/book/9781032396095>.
- StratNews Global. "U.S. Needs To Dominate Future Tech: Biden." *Strategic News Global* (blog), 29. april 2021. <https://stratnewsglobal.com/usa/u-s-needs-to-dominate-future-tech-biden/>.
- The International Institute for Strategic Studies. "Changing Alliance Structures." IISS. Tilgâet 18. december 2022. <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/12/changing-alliance-structures>.
- The White House. "Executive Order on America's Supply Chains." The White House, 24. februar 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.
- The White House. "Interim National Security Strategy." Tilgâet 18. december 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.
- The White House. "National Security Strategy, 2015." Tilgâet 18. december 2022. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.
- The White House. "National Security Strategy, 2022." Tilgâet 18. december 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.
- The White House. "Remarks by President Biden on America's Place in the World." The White House, 5. februar 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- The White House. "Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS." The White House, 15. september 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aucus/>.
- Townshend, Ashley. "Averting Crisis: American Strategy, Military Spending and Collective Defence in the Indo-Pacific — United States Studies Centre." Tilgâet 18. december 2022. <https://www.usss.edu.au/analysis/averting-crisis-american-strategy-military-spending-and-collective-defence-in-the-indo-pacific>.

- Townshend, Ashley. "Correcting the Course: How the Biden Administration Should Compete for Influence in the Indo-Pacific — United States Studies Centre." Tilgæt 18. december 2022. <https://www.ussc.edu.au/analysis/correcting-the-course-how-the-biden-administration-should-compete-for-influence-in-the-indo-pacific>.
- Townshend, Ashley, and James Crabtree. "Us Indo-Pacific Strategy, Alliances And Security Partnerships," Tilgæt 5. marts, <https://carnegieendowment.org/publications/87334>
- Under Secretary Of Defense. "Strategic Vision Critical Tech Areas Tilgæt 18. december 2022. https://www.cto.mil/wpcontent/uploads/2022/02/usdre_strategic_vision_critical_tech_areas.pdf.
- Wasser, Becca. "Making Critical Choices for Better Posture Approaches." Tilgæt 18. december 2022. <https://www.cnas.org/publications/commentary/making-critical-choices-for-better-posture-approaches>.
- Wood, Dakota. "Joe Biden's Global Posture Review Was a Nothingburger." The Heritage Foundation. Tilgæt 18. december 2022. <https://www.heritage.org/defense/commentary/joe-bidens-global-posture-review-was-nothingburger>.

OM FORFATTEREN

Lise Wiederholt Christensen, cand.scient.pol., er ph.d.-studerende på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Lise forsker i sikkerheds- og forsvarspolitik med et særligt fokus på NATO's politiske og strategiske udvikling og amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

