Byrdedelingsdebatter i NATO og dansk forsvarspolitik

Jakob Linnet Schmidt

Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), Danmark

Sammendrag

Danmark har konsekvent været blandt de lande i NATO, som anvender den laveste andel af BNP på forsvar. Artiklen behandler, hvordan amerikanske og danske beslutningstagere har italesat dansk forsvarspolitik i forbindelse med den igangværende byrdedelingsdebat i NATO og alliancens seneste byrdedelingsdebat, der fandt sted i slutningen 1970'erne og første halvdel af 1980'erne. Der argumenteres i artiklen for, at der er kontinuitet i de argumenter, der fremføres fra amerikansk side i forsøg på at påvirke dansk forsvarspolitik, og som danske aktører anvender for at retfærdiggøre, hvorfor Danmark ikke lever op til NATO's byrdedelingsmålsætninger. Amerikanske aktører forsøger således konsekvent i byrdedelingsdebatterne at påvirke dansk forsvarspolitik ved at påpege, at politikken er usolidarisk, at opfyldelse af målsætningerne er i dansk egeninteresse, og ved at skabe usikkerhed om udsigten til amerikanske forstærkninger, mens danske aktører dels anvender de gældende forsvarsforlig som værn mod kortsigtede ændringer, dels argumenterer for, at mindre end opfyldelse af byrdedelingsmålsætningerne også er acceptabelt. En konsekvens af den manglende mål­opfyldelse kan vise sig at blive, at Danmark mister sin position i det gode selskab i NATO. Dette gælder ikke mindst i en tid, hvor der er mindre efterspørgsel efter styrkebidrag til internationale operationer.

Nøgleord: NATO • byrdedeling • forsvarspolitik • transatlantiske relationer

*Kontaktinformasjon: Jakob Linnet Schmidt, e-post: jals@diis.dk

©2021 Jakob Linnet Schmidt. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Schmidt, J. L. (2021). Byrdedelingsdebatter i NATO og dansk forsvarspolitik. *Internasjonal Politikk*, 79(2), 132–154. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.2513>

Indledning

Han var utilfreds, den amerikanske præsident, da han den 11.–12. juli 2018 mødtes med de øvrige NATO-landes stats- og regeringschefer til topmøde i Bruxelles. Det, Donald Trump (Det Republikanske Parti, R) ikke var tilfreds med, var byrdedelingen inden for alliancen. Mere specifikt handlede det om størrelsen på en række medlemslandes forsvarsbudgetter og udsigten til, at de ikke ville udgøre 2 procent af bruttonationalproduktet (BNP), som NATO-landene ellers var blevet enige om at arbejde hen imod frem mod 2024. Forud for mødet sendte den amerikanske præsident breve til mindst ti af alliancens medlemslande, der havde det til fælles, at de ikke havde udsigt til at indfri målsætningen (DR, 3. juli 2018). Et af de lande, der modtog et brev fra Trump, var Danmark. Tilstillet statsminister Lars Løkke Rasmussen (Venstre, V) skrev den amerikanske præsident: »there is no explanation as to why the United States continues to devote more resources to the defense of Europe when the continent's economies, including Denmark's, are doing well«. Dette kunne USA ikke fortsætte med at ignorere. Samtidig lod præsidenten forstå, at frustrationen var tiltagende, at den ikke kun var begrænset til den amerikanske administration, men også omfattende Kongressen, og at det ville være svært at retfærdiggøre for den amerikanske befolkning, hvorfor nogle NATO-lande ikke levede op til de fælles forpligtelser. Som afslutning opsummerede Trump formålet med brevet: »I, therefore, expect to see a strong recommitment by Denmark to meet the goals to which we have all agreed« (Det Hvide Hus, 19. juni 2018).

Denne artikels formål er at undersøge, hvilke argumenter amerikanske aktører benytter i forsøg på at præge dansk forsvarspolitik, samt hvilke argumenter danske regeringer benytter i relation til NATO's byrdedelingsmålsætninger. Er argumentationen unik for den aktuelle debat, eller kan der identificeres mere generelle træk? Brevet fra Trump er nemlig langt fra første gang, at en amerikansk administration udtrykker sin mening om dansk forsvarspolitik og forsøger at få danske beslutningstagere til at øge forsvarsbudgettet. Den nærmest konstante utilfredshed hænger sammen med, at Danmarks forsvarsbudgetter konsekvent har hørt til blandt de laveste i NATO. Selvom de danske udgifter til forsvar har fulgt den generelle tendens i NATO, har de således ligget på et lavt niveau sammenlignet med de øvrige medlemslandes, hvilket i skiftende intensitet har forårsaget allieret pres på Danmark med henblik på at øge bevillingerne (Ringsmose & Brøndum, 2018, s. 13–14).

Artiklen indledes med et overblik over indholdet i NATO's byrdedelingsdebatter og dansk alliancepolitik. Med det som bagtæppe analyseres herefter først den nuværende byrdedelingsdebat med henblik på at identificere, hvordan USA har presset på for at få Danmark til at honorere de indgåede byrdedelingsaftaler, og hvilke argumenter der fra dansk side er benyttet for at retfærdiggøre den manglende opfyldelse af målsætningerne. Dernæst analyseres på samme vis den seneste byrdedelingsdebat, der fandt sted i slutningen af 1970'erne og første halvdel af 1980'erne, hvor USA samtidig leverede den kraftigste kritik af den danske forsvarsindsats under

den kolde krig (DIIS, 2005a, s. 579–580, 582). En sådan analyse fordrer en undersøgelse af den førte forsvarspolitik og italesættelsen heraf blandt danske og amerikanske regeringschefer og forsvarsministre samt øvrige centrale aktører. Samtidig er det relevant at behandle de politiske aftaler, som NATO-landene har indgået på byrdedelingsområdet i form af de henstillende ministervejledninger og stats- og regeringschefernes topmødeerklæringer. Selvom de to perioder kontekstmæssigt adskiller sig på en række områder, er der også fællestræk, der gør det meningsfuldt og relevant at sammenligne netop disse to debatter. Begge debatter foregik bl.a. i kølvandet på en skærpet sikkerhedspolitisk situation i Europa, hvilket i begge tilfælde resulterede i konkrete byrdedelingsmålsætninger, som NATO ellers ikke har for vane at formulere eksplicit. Artiklen viser på den baggrund, at danske beslutningstagere bruger de tværpolitiske, flerårige forsvarsforlig som et påskud for, at Danmark ikke på kort sigt kan honorere de politiske hensigtserklæringer, der er indgået. Dertil påvises det, at danske forsvarsministre har forsøgt at relativisere Danmarks forsvarsindsats ved at argumentere for, at mindre end opfyldelse af byrdedelingsmålsætningerne også er acceptabelt, bl.a. fordi der leveres på andre områder end det økonomiske. Endelig fremgår det, at den amerikanske taktik i forsøg på at påvirke dansk forsvarspolitik er at påpege, at politikken er usolidarisk, at opfyldelse af målsætningerne er i dansk egeninteresse, og at skabe usikkerhed om udsigten til amerikanske forstærkninger.

Det danske casestudie bidrager med kundskab om, hvordan USA konkret udmønter sin kritik af allierede, som ikke opfylder byrdedelingsmålsætningerne, og hvordan en mindre allieret forsøger at værgе for sig. Samtidig relaterer artiklen sig til studier af dansk forsvarspolitik. Her er for den kolde krig peget på, at der med NATO-medlemskabet fulgte en »kontingentbetaling« i form af forsvaret, som Danmark forsøgte at holde på det mindst mulige niveau, i forhold til hvad de allierede kunne acceptere, fordi egne styrker var af minimal betydning for det samlede billede (Petersen, 1979, s. 11; Clemmesen, 1995, s. 94–95; Heurlin, 2004, s. 136). Fra en mere teoretisk indgangsvinkel er der argumenteret for, at der af denne småstatsadfærd følger, at det i højere grad er allianceinterne krav og pres end eksterne trusler, der afgør størrelsen på forsvarsbudget, hvilket fortsat er udslagsgivende i den nuværende situation (Ringsmose, 2009, s. 90–91; Ringsmose & Henriksen, 2017, s. 44; Ringsmose & Brøndum, 2018, s. 217–220; Jakobsen & Rynning, 2019, s. 894–895). Artiklen udfordrer ikke denne tese, om end effekten af det amerikanske pres i de to undersøgte perioder (indtil videre) må karakteriseres som begrænset. Til gengæld illustrerer artiklen, hvordan disse forhandlinger konkret tager sig ud.

Byrdedeling og dansk alliancepolitik: Fra »allieret med forbehold« til »duks«

Hjørnестenen i Den Nordatlantiske Traktat er artikel 5, hvoraf det fremgår, at deltagerne i tilfælde af et væbnet angreb vil bistå den eller de angrebne deltagerlande. Artiklens gensidige forsvarsforpligtelse skal ses i sammenhæng med traktatens artikel 3, der pålægger deltagerne at bidrage til egen og fælles sikkerhed ved at opretholde

og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at imødegå væbnet angreb (Den Nordatlantiske Traktat, 4. april 1949). Spørgsmålet om byrdedeling var altså allerede et tema forud for indgåelsen af traktaten og har siden været et tilbagevendende emne. Den konkrete fordeling, og hvilke byrder der skulle fordeles, har ikke været konstant, men kan overordnet inddeles i tre faser: Den kolde krig, efter den kolde krig og tiden efter 2014. Under den kolde krig var den centrale byrdedelingsindikator forsvarsbudgetternes andel af BNP, mens NATO's tiltagende globale orientering efter murens fald og Sovjetunionens opløsning flyttede fokus mod evnen og viljen til at bidrage til militære operationer (Ringsmose, 2010, s. 321–328). Den sikkerhedspolitiske udvikling siden 2014 har bevirket, at forsvarsbudgetternes størrelse er tilbage på dagsordenen, hvilket bl.a. fremgår af Wales-erklæringens målsætninger om størrelse på forsvarsbudgetterne, materielinvesteringer, styrkers anvendelighed og politisk vilje til at bidrage til internationale operationer (Det Nordatlantiske Råd, 5. september 2014). Eller som generalsekretær Jens Stoltenberg jævnligt har udtrykt angående retfærdig byrdedeling: »it is about cash, capabilities, and commitments« (NATO, 31. marts 2017). Efter Trump-administrationens tiltrædelse kan det dog med rimelighed hævdes, at forsvarsbudgetternes andel af BNP igen er blevet det mest centrale element, mens de øvrige byrdedelingsindikatorer er gledet i baggrunden.

De økonomiske implikationer ved alliancemedlemskabet har alle dage været i fokus i Danmark. Allerede i drøftelser med den amerikanske administration forud for dansk stillingtagen til evt. deltagelse var et af seks hovedpunkter, der skulle afklares, at sikre, at forsvarsudgifterne måtte balanceres i forhold til øvrige sociale og økonomiske samfundsprioriteter. Uden at udstede garantier blev der fra amerikansk side udtrykt forståelse for argumentet (Olesen & Villaume, 2006, s. 114–116). Overordnet var dansk alliancepolitik under den kolde krig todelt. På den ene side ønskede Danmark som frontlinjestat ikke at bidrage til unødigt provokation af østblokken, tog politiske forbehold for fredstidsstationering i Danmark af fremmede styrker (1953) og atomvåben (1957), tog forbehold for en række beslutninger vedrørende mellem-distanceraketter og Det Strategiske Forsvarsinitiativ (1982–86) og var til stadighed blandt de lande, der anvendte den mindste andel af BNP på de væbnede styrker. På den anden side bør disse forhold ikke overskygge det faktum, at Danmark var fast forankret i NATO og under hele den kolde krig blev stadig tættere integreret i alliansens fælles forsvar (DIIS, 2005b, s. 90–91; Olesen & Villaume, 2006, s. 747–754; Petersen, 2006, s. 647–650).

Afslutningen på den kolde krig ændrede både Danmarks strategiske placering som frontlinjestat og landets anseelse i alliancen. Det forandrede fokus i byrdedelingsdebatten var således i overensstemmelse med danske prioriteter, hvor der fra midten af 1990'erne blev igangsat en transformation uden meromkostninger af de væbnede styrker fra mobiliseringsforsvar til deployerbare kapaciteter til indsættelse i internationale operationer, som især blev cementeret med det forlig, der blev indgået i 2004 (Petersen, 2006, s. 478–481, 601–602). Samtidig udviste danske beslutningstagere betydelig velvillighed over for at udsende danske styrkebidrag til internationale

operationer (Mortensen & Wivel, 2019, s. 552–563). I den henseende var ikke mindst beredvilligheden til at bidrage til operationerne i Afghanistan og Irak medvirkende til at højne Danmarks anseelse og status i USA til et hidtil uset niveau (Henriksen & Ringsmose, 2012, s. 159). Samlet set bevirkede det, at Danmark blev et kerneland i NATO, som påtog sig en forholdsmeæssig stor andel af byrderne i forhold til udsendelse af styrkebidrag til internationale operationer. Danmark var ikke længere »allieret med forbehold« men »duks«.¹ At forsvarsbudgetternes størrelse igen er blevet et vægtigere element i byrdedelingsdebatten, udfordrer denne position, da Danmark historisk har tradition for at anvende en relativt lille andel af BNP på forsvar. Danmark er derfor igen i en udsat position i forhold kritik, om end landet befinder sig nærmere NATO-gennemsnittet, end det var tilfældet under den kolde krig.

Figur 1. Forsvarsudgifters procentvise andel af BNP 1950–2019.

Kilde: SIPRI, 2020.

Note: Island, der ikke har et forsvarsbudget, indgår ikke i NATO-gennemsnittet.

Den aktuelle byrdedelingsdebat

Den pågående debat om byrdedelingen inden for NATO nåede for tiden efter den kolde krig et hidtil uset niveau under Trump-administrationen, hvis kardinalpunkt var, at forsvarsudgifterne burde udgøre mindst 2 procent af BNP. Dette blev især et tema fra 2014, hvor den skærpede sikkerhedspolitiske situation øgede fokus på NATO's afskrækkelsesprofil, men kan spores tilbage til 2006.

¹ Betegnelserne er lånt fra Villaume (1995) og Ringsmose (2007).

2-procentmålsætning

Målsætningen om at anvende i omegnen af 2 procent af BNP på forsvarsudgifter har rod i *Ministerial Guidance 2006*, som blev godkendt på et forsvarsministtermøde i NATO i juni 2006. Ved en pressebriefing efter mødet løftede NATO-talsmand James Appathurai en flig af sløret for indholdet i det klassificerede dokument: »I should add that Allies [...] have committed to endeavour, to meet the 2% target of GDP devoted to defence spending. Let me be clear, this is not a hard commitment that they will do it. But it is a commitment to work towards it. And that will be a first within the Alliance« (NATO, 8. juni 2006). Som det fremgår af Appathurais udtalelse, blev der på dette tidspunkt givet lovning på, at NATO-landene ville bestræbe sig på at bevæge sig hen imod dette mål. For mange allierede var der imidlertid lange udsigter til at indfri målsætningen, og generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer forventede da heller ikke, at den kunne nås på kort sigt, men insisterede på, at det skulle ske på langt sigt (NATO, 29. september 2006). Ved det efterfølgende NATO-topmøde i november i Riga erklærede stats- og regeringscheferne: »we encourage nations whose defence spending is declining to halt that decline and to aim to increase defence spending in real terms« (Det Nordatlantiske Råd, 29. november 2006). Topmødeerklæringen var således mindre ambitiøs end forsvarsministrenes henstillende vejledning, idet den blot nævnte, at udviklingen skulle vendes. Ved mødet i Riga endosserede stats- og regeringscheferne samtidig de overordnede politiske retningslinjer for NATO's fortsatte transformation, den såkaldte *Comprehensive Political Guidance*, som udstak anvisninger for de kommende 10–15 års militære planlægning (NATO, 29. november 2006).

Disse temaer var også fremtrædende i de følgende års drøftelser i NATO, hvor især forøgelse af forsvarsbudgetterne dog kom til at stå i skyggen af den økonomiske situation som følge af finanskrisen. Eksempelvis advarende generalsekretær Anders Fogh Rasmussen i 2010 mod at skære for voldsomt i budgetterne som følge af krisen. Krisen ændrede dog ikke ved budgetmålsætningen, om end der i drøftelserne blev fremført, at byrdedelingen blev tilgået mere nuanceret, hvor der i stedet for blot at fokusere på forsvarsbudgetternes størrelse også blev taget hensyn til andre parametre, f.eks. landenes evne og vilje til at stille kapaciteter til rådighed for NATO's operationer (se f.eks. Forsvarsministeriet, 9. juli 2008; 22. juni 2010; 26. oktober 2012; 27. februar 2013; 6. juni 2013).

Forsvarsforlig af 2009 og 2012

Da der ikke foreligger studier af beslutningsprocesserne ved de seneste forsvarsforlig, kan det være vanskeligt at afgøre, hvilke overvejelser der indgik i processen. Ønsket om at arbejde hen imod at anvende 2 procent af BNP på forsvar er dog formentlig en målsætning, som Danmark modstræbende accepterede. Dels havde Danmarks forsvarsbudget ikke siden den kolde krigs afslutning udgjort 2 procent af BNP, men i stedet været støt nedadgående (se figur 1). Dels havde Danmark arbejdet for, at der i 2004 blev introduceret et princip, hvorefter byrdedelingen i NATO ikke alene blev

opgjort i forhold til forsvarsudgifter, men også omfattede en række andre indikatorer (Forsvarsministeriet, 8. marts 2017). Samtidig er der ikke noget ved forligene af 2009 og 2012 (henholdsvis for perioden 2010–2014 og 2013–2017), der blev indgået af alle Folketingets partier med undtagelse af Enhedslisten, som indikerer, at 2-procentmålsætningen spillede nogen væsentlig rolle. Forligene bør i stedet anskues i lyset af to andre forhold: dels den fortsatte transformation til deployerbare kapaciteter til indsættelse i internationale operationer, dels den økonomiske situation i kølvandet på finanskrisen. Forliget af 2009 øgede ganske vist budgettet med 600 mio. kr., men det var som følge af den trængte økonomi, som bl.a. var et resultat af de hyppige bidrag til internationale operationer. Foruden en større budgetramme blev forsvarrets økonomiske udfordringer imødegået med kapacitetsreduktioner og -nedlæggelser samt rationalisering (Forsvarsministeriet, 24. juni 2009). Den hævede forsvarsramme var dog utilstrækkelig. Kun et halvt år inde i forligsperioden viste forsvarrets forligsimplesmenteringsplan et merbehov på ca. 3 mia. kr. fordelt over forligsperioden, hvilket forligspartierne valgte at imødegå ved bl.a. at udelade planlagt kapacitetsopbygning, udfasninger i søværnet, udtrædelse af en række NATO-projekter og effektiviseringer (Forsvarsministeriet, 22. juni 2010). Men der var flere og større besparelser i udsigt. I april 2011 fremlagde VK-regeringen således en pakke for økonomiske reformer, der skulle bringe balance i dansk økonomi frem mod 2020. I den forbindelse blev forsvaret ikke forbigået, idet regeringen lagde op til, at der ved det kommende forsvarsforlig skulle spares 2 mia. kr. årligt på forsvarsbudgettet. En reduktion svarende til omtrent 10 procent af de samlede forsvarsudgifter. Regeringens tanke var, at beløbet skulle frigøres gennem effektiviseringer og bedre ressourceudnyttelse (Finansministeriet, april 2011). I november 2012 nåede forligspartierne til enighed om et nyt forlig, hvor forsvaret skulle spare 2,7 mia. kr., svarende til omtrent 15 procent af budgettet (Forsvarsministeriet, 30. november 2012). At 2-procentmålsætningen endnu ikke var trådt i forgrunden, illustreres ganske karakteristisk ved, at Danmark ikke blev udsat for særlig kritik trods den historisk store forsvarsbesparelse (Ringsmose & Brøndum, 2018, s. 199–204).

Konkretiseret 2-procentmålsætning

Ved topmødet i Wales i 2014 fik byrdedelingsmålsætningen en konkret tidshorisont. Her erklærede NATO's stats- og regeringschefer således, at de var enige om at vende udviklingen med faldende forsvarsbudgetter. Specifikt var der tre krav til de lande, der ikke brugte 2 procent af BNP på forsvar: »halt any decline in defence expenditure; aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows; aim to move towards the 2% guideline within a decade«. Investeringsløftet stod dog ikke alene. Af erklæringen fremgår således, at også andre parametre måtte inddrages: »Our overall security and defence depend both on how much we spend and how we spend it. Increased investments should be directed towards meeting our capability priorities, and Allies also need to display the political will to provide required capabilities and deploy forces when they are needed« (Det Nordatlantiske Råd, 5. september 2014).

En central årsag til erklæringens klare tekst var den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa, som især blev tydelig med den russiske fremfærd i Ukraine. Dette var bl.a. blevet drøftet på et forsvarsministermøde nogle måneder forud for topmødet, hvilket afstedkom opfordringer til at hæve budgetterne (Forsvarsministeriet, 17. juni 2014).

Den ændrede sikkerhedspolitiske situation og topmødeerklæringen i 2014 fik på kort sigt ingen betydning for dansk forsvarspolitik. I forbindelse med topmødet udtalte statsminister Helle Thorning-Schmidt (Socialdemokratiet, S): »I NATO er man helt klar over, at vi i Danmark har et forsvarsforlig, som vi selvfølgelig overholder. Men vi er helt med på, at der skal være en bedre byrdefordeling, og derfor har vi det rigtig fint med den tekst, der nu er i erklæringen«. De allierede skulle med andre ord ikke forvente et øget dansk forsvarsbudget i den nærmeste fremtid. Samtidig fortalte statsministeren, at man fra dansk side var godt tilfreds med, at erklæringen ikke kun omhandlede størrelsen på forsvarsbudgetterne, men også at have de rette kapaciteter og at kunne levere, når der var behov for det (Berlingske Tidende, 4. september 2014). Som det fremgår af ovenstående, havde det sidste været en dansk prioritet over længere tid. Derfor var der tilfredshed med, at erklæringen ikke kun omhandlede forsvarsbudgetternes andel af BNP, men også andre indikatorer, som bedre afspejlede danske prioriteter og styrkepositioner. Endelig, og nok så væsentligt i en dansk kontekst, blev det indarbejdet i topmødeerklæringen, at der i forbindelse med målsætningerne skulle tages hensyn til landenes aktuelle forpligtelser (Det Nordatlantiske Råd, 5. september 2014). Passussen, som den danske regering havde arbejdet aktivt for at få indført, betød, at Danmarks indfrielse af investeringsløftet lå på den anden side af det gældende forlig, der løb frem til og med 2017 (Ringsmose & Rynning, 2017, s. 415–416).

Forstærket amerikansk fokus

2-procentmålsætningen og tidshorisonten for dens opnåelse var altså indgået forud for Trump-administrationens tiltrædelse, mens også den faldende tendens i forsvarsbudgetterne var standset (Forsvarsministeriet, 23. juni 2016). Alligevel fik valget stor betydning for byrdedelingsdebatten i NATO i kraft af den usikkerhed, som Trump allerede under præsidentvalgkampen såede om den amerikanske sikkerhedsgaranti til Europa, og i form af det markante pres, der efterfølgende blev lagt på europæiske lande for at øge deres budgetter (Ringsmose & Henriksen, 2017, s. 6). I det lys er det ikke overraskende, at byrdedeling og forsvarsudgifter var nogle af temaerne på det første ministermøde i NATO efter Trump-administrationens tiltrædelse. Her understregede forsvarsminister James Mattis, at de øvrige NATO-lande måtte øge deres forsvarsudgifter, alternativt ville USA neddroge sit engagement: »America will meet its responsibilities, but if your nations do not want to see America moderate its commitment to this Alliance, each of your capitals needs to show support for our common defense«. I amerikansk optik afhang afskrækkelsen i sidste ende af tilstrækkelige ressourcer, tilgængelighed af de rette kapaciteter og politik vilje. Derfor måtte

tendensen med øgede forsvarsudgifter blandt NATO-landene fortsætte (Forsvarsministeriet, 23. februar 2017). Samtidig tilføjede den amerikanske administration et nyt element til debatten. Vicepræsident Michael Pence (R) stillede således krav om, at de NATO-lande, der ikke brugte 2 procent af BNP, skulle fremlægge planer for, hvordan de ville nå dette mål. I amerikansk optik var ambitionen om at arbejde hen imod 2 procent ikke målet, men et *minimum* for forsvarsbudgetternes andel af BNP (NATO, 20. februar 2017). Siden udtalte Trump, at han fandt målsætningen for lav, og at den snarere burde være på 4 procent (Det Hvide Hus, 17. maj 2018). Planer for at nå 2-procentmålsætningen forelå ikke for Danmarks vedkommende (og foreligger fortsat ikke), hvilket er den direkte årsag til den amerikanske kritik, som bl.a. fremgår af brevet fra præsidenten til den danske statsminister, som indledningsvis blev refereret.

Forsvarsforlig af 2018

Den forandrede sikkerhedspolitiske situation fordrede en analyse af dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. V-regeringen bad derfor ambassadør Peter Taksøe-Jensen stå i spidsen for en udredning, der blev offentliggjort i maj 2016. Her fremgår det bl.a., at den tid, hvor velstandsstigninger kunne anvendes på andre politikområder end forsvar, var ovre. Med henvisning til de forestående politiske drøftelser om et nyt forsvarsforlig for perioden efter 2017 anbefalede udredningen, at den nedadgående tendens i forsvarsbudgettet blev stoppet og øget i overensstemmelse med NATO-forpligtelserne (Taksøe-Jensen, maj 2016). Hermed blev scenen sat for en budgetforøgelse, hvilket vel at mærke skete forud for det amerikanske præsidentvalg og den intensiverede debat om byrdedeling.

Taksøe-Jensens ræsonnement fandt også plads i regeringsgrundlaget, der blev præsenteret i slutningen af november 2016 i forbindelse med regeringsudvidelsen med Liberal Alliance (LA) og Det Konservative Folkeparti (K). Heraf fremgår, at VLAK-regeringen ville sikre et »substantielt løft« ved at tilføre forsvarret flere midler i forbindelse med det kommende forlig (Statsministeriet, november 2016). Af udenrigsminister Anders Samuelsens (LA) talepapir til et samråd i Folketingets Udenrigsudvalg nogle måneder senere fremgår, at det var situationen med et mere aggressivt Rusland, cybertrusler og øgede udfordringer i form af terrorisme og migrationsstrømme, som var blevet tydelig med Ukraine-krisens begyndelse i 2014, og den samtidige fremgang for Islamisk Stat, som forårsagede behovet for et »substantielt løft«. Dertil kom, at der givetvis ville komme skarpere fokus på 2-procentmålsætningen fra USA, men også fra Storbritannien, Frankrig og generalsekretær Jens Stoltenberg, som så målsætningen som en forudsætning for NATO's afskrækkelsesprofil. Et rationale, den danske regering havde forståelse for (Udenrigsministeriet, februar 2017).

Udsigten til en forøgelse af forsvarsbudgettet stod dog ikke alene. I drøftelserne i NATO fortsatte man fra dansk side med at fremføre, at styrkebidrag til internationale operationer også var en del af byrdedelingen (Forsvarsministeriet, 23. februar

2017). Til Folketingets Udenrigsudvalg uddybede forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen (V) i relation hertil, at Danmark fortsat ville arbejde aktivt for at nuancere byrdedelingsdebatten i NATO. Der var således ikke tale om et opgør med at benytte forsvarsudgifter i forbindelse med alliansens byrdedeling. Regeringens linje var derimod, at byrdedeling *også* skulle omhandle materielinvesteringer, styrkers anvendelighed og konkrete bidrag til internationale operationer. I samme ombæring undlod ministeren ikke at bemærke, at Danmark i øvrigt lå pænt sammenlignet med øvrige medlemslande i forhold til styrker og kapaciteters anvendelighed og bidrag til NATO-opgaver (Forsvarsministeriet, 8. marts 2017).

Så længe der især fra amerikansk side blev fokuseret ensidigt på forsvarsbudgetternes størrelse, var det dog af mindre betydning. Spørgsmålet var derfor, hvad et »substantielt løft« af forsvaret betød. Adspurgt af Folketingets Forsvarsudvalg, hvad de økonomiske implikationer ved en øgning af forsvarsbudgettet til 2 procent af BNP var, forklarede forsvarsministeren, at det antagelig ville kræve ca. 17 mia. kr. ekstra i 2017, mens det for perioden frem til 2024 ville være nødvendigt med en gennemsnitlig stigning på ca. 19. mia. kr., såfremt Danmark skulle honorere den aftale, som stats- og regeringscheferne var nået til enighed om i Wales (Forsvarsministeriet, 19. maj 2017).

Selvom enkelte partier med henvisning til den ændrede sikkerhedspolitiske situation luftede tanken om en hævelse af budgettet til 2 procent af BNP, var det ikke en farbar vej. Regeringspartiet Venstre indtog i den henseende en midterposition blandt de eksisterende forligspartier (Olesen, 2015, s. 417–419; Ringsmose & Brøndum, 2018, s. 210, 213). I februar bebudede forsvarsminister Frederiksen, at årsagen til, at forsvarsudgifterne skulle have et »substantielt løft«, var todelt: dels skyldtes det et mere uforudsigeligt og truende Rusland, dels at Europa måtte tage en rimelig del af ansvaret for at fastholde USA i Europa, hvilket var af fundamental interesse. Målsætningen om 2 procent ville dog ikke blive realiseret i forbindelse med det kommende forlig. Men Danmark var ikke med på en »badebillet«, og Frederiksen ville derfor vedblive med at understrege, at Danmark leverede på andre dele af forsvarsområdet, f.eks. med styrkebidrag til internationale operationer (Berlingske Tidende, 22. februar 2017).

I januar 2018 nåede Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Venstre, Liberal Alliance, Det Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti, dvs. partierne fra de to forudgående forsvarsforlig med undtagelse af Socialistisk Folkeparti, til enighed om en aftale for perioden 2018–2023. Forliget indebar en gradvis forøgelse af budgettet, således at den årlige bevilling i 2018 ville blive hævet med 800 mio. kr., mens den gradvist ville stige til 4,8 mia. kr. i 2023. Samlet set betød det en stigning på mere end 20 procent. Samtidig var målet, at forsvaret i perioden skulle komme i besiddelse af flere operative enheder og soldater (Forsvarsministeriet, 28. januar 2018). I forhold til erklæringen fra Wales betød forliget, at Danmarks forsvarsbudget ikke havde udsigt til at udgøre 2 procent af BNP, som der fra amerikansk side var så stor fokus på. Og der blev heller ikke præsenteret nogen plan for, hvordan dette kunne ske. Det

var i det lys, at Trumps brev til Løkke Rasmussen, som indledningsvis blev refereret, skulle ses. Den amerikanske præsident ønskede på det forestående NATO-topmøde en genbekræftelse på, at Danmark havde i sinde at honorere aftalen (Det Hvide Hus, 19. juni 2018). Efter topmødet var den danske statsminister ganske klar i mælet desangående: »Det komme ikke til at ske. Det afgørende er, at vi er på vej i den rigtige retning. Vi har knækket kurven, alle investerer mere, og det havde vi lejlighed til at uddybe – også direkte over for den amerikanske præsident«. Fra forsvarsministeren blev der fulgt trop: »Vi når de mål, som er vigtige. Nemlig målet om, at vi skal investere mindst 20 procent af vores forsvarsbudget i materiel, samtidig med at vi øger vores kapacitet i internationale operationer med 50 procent« (DR, 12. juli 2018).

Tillægsaftale af 2019

Den ensidige amerikanske fokusering på 2-procentmålsætningen bevirkede, at de øvrige byrdedelingsindikatorer ikke blev tillagt samme værdi. Et faktum, Danmark ikke kunne se bort fra. Og heller ikke gjorde. Forligspartierne blev således i januar 2019 enige om en tillægsaftale til det gældende forsvarsforlig, som noget usædvanligt tilførte flere midler i form af 1,5 mia. kr. ekstra i 2023. Men nok så væsentligt var en række eksisterende udgiftsposter blevet identificeret, udgiftsposter, som levede op til NATO's definition og andre landes praksis, men som hidtil ikke havde indgået i de danske indberetninger af forsvarsudgifter. Disse udgiftsposter var i størrelsesordenen 3 mia. for 2023, hvilket sammen med de ekstra midler betød, at forsvarsudgifterne i dette år forventeligt ville udgøre 1,5 procent af BNP. Endelig erklærede partierne, at det næstkommende forlig ville have Wales-målsætningerne som forudsætning (Forsvarsministeriet, 29. januar 2019a).

2019	2020	2021	2022	2023
1,35	1,39	1,46	1,39	1,5

Figur 2. Forsvarsudgifters estimerede procentvise andel af BNP 2019–2023.

Kilde: Forsvarsministeriet, 29. januar 2019b.

Den amerikanske kritik forstummede imidlertid ikke med opjusteringen af forsvarsbudgettet. Carla Sands, den amerikanske ambassadør i Danmark, var ikke just imponeret af niveauet, som hun fandt utilstrækkeligt. I stedet efterspurgte hun en plan for, hvordan Danmark ville indfri 2-procentmålsætningen. Samtidig var hun forbavset over, at danske fregatter ikke var udstyret med missiler: »Jeg forstår bare ikke, hvordan Danmark kan forsvare sig selv eller komme de allierede til hjælp – som jo er pointen med NATO« (Politiken, 31. januar 2019). En implicit understregning af Danmarks behov for assistance i en krise- eller krigssituation. Efterfølgende fulgte Sands op med et længere indlæg, hvor hun krediterede for, at Danmark tog det amerikanske krav seriøst ved at øge budgettet hen imod 2023, men at niveauet fortsat efterlod meget tilbage at ønske. Ifølge ambassadøren var der ingen mulighed for at køre på frihjul: »Uden en forøgelse af investeringer i alle NATO's medlemslande har

vi ikke tilstrækkelig kapacitet til at virke afskrækkende på en robust og meningsfyldt måde«. Sands mente, at NATO i for høj grad var karakteriseret ved, at den amerikanske sikkerhedsgaranti blev taget for givet, og at der blev lukreret på det amerikanske forsvar: »Ligesom Europa stoler på, at USA kommer til deres forsvar, hvis det bliver nødvendigt, bør USA også kunne stole på, at Europa ikke misbruger dette amerikanske løfte til at underinvestere i sit eget forsvar«. Samtidig efterlyste ambassadøren endnu en gang en troværdig plan for, hvordan ambitionen om at anvende 2 procent af BNP ville blive nået (Information, 22. oktober 2019).

Om Danmarks hidtidige tilgang til den aktuelle byrddelingsdebat iagttages, at 2-procentmålsætningen ikke indtog nogen væsentlig position i udformningen af forsvarsforligene af 2009 og 2012, der i stedet var præget af den økonomiske situation og fokuseret på deployerbare kapaciteter. Wales-erklæringens konkretisering af byrddelingsmålsætningen fik på kort sigt heller ingen indflydelse på dansk forsvarspolitik, idet man fra dansk side henholdt sig til det gældende forlig, som regeringen ikke havde til hensigt at søge justeret. Den ændrede sikkerhedspolitiske situation, som topmødeerklæringens konkretisering også var et udtryk for, fik dog alligevel betydning for forsvarspolitikken, i den forstand at der blandt beslutningstagerne blev en stigende forståelse for, at også Danmarks forsvarspolitik måtte opprioriteres i økonomisk henseende. Dertil kom en øget fokusering i NATO på byrddelingens økonomiske side, som blev væsentligt skærpet af Trump-administrationen, hvilket mindskede betydningen af de øvrige byrddelingsindikatorer. For Danmark betød det, at der ikke var megen anerkendelse for fokuseringen på at tilvejebringe anvendelige kapaciteter og stille dem til rådighed til NATO-opgaver, når der ikke blev leveret på den økonomiske indikator. Selvom indfrielse af 2-procentmålsætningen ikke var et realistisk scenarie, betød kombinationen af en skærpet sikkerhedspolitisk situation i Europa, amerikansk kritik, ønsket om at fastholde et stærkt amerikansk engagement i NATO og udsigten til at blive kategoriseret som en mindre værdsat allieret, at danske beslutningstagere fandt det vigtigt at prioritere flere ressourcer til forsvaret, hvilket kom til udtryk ved forsvarsforliget af 2018 og tillægsaftalen af 2019.

Byrddelingsdebatten i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne

Som nævnt indledningsvis fandt den seneste byrddelingsdebat sted fra sidst i 1970'erne til første halvdel af 1980'erne. En væsentlig årsag til USA's øgede krav til sine allierede og fokus på byrddeling i denne periode var skærpelsen af den sikkerhedspolitiske situation, som blev tydelig fra slutningen af 1970'erne, hvor afspændingspolitikken oplevede vanskeligheder. Som ved den aktuelle byrddelingsdebat havde kritikken af Danmark især amerikansk ophav, men udgik også i mindre grad fra anden side, f.eks. fra Storbritannien og Vesttyskland (DIIS, 2005a, s. 579–580, 582). Dertil lancerede den belgiske udenrigsminister, socialdemokraten Henri Simonet, i sommeren 1980 den lidet flatterende betegnelse

»danmarkisering« som henvisning til NATO-lande, der nød godt af alliancemedlemskabet, men som ikke levede op til alliancens målsætninger (Mouritzen, 2011, s. 160–161).

3-procentmålsætning

Målsætningen, som Simonet refererede til, blev vedtaget under indtryk af tiltagende spændinger mellem øst og vest. Med henvisning til væksten i Warszawapagtlandenes offensive militære styrker bad NATO's stats- og regeringschefer i maj 1977 sine forsvarsministre om at udvikle og iværksætte en plan for, hvordan landene skulle imødegå 1980'ernes forsvarsbehov (Det Nordatlantiske Råd, 11. maj 1977). På et forsvarsministermøde en uge senere blev ministrene enige om et langtidsforsvarsprogram (Long-Term Defence Program, LTDP) og en ny henstillende vejledning for medlemslandenes forsvarsministre, NATO's såkaldte *Ministerial Guidance 1977* (Forsvarsplanlægningskomiteen, 18. maj 1977a). I vejledningen, som i oversigtsform blev bilagt forsvarsministrenes mødekommuniké, blev det yderligere understreget, at den sovjetiske oprustning var i færd med at underminere NATO's kvalitative fordele. Ét af midlerne til at imødegå denne udvikling var, at medlemslandene skulle forøge forsvarsbudgetterne: »an annual increase in real terms in defence budgets should be aimed at by all member countries. This annual increase should be in the region of 3%«. Dog blev det anerkendt, at den økonomiske situation i nogle lande satte grænser for, hvad der kunne opnås (Forsvarsplanlægningskomiteen, 18. maj 1977b). Programmet blev efterfølgende godkendt af stats- og regeringscheferne i maj 1978, hvor intentionen om at tilpasse de finansielle planer i overensstemmelse hermed samtidig blev noteret (Det Nordatlantiske Råd, 31. maj 1978). På ét år, fra fremlæggelse i foråret 1977 til stats- og regeringschefernes godkendelse i 1978, var et amerikanske ønske om at ændre byrdedelingen mellem USA og Europa programsat med et konkret mål for medlemslandenes bidrag til alliancen.

Et blik på den danske regerings indlæg tegner et ganske karakteristisk billede af, hvilken vægt målsætningen fik i den danske forsvarsplanlægning i de efterfølgende år. I processen tilsluttede de danske forsvarsministre, først Orla Møller (S) og siden Poul Søgaard (S), sig principielt målsætningen, men fremførte samtidig, at det danske forsvarsforlig, der var indgået i begyndelsen af 1977, og som indebar en fireårig uændret forlængelse af den forudgående aftale, lagde økonomiske bånd på dansk forsvarspolitik på kort og langt sigt. Ved stats- og regeringschefernes godkendelse gentog statsminister Anker Jørgensen (S) forbeholdet med hensyn til målsætningens implementering i Danmark, men tilføjede, at den ville indgå som et vigtigt element i kommende års forsvarsplanlægning (Petersen, 2006, s. 182–184). På den ene side støttede den danske regering således målsætningen og forsikrede om, at den ville indgå i den fremtidige planlægning. På den anden side blev der taget forbehold under henvisning til den danske tradition for flerårige forsvarsforlig, som regeringen ikke havde til hensigt at søge justeret. Dertil var der taget forbehold over for den

faktiske gennemførelse af en årlig realvækst af budgettet på omkring 3 procent ved kommende forsvarsforlig. I første omgang betød det, at der trods vedtagelsen var ro om dansk forsvarspolitik, indtil en ny aftale gældende for perioden fra 1981 skulle forhandles.

Forsvarsforlig af 1981

Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens forberedelser til en ny aftale blev påbegyndt parallelt med vedtagelserne i NATO. Planlægningen baserede sig indledningsvis på en økonomisk vækst på 3 procent med udgangspunkt i målsætningen fra *Ministerial Guidance 1977*. I overensstemmelse med det politiske forbehold for målsætningens faktiske gennemførelse i Danmark blev planlægningen justeret, således at det videre arbejde baserede sig på tre alternative økonomiske rammer: videreførelse af det gældende budget, årlig realvækst på 1,5 procent og årlig realvækst på 3 procent. Samtidig med afslutningen på det interne planlægningsarbejde blev de parlamentariske forligsmuligheder i efteråret 1979 besværliggjort på en række områder. Forventningen til et nyt forlig hos forsvarsminister Søgaard havde ellers været, at de to regeringspartier, Socialdemokratiet og Venstre, kunne opnå enighed om en økonomisk ramme et sted mellem de to partiers præferencer, dvs. mellem det gældende niveau (den såkaldte nulløsning) og en stigning på hen imod 3 procent. SV-regeringens opløsning hindrede en fælles forståelse mellem de to partier, hvor den socialdemokratiske etpartiregerings udfordring efter folketingsvalget i oktober blev at finde et udspil, der kunne accepteres af både de øvrige forligspartier (Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti) og Det Radikale Venstre, som var regeringens vigtigste samarbejdspartner, men som afviste enhver forøgelse af forsvarsbudgettet. Samtidig havde oliekrisen alvorlige konsekvenser for dansk økonomi, hvilket resulterede i en række kriseindgreb, bl.a. en nedskæring af forsvarsbudgettet for 1980 med 100 mio. kr., svarende til omtrent 1,5 procent af forsvarets økonomiske ramme. Omstændighederne bevirkede, at regeringen indledte de politiske sonderinger i januar 1980 med udgangspunkt i en skitse baseret på en økonomisk nulløsning (Petersen, 1981, s. 54, 63–65).

Det var i den kontekst, at den amerikanske forsvarsminister, Harold Brown (Det Demokratiske Parti, D), i december 1980 sendte sin danske kollega et brev, hvori han påpegede Danmarks manglende opfyldelse af dets forsvarsforpligtelser til NATO. I brevet erkendte Brown, at Danmark stod over for omfattende budgetmæssige udfordringer, men tilføjede, at alle NATO-lande havde lignende problemer. Det krævede vejledning af offentligheden og godt lederskab, for målet om en årlig stigning på 3 procent skulle fastholdes, og der måtte gøres fremskridt mod dets opfyldelse. Samtidig var behovet udtalt i Danmark, hvor forsvarsindsatsen efterlod meget tilbage at ønske, hvilket i en krigssituation kunne få alvorlige konsekvenser for både Danmark og NATO. Ifølge Brown var det kun hurtige fremskridt i forbedringen af land-, sø- og luftstyrker, som ville muliggøre en tilstrækkelig opfyldelse af Danmarks

forsvarsforpligtelser. Samtidig lod den amerikanske forsvarsminister forstå, at han ville opleve alvorlig og berettiget modvilje i USA, såfremt de europæiske NATO-lande holdt igen. Det amerikanske folk forventede ifølge Brown, at europæerne erkendte USA's indsats, der bidrog enormt til Europas sikkerhed, ved at de påtog sig en større andel af byrden (Forsvarsministeriet, 23. januar 1980).

I sit svarbrev forsikrede Søgaard om, at han var sit ansvar fuldt bevidst med hensyn til »bedst muligt at opfylde vore forpligtelser overfor vore alliancepartnere i den fælles sags tjeneste« og erkendte, at et »tilstrækkeligt dansk forsvar« var en forudsætning for, at Danmark kunne modtage forstærkninger fra sine allierede. Søgaard bedyrede, at regeringen tog hensyn til bl.a. anbefalingerne i NATO's ministervejledning og langtidsforsvarsprogrammet, og at målet om årlige realstigninger på 3 procent var en af de muligheder, der blev undersøgt. Når regeringens oplæg alligevel ikke opfyldte målet, skyldtes det den alvorlige økonomiske situation i landet, hvorfor der i regeringens øjne også på forsvarsområdet måtte udvises budgetmæssig tilbageholdenhed. Trods de begrænsede ressourcer var den danske forsvarsminister overbevist om, at det var muligt at skabe et »troværdigt og tilstrækkeligt forsvar«. Dette skulle realiseres via effektiv udnyttelse af de forhåndenværende midler og en koncentreret indsats på områder af særlig vigtighed (Forsvarsministeriet, 20. februar 1980).

Svaret beroligede ikke den amerikanske administration. Dagen efter Søgaards brev fulgte den amerikanske udenrigsminister Cyrus Vance (D) op med et brev til udenrigsminister Kjeld Olesen (S), hvori han rettede kritik mod regeringens forligsudspil: »You know our great concern over current Danish defense spending proposals. We think it absolutely essential to increase NATO defense efforts and hope your Government will take the lead in moving the Folketing to accept at least a three percent real increase« (Ringsmose & Brøndum, 2018, s. 151). Også internt i den amerikanske administration blev Danmarks forsvarspolitik behandlet. I en orientering af præsident Jimmy Carters (D) nationale sikkerhedsrådgiver, Zbigniew Brzezinski, fremgår således: »the Danes are doing miserably on defense and are currently considering a program that would provide no real growth. The result would be some severe cuts in Danish capability [...]. Given Denmark's strategic position and their already weak military forces, these cuts would be serious« (DIIS, 2005a, s. 581).

I forlængelse heraf sendte Brown endnu et brev til Søgaard, hvori det amerikanske syn på dansk forsvarspolitik blev trukket endnu skarpere op. Den amerikanske forsvarsminister fremførte her, at han var bekymret for et nyt forsvarsforlig baseret på et uændret budget. Selv en årlig stigning på 3 procent over en periode på ti år var ifølge Brown utilstrækkeligt til at afhjælpe det danske efterslæb på forsvarsområdet. På den baggrund frygtede forsvarsministeren, at »Danmarks væbnede styrker ikke uden en vægtig forsvarsordning vil være i stand til at løse de opgaver, der ifølge den danske forsvarslov påhviler dem«. Såfremt dette ikke kunne siges at være tilfældet, ville det være vanskeligt at retfærdiggøre forpligtelser til at forstærke Danmark over for Kongressen og den amerikanske befolkning. »En beslutning om at påtage sig sådanne forpligtelser ville være en national, amerikansk beslutning, ligesom niveauet

for Danmarks egne forsvarsbestræbelser beror på en national, dansk beslutning», understregede forsvarsministeren. Som afrunding betonedes Brown endnu en gang den vægt, der i administrationen og Kongressen blev lagt på, at NATO-landene levede op til målsætningen. Beslutningen om at reducere forsvarsudgifterne i 1980 havde i den henseende draget alvorlig tvivl om administrationens hidtidige forklaring om, at den ringe opfyldelse kunne forklares med, at det gældende forsvarsforlig var blevet indgået forud for vedtagelsen af målsætningen (Forsvarsministeriet, 18. april 1980).

Browns andet brev til Søgaard blev fulgt op den følgende måned i et møde mellem de to forsvarsministre. Her udtrykte den danske forsvarsminister enighed i, at der skulle opretholdes et troværdigt forsvar, og at der fulgte ansvar med NATO-medlemskabet. I den henseende understregede Søgaard, at det var vigtigt for regeringen, at der i et kommende forsvarsforlig var sammenfald mellem mål og midler. Samtidig bekræftede Søgaard, at regeringens oplæg var baseret på et uændret budget, hvortil den amerikanske forsvarsminister gav udtryk for »vanskeligheder ved at få den amerikanske Kongres til at forstå, at et så rigt land som Danmark ikke skulle kunne opfylde sine forpligtelser, som man trods alt var gået med til at ville prøve at gennemføre« (Forsvarsministeriet, 13. maj 1980).

Trods Søgaards fastholdenhed over for Brown var der en vis bevægelighed i regeringens position. Efter en række resultatløse sonderinger i begyndelsen af 1980 og i efteråret 1980 begyndte Socialdemokratiet i foråret 1981 at tilnærme sig de borgerlige partier, der i modsætning til regeringens nulløsning foreslog en årlig realvækst på 2,2 procent. I august 1981 blev der indgået et kompromis mellem den eksisterende forsvarsforligskreds' partier, som på udgiftssiden indebar årlig realvækst på 0,75 procent i forligets treårige periode, dvs. 1982–1984 (Petersen, 1983, s. 42–44). Med udgangspunkt i aftalen orienterede Danmark ved udgangen af november NATO-landene om forliget, herunder realforøgelsen af budgettet. Samtidig fandt den danske regering det vigtigt at fremhæve, at forliget var blevet indgået på trods af fortsatte økonomiske problemer, der medførte reduktioner på de fleste budgetter, herunder inden for den sociale sektor (Forsvarsministeriet, 28. november 1981).

Med indgåelsen af forliget forstummede den amerikanske kritik, og der var igen ro om dansk forsvarspolitik for en tid. Allerede i efteråret 1982 blev spørgsmålet om forsvarsudgifter dog aktualiseret. I konteksten af generelle statslige besparelser krævede Socialdemokratiet besparelser for 600 mio. kr. på forsvarsbudgettet. Et krav, der havde flertal i Folketinget både inden og efter regeringsskiftet i september samme år. Derfor var det ikke vanskeligt for den nye borgerlige regering, der bestod af de fire øvrige forligspartier, og Socialdemokratiet at nå til enighed om besparelser på ca. 320 mio. kr. (Clemmesen & Petersen, 1985, s. 42).

Forsvarsforlig af 1984

Med udgangspunkt i den proaktive amerikanske indsats for at bevæge danske beslutningstagere i retning af 3-procentmålsætningen i forbindelse med forsvarsforliget af

1981, og i lyset af at næsten hele forligets budgetforøgelse efterfølgende var bortfaldet, kunne man foranlediges til at tro, at der fra amerikansk side ville blive sat lige så kraftigt ind ved det kommende forlig. Det blev der ikke. Årsagen kan være, at forløbet op til 1984-forliget var både kort og mindre politiseret end det forudgående forløb, men også, at det politisk kun var realiserbart med en mindre justering – ikke mindst i økonomisk henseende. Den vigtigste grund var nok, at amerikansk fokus i denne periode var stærkt rettet med dansk sikkerhedspolitik, hvor især udsigten til en eventuel justering af Danmarks atomvåbenpolitik, men også politikken i forhold til opstilling af mellemdistanceraketter (Intermediate Nuclear Forces, INF) i Vest-europa og Det Strategiske Forsvarsinitiativ (The Strategic Defense Initiative, SDI), resulterede i betydelig kritik (DIIS, 2005a, s. 586–587).

De politiske forligsmuligheder afspejlede sig i de dessiner, som forsvarsminister Hans Engell (K) i januar 1984 meddelte Forsvarskommandoen. Kommandoen kunne ifølge Engell anvende den hidtidige planlægning som grundlag for en skitse til et femårigt forlig. Trods Forsvarskommandoens argumentation for behovet for årlig realvækst på 3 procent angav forsvarsministeren en uændret økonomisk ramme, hvor forbedringsforslag med tilhørende økonomiske implikationer blev anført. Med udgangspunkt heri udarbejdede Forsvarsministeriet et politisk udspil, der blev forelagt forligspartierne ved udgangen af marts. Engells forslag forudsatte, at budgetreduktionerne for 1983 og 1984 blev tilbageført fra 1985, og indeholdt derudover ca. 170 mio. kr. mere årligt til forsvaret. Med andre ord en begrænset forøgelse af budgettet i forhold til 1981-forligets oprindelige økonomiske ramme (Clemmesen & Petersen, 1985, s. 48–50).

Som på det sikkerhedspolitiske område tiltede de politiske realiteter i Folketinget balancen i socialdemokratisk favør i disse år. Det erfarerede forsvarsminister Engell under de egentlige forligsforhandlinger, der foregik i juni mellem ham selv, der repræsenterede regeringen og dermed de borgerlige forligspartier, og en delegation fra Socialdemokratiet. I løbet af nogle uger nåede parterne til enighed om et treårigt forlig, som i økonomisk henseende i realiteten var en nulløsning med 1984 som basisår indeholdend øremærkede forbedringer for 65–80 mio. kr. årligt (Clemmesen & Petersen, 1985, s. 52–59).

Selvom beslutningsprocessen ikke på samme måde som i 1980 blev akkompagneret af amerikanske appeller til beslutningstagerne om at styrke den danske forsvarsindsats, var der ikke tvivl om USA's syn på dansk forsvarspolitik. Det stod utvivlsomt klart for udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen (V), da han i april 1985 besøgte sin amerikanske kollega, George P. Shultz (R). Samtalerne omhandlede mestendels sikkerhedspolitiske spørgsmål knyttet til NATO og SDI, hvor Shultz bl.a. fandt den danske holdning »helt uforståelig« og tilkendegav, at hvis de europæiske lande tog den holdning, Danmark havde, ville der ikke eksistere nogen alliance. USA var uden en alliance kommet Europa til undsætning under to verdenskrige, men man skulle ikke forvente, at USA ville komme en tredje gang, såfremt de europæiske lande førte en politik som Danmark. Selvom bemærkningerne faldt i tilknytning til SDI,

var der i den amerikanske administration oparbejdet stor irritation, der også skyldtes dansk forsvars- og INF-politik i den forudgående periode. Angående dansk forsvarspolitik anførte den amerikanske udenrigsminister ved mødets afslutning, at han »havde svært ved at se, hvorledes Danmark kunne forsvare sig selv«. Selvom Shultz under samtalerne understregede, at han ikke ønskede at lægge pres på Danmark, der måtte drage sine egne konklusioner, men blot ville forklare situationen, var budskabet klart: USA var stærkt utilfreds med den danske holdning til en række tungtvæjende spørgsmål, og amerikansk assistance, som Danmark i høj grad var afhængig af, kunne ikke tages for givet, såfremt der ikke blev rettet ind (Udenrigsministeriet, 21. april 1985).²

Statsminister Poul Schlüter (K) undgik heller ikke kritik, da han nogle måneder senere under sit officielle besøg i Washington D.C. blev konfronteret med, at dansk sikkerheds- og forsvarspolitik ikke modsvarede de forventninger, som USA havde til nærtstående allierede. Specifikt fremførte præsident Ronald Reagan (R), at man fra amerikansk side var »forurologet over udviklingen i Danmark med hensyn til forsvaret«, og henviste til, at Danmark var bagefter opfyldelsen af forpligtelserne inden for NATO, ligesom Danmark også havde indtaget særstandpunkter ved flere lejligheder i NATO, hvilket både skadede samarbejdet og solidariteten. Præsidenten forklarede i den forbindelse, at USA, trods problemer med Kongressen om forsvarsbevillingerne, var i stand til at opretholde stigninger i budgettet, som kunne sikre et stærkt forsvar til gavn for både USA og NATO. I drøftelser med forsvarsminister Caspar Weinberger (R) mente denne, at der fortsat var behov for, at de enkelte NATO-lande forøgede forsvarsbudgetterne. Dog udtrykte Weinberger tilfredshed med, at det danske forsvarsforlig var treårigt, således at der ikke ville finde nedskæringer sted i den periode. Fra dansk side bemærkede Schlüter, at forliget ikke var så godt, som regeringen havde ønsket, men at det heller ikke var så dårligt endda. Samtidig betonedes statsministeren den stabilitet, som forliget gav det danske forsvar (Udenrigsministeriet, 11. september 1985).

Efter 1985 forstummede de amerikanske formaninger, i takt med at den sikkerhedspolitiske situation udviklede sig i gunstigere retning (DIIS, 2005a, s. 584). Om dansk forsvarspolitik i perioden fremgår, at byrdedelingsmålsætningen indgik i Forsvarskommandoens planlægning, men at den ikke indgik som en realistisk mulighed i de politiske forhandlinger – og slet ikke fra efteråret 1980. Samtidig ses det, at danske beslutningstagere brugte de gældende tværpolitiske og flerårige forsvarsforlig til at skærme sig mod kritik og argumenterede for, at også mindre end en realisering

² Det skal dog bemærkes, at Shultz' udfald ikke nødvendigvis var rettet mod Ellemann-Jensen. Forud for samtalerne havde den amerikanske udenrigsminister således spurgt den danske ambassadør, hvor kritisk han skulle være. Hertil havde ambassadøren svaret, at den danske udenrigsminister måske kunne have behov for en kritisk reaktion, hvilket resulterede i, at Shultz ikke gjorde brug af et mindre kritisk oplæg, som det amerikanske udenrigsministerium havde udarbejdet forud for drøftelserne (DIIS, 2005a, s. 590–591).

af 3-procentmålsætningen kunne være tilstrækkeligt. Fra amerikansk side blev der modsat truet med, at det udfordrede viljen til at bistå i en krise- eller krigssituation, ligesom det også blev anført, at det var svært at retfærdiggøre over for den lovgivende magt og den amerikanske offentlighed, at lande som Danmark ikke levede op til de byrdedelingsmålsætninger, der var aftalt.

Konklusion og perspektiver

Med udgangspunkt i ovenstående gennemgang af de to seneste byrdedelingsdebatter i NATO kan der iagttages en udbredt kontinuitet. For det første anvendes gældende forsvarsforlig som værn mod kortsigtede ændringer. Om end udgiftsniveauet findes utilfredsstillende, er det et argument, der er forståelse for i USA, men også i NATO, hvor forligenes stabiliserende funktion på tværs af finanslovsforhandlinger og folketingsvalg værdsættes (se f.eks. Petersen, 2006, s. 184). Den nationale konsensus på det forsvarspolitiske område giver politisk ro – både nationalt og internationalt. For det andet fremgår det af sammenligningen, at danske forsvarsministre argumenterer for, at mindre end opfyldelse af byrdedelingsmålsætningerne også er acceptabelt. Det var det, Poul Søgaard gjorde i 1980, når han talte om »et troværdigt og tilstrækkeligt forsvar« uden årlige realstigninger på 3 procent, og det var det, Claus Hjort Frederiksen gjorde i 2018, når han mente, at Danmark »når de mål, som er vigtige« uden at indfri 2-procentmålsætningen. Endelig ses det, at amerikanske aktører forsøger at påvirke dansk forsvarspolitik ved at påpege, at politikken er usolidarisk, at opfyldelse af målsætningerne er i dansk egeninteresse, og ved at skabe usikkerhed om udsigten til amerikanske forstærkninger. Der er dog ikke iagttaget eksempler på, at truslerne har manifesteret sig i en egentlig straf trods den mangelfulde danske målopfyldelse.

Selvom byrdedeling er et tilbagevendende emne i NATO, er der ikke nogen tvivl om, at debatten fik en anden accent og et større element af uforudsigelighed under Trump-administration. Effekten heraf på størrelsen af Danmarks forsvarsbudget er dog svær at vurdere, da også den skærpede sikkerhedspolitiske situation i Europa siden 2014 og indenrigspolitiske faktorer kan tænkes at have en vis forklaringskraft. Imod taler, at scenen for et »substantielt løft« af budgettet blev sat forud for Trumps indsættelse som amerikansk præsident. Dog synes det klart, at størrelsen på forsvarsbudgettet også blev af selvstændig betydning, hvilket tillægssaftalen af 2019 er udtryk for. Således udgjorde eksisterende udgifter to tredjedele af forøgelsen, hvoraf hovedparten bestod i pensionsudgifter til ansatte i forsvaret, som ikke hidtil var blevet indberettet, mens der for den sidste tredjedels vedkommende var tale om nye bevillinger (Forsvarsministeriet, 29. januar 2019c). I den henseende var en af bevæggrundene formentlig at nå et niveau som eksempelvis Nederlandene, Norge og Tyskland, hvormed Danmark i mindre grad ville skille sig negativt ud. Men som ambassadør Sands' udmeldinger illustrerer, forsvinder kritikken ikke, før der foreligger en plan for at anvende 2 procent af BNP på forsvarsudgifter, som blev et amerikansk minimumskrav. Selvom kritikken givetvis får en anden accent under Joe Biden (D), vil

den ikke forsvinde, da der er tale om en generel amerikansk prioritet, hvor intensiteten dikteres af den sikkerhedspolitiske situation. Så medmindre kravet aftager som følge af et gunstigere trusselsbillede (som det var tilfældet fra midten af 1980'erne ved den seneste debat), vil Danmark gradvist miste anseelse, indtil forsvarsbudgettet udgør i omegnen af 2 procent af BNP. Dette gælder ikke mindst i en tid, hvor der er mindre efterspørgsel efter styrkebidrag til internationale operationer. Indtil da vil amerikanske aktører fortsætte med at kritisere, mens danske ministre, embedsmænd og diplomater vil argumentere for, at Danmark opvejer budgettets størrelse ved at levere på andre områder. At Danmark i december 2020 overtog ledelsen af NATO's træningsmission i Irak frem til midten af 2022, kan ses som et nyligt eksempel herpå (Forsvarsministeriet, 24. november 2020). Forligspartiernes hensigt om, at det næstkommende forlig for perioden efter 2023 vil have Wales-målsætningerne som forudsætning, viser dog, at der for nuværende er politisk vilje til at tillægge alliancehensynet større betydning i de økonomiske prioriteringer, end det hidtil har været tilfældet. Hvorvidt det også er tilfældet i 2023, hvor det næste forsvarsforlig formentlig indgås, vil tiden vise.

Om forfatterne

Jakob Linnet Schmidt er ph.d.-stipendiat ved Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).

Litteratur

- Berlingske Tidende. (2014, 4. september). Dansk NATO-bidrag skal opveje det lave forsvarsbudget. <https://www.berlingske.dk/samfund/dansk-nato-bidrag-skal-opveje-det-lave-forsvarsbudget>
- Berlingske Tidende. (2017, 22. februar). Beskyttelsen af Danmark kræver flere penge. <https://www.berlingske.dk/kronikker/beskyttelsen-af-danmark-kræver-flere-penge>
- Clemmesen, M. H. & Petersen, N. (1985). Forsvarsforliget af 1984: Tilblivelse og konsekvenser. I C. Thune & N. Petersen (Red.), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1984* (s. 40–82). Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Clemmesen, M. H. (1995). The politics of Danish defence 1967–1993. I C. Due-Nielsen & N. Petersen (Red.), *Adaption and activism. The foreign policy of Denmark 1967–1993* (s. 93–131). Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- DR. (2018, 12. juli). Løkke i NATO: Trumps tal hænger ikke sammen. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/loekke-i-nato-trumps-tal-haenger-ikke-sammen>
- DR. (2018, 3. juli). Trump i brev til Løkke: Brug flere penge på forsvar. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/trump-i-brev-til-loekke-brug-flere-penge-paa-forsvar>
- Den Nordatlantiske Traktat. (1949, 4. april). https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da
- Det Hvide Hus. (2018, 17. maj). Remarks by President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg before expanded bilateral meeting. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-secretary-general-stoltenberg-expanded-bilateral-meeting/>
- Det Hvide Hus. (2018, 19. juni). Brev fra præsident Donald Trump til statsminister Lars Løkke Rasmussen. <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/UPN/bilag/314/1921819.pdf>
- Det Nordatlantiske Råd. (1977, 11. maj). Final communique. http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/139463/M_DPC_1_77_5_ENG.pdf
- Det Nordatlantiske Råd. (1978, 31. maj). Final communique. http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/139584/PRESS_COMMUNIQUE_M1_78_12_ENG.pdf

- Det Nordatlantiske Råd. (2006, 29. november). Riga summit declaration. Issued by the heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29. November 2006. <https://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>
- Det Nordatlantiske Råd. (2014, 5. september). Wales summit declaration. Issued by the heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm
- DIIS. (2005a). *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945–1991*. Bind 3: 1979–1991. Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- DIIS. (2005b). *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945–1991*. Bind 4: Konklusion og perspektiver. Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Finansministeriet. (2011, april). Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd. http://www.stm.dk/multimedia/Reformpakken_2020_Kontant_sikring_af_Danmarks_velf_rd.pdf
- Forsvarsministeriet. (1980, 13. maj). Referat af samtale mellem forsvarsminister Harold Brown og forsvarsminister Poul Søgaard. I C. Thune (Red.) (1981), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1980* (s. 265). Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Forsvarsministeriet. (1980, 18. april). Brev fra forsvarsminister Harold Brown til forsvarsminister Poul Søgaard. I C. Thune (Red.) (1981), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1980* (s. 264–265). Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Forsvarsministeriet. (1980, 20. februar). Brev fra forsvarsminister Poul Søgaard til forsvarsminister Harold Brown. I C. Thune (Red.) (1981), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1980* (s. 262–264). Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Forsvarsministeriet. (1980, 23. januar). Brev fra forsvarsminister Harold Brown til forsvarsminister Poul Søgaard. I C. Thune (Red.) (1981), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1980* (s. 261–262). Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Forsvarsministeriet. (1981, 28. november). Orientering af NATO om forsvarsforlig. I C. Thune (Red.) (1982), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1981* (s. 230–231). Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Forsvarsministeriet. (2008, 9. juli). Afrapportering til Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget om NATO-forsvarsministermøde 12.–13. juni 2008 i Bruxelles. <https://www.ft.dk/samling/20072/almdel/FOU/bilag/160/579635.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2009, 24. juni). Forsvarsforlig 2010–2014. <https://fmn.dk/videnom/Documents/Forligstekst%20inkl%20bilag.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2010, 22. juni). Afrapportering til Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget om formelt NATO-forsvarsministermøde den 10.–11. juni 2010 i Bruxelles. <https://www.ft.dk/samling/20091/almdel/FOU/bilag/143/867498.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2010, 22. juni). Implementering af forsvarsforlig 2010–2014. <https://fmn.dk/nyheder/Documents/20100622%20Implementeringsnotat.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2012, 30. november). Aftale på forsvarsområdet 2013–2017. https://fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf
- Forsvarsministeriet. (2012, 26. oktober). Orientering om NATO-forsvarsministermøde den 9.–10. oktober 2012. <https://www.ft.dk/samling/20121/almdel/FOU/bilag/28/1171276.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2013, 27. februar). Orientering om NATO-forsvarsministermøde den 21.–22. februar 2013. <https://www.ft.dk/samling/20121/almdel/FOU/bilag/113/1222427.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2013, 6. juni). Orientering om NATO-forsvarsministermødet den 4.–5. juni 2013. <https://www.ft.dk/samling/20121/almdel/FOU/bilag/167/1259760.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2014, 17. juni). Orientering om NATO-forsvarsministermødet den 3.–4. juni 2014. <https://www.ft.dk/samling/20131/almdel/FOU/bilag/115/1381621.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2016, 23. juni). Orientering om NATO-forsvarsministermødet den 14.–15. juni 2016. <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/FOU/bilag/156/1653552.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2017, 19. maj). Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksens svar til Folketingets Forsvarsudvalg. <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/fou/spm/118/svar/1408448/1759463.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2017, 23. februar). Orientering om NATO-forsvarsministermødet 15.–16. februar 2017. <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/UPN/bilag/174/1727982.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2017, 8. marts). Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksens svar til Folketingets Udenrigsudvalg. <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/uru/spm/108/svar/1388028/1730888.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2018, 28. januar). Aftale på forsvarsområdet 2018–2023. <https://fmn.dk/temaer/forsvarsforlig/Documents/Forsvarsforlig-2018-2023.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2019, 29. januar a). Bilag til tillægsaftale. <https://fmn.dk/nyheder/Documents/Tillaegsaftalen-2019-bilag.pdf>

- Forsvarsministeriet. (2019, 29. januar b). Tillæg til aftale på forsvarsområdet 2018–2023. <https://fmn.dk/nyheder/Documents/Tillaegsaftalen-2019.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2019, 29. januar c). Indberetning af yderligere udgiftsområder som forsvarsudgifter til NATO. <https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/FOU/bilag/55/2010321.pdf>
- Forsvarsministeriet. (2020, 24. november). Danmark overtager i dag ledelsen af NATO's Mission i Irak. <https://fmn.dk/da/nyheder/2020/danmark-overtager-i-dag-ledelsen-af-natos-mission-i-irak/>
- Forsvarsplanlægningskomiteen. (1977, 18. maj a). Final communiqué. http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/139467/M_DPC_2_77_6_ENG.pdf
- Forsvarsplanlægningskomiteen. (1977, 18. maj b). Ministerial Guidance 1977. http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/139467/M_DPC_2_77_6_ENG.pdf
- Henriksen, A. & Ringsmose, J. (2012). What did Denmark gain? Iraq, Afghanistan and the relationship with Washington. I N. Hvidt & H. Mouritzen (Red.), *Danish foreign policy yearbook 2012* (s. 157–181). Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Heurlin, B. (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Magtudredningen. Aarhus Universitetsforlag.
- Information. (2019, 22. oktober). USA's ambassadør: Hvorfor skal USA investere mere i Danmarks sikkerhed, end I selv gør? <https://www.information.dk/debat/2019/10/usas-ambassadoer-hvorfor-usa-investere-mere-danmarks-sikkerhed-goer>
- Jakobsen, P. V. & Rynning, S. (2019). Denmark: happy to fight, will travel. *International Affairs*, 95(4), 877–895.
- Mortensen, C. L. & Wivel, A. (2019). Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945–2018. I R. Mariager & A. Wivel (Red.), *Hvorfor gik Danmark i krig?*, bind 3: Irak og tværgående analyser (s. 541–638). Rosendahls.
- Mouritzen, H. (2011). Danmarkisering. I J. T. Lauridsen, R. Mariager, T. B. Olesen & P. Villaume (Red.), *Den Kolde Krig og Danmark* (s. 160–161). Gads Leksikon.
- NATO. (2006, 29. november). Comprehensive political guidance. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2006, 29. september). Press conference by Secretary General, Mr. Jaap de Hoop Scheffer. <https://www.nato.int/docu/speech/2006/s060929b.htm>
- NATO. (2006, 8. juni). Press briefing by NATO spokesman, James Appathurai after the meeting of the North Atlantic Council at the level of defence ministers. <https://www.nato.int/docu/speech/2006/s060608m.htm>
- NATO. (2017, 20. februar). Joint press point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the Vice President of the United States of America, Michael Pence. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141723.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2017, 31. marts). Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meeting of NATO foreign ministers. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142787.htm
- Olesen, T. B. & Villaume, P. (2006). *I blokopdelings tegn 1945–1972*. Dansk udenrigspolitik historie bind 5, 2. udgave. Gyldendal Leksikon.
- Olesen, M. R. (2015). Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark. *Internasjonal Politikk*, 73(3), 412–422.
- Petersen, N. (1979). *Forsvaret i den politiske beslutningsproces*. Forsvarsministeriet.
- Petersen, N. (1981). Den lange vej mod en ny forsvarsordning: Planlægning, lovforberedelse og politiske sonderinger 1977–1981. I C. Thune (Red.), *Dansk udenrigspolitik årbog 1980* (s. 41–70). Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Petersen, N. (1983). Konsensus eller konflikt? Dansk sikkerhedspolitik 1979–83. I C. Thune & N. Petersen (Red.), *Dansk udenrigspolitik årbog 1982* (s. 34–62). Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Petersen, N. (2006). *Europeisk og globalt engagement 1973–2006*. Dansk udenrigspolitik historie bind 6, 2. udgave. Gyldendal Leksikon.
- Politiken. (2019, 31. januar). Det er langt fra nok: USA kritiserer Danmark trods nye milliarder til forsvaret. <https://politiken.dk/indland/art7010992/USA-kritiserer-Danmark-trods-nye-milliarder-til-forsvaret>
- Ringsmose, J. (2007). *Danmarks NATO-omdømme. Fra Prügelenabe til duks*. Dansk Institut for Militære Studier (DIMS).
- Ringsmose, J. (2009). Paying for protection. Denmark's military expenditure during the Cold War. *Cooperation and Conflict*, 44(1), 73–97.
- Ringsmose, J. (2010). NATO burden sharing redux: Continuity and change after the Cold War. *Contemporary Security Policy*, 31(2), 319–338.

- Ringsmose, J. & Brøndum, C. (2018). *Frihedens pris: så lav som mulig. NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*. Syddansk Universitetsforlag.
- Ringsmose, J. & Henriksen, A. (2017). *Trump, NATO og den europæiske sikkerhedsarkitektur. Usikkerhed i den transatlantiske alliance*. Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Ringsmose, J. & Rynning, S. (2017). Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme. *Politica*, 49(4), 401–425.
- SIPRI. (2020). Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949–2019. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2019.xlsx>
- Statsministeriet. (2016, november). For et friere, rigere og mere trygt Danmark. http://www.stm.dk/publikationer/For_et%20friere,_rigere_og_mere_trygt_Danmark/Regeringsgrundlag2016.pdf
- Taksø-Jensen, P. (2016, maj). Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030. Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. https://um.dk/~media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/aktuelle%20emner/148396_udredning_indhold_final_printvenlig.pdf?la=da
- Udenrigsministeriet. (1985, 21. april). Udenrigsministerens samtaler med udenrigsminister Shultz den 19. april 1985. <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/uffe-ellemann-jensens-moede-med-usas-udenrigsminister-april-1985/>
- Udenrigsministeriet. (1985, 11. september). Statsministerens officielle besøg i Washington 9.–11. september 1985. <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/statsminister-poul-schlueters-besoeg-i-washington-12-september-1985/>
- Udenrigsministeriet. (2017, februar). Udenrigsminister Anders Samuelsens talepapir til samråd i Folketingets Udenrigsudvalg den 7. februar 2017. <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/UPN/bilag/159/1724619.pdf>
- Villaume, P. (1995). *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949–1961*. Eirene.

Abstract in English

Burden-sharing Debates in NATO and Danish Defence Policy

Denmark has consistently been among the countries in NATO that spend the lowest share of GDP on defence. This article explores how American and Danish decision-makers have articulated Danish defence policy in relation to the ongoing burden-sharing debate in NATO and the Alliance's most recent burden-sharing debate, which took place in the late 1970s and first half of the 1980s. The article argues that there is continuity in the arguments put forward by the United States in attempts to influence Danish defence policy and by Danish actors to justify why Denmark does not live up to NATO's burden-sharing guidelines. In the burden-sharing debates American actors thus consistently try to influence Danish defence policy by pointing out that the policy is an expression of a lack of solidarity, that fulfilment of the objectives is in Danish self-interest, and by creating uncertainty about the prospect of American reinforcements. Danish actors, on the other hand, use existing defence agreements as a bulwark against short-term changes and argue that not meeting the burden-sharing objectives is acceptable. A consequence of not meeting the guidelines may result in Denmark losing its position as part of the good company in NATO. In times where force contributions to international operations are in less demand this is even more likely.

Keywords: NATO • burden-sharing • defence policy • transatlantic relations